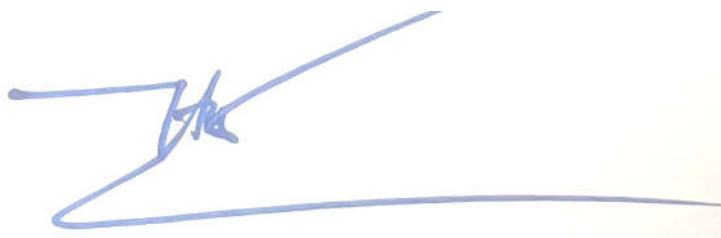


**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**HỒ HOÀNG GIANG**

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT  
VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT**



**HÀ NỘI - 2025**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**HỒ HOÀNG GIANG**

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT  
VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT**

**Mã số : 9380106**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Thị Quế Anh**



**TS Trần Đình Thắng**



**HÀ NỘI - 2025**

## LỜI CAM ĐOAN

*Tôi cam đoan luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin, số liệu, tài liệu nêu trong luận án là trung thực, khách quan, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.*

**Tác giả**



**Hồ Hoàng Giang**

## MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	9
1.1. Khái lược các công trình nghiên cứu liên quan đến luận án .....	9
1.2. Đánh giá các công trình nghiên cứu liên quan và vấn đề tiếp tục được nghiên cứu trong luận án.....	25
1.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu .....	31
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH.....	33
2.1. Khái niệm, đặc điểm, nội dung, vai trò của pháp luật về người không quốc tịch.....	33
2.2. Khái niệm hoàn thiện pháp luật và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch.....	50
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.....	58
2.4. Pháp luật quốc tế, pháp luật của một số quốc gia trên thế giới về người không quốc tịch và những giá trị tham khảo cho Việt Nam.....	64
Chương 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH .....	85
3.1. Khái quát quá trình hình thành pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam.....	85
3.2. Nội dung pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam .....	89
Chương 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM.....	136
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam	136
4.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch...	143
KẾT LUẬN .....	167
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN .....	169
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	170
PHỤ LỤC .....	185

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BLDS	Bộ luật Dân sự
BLLĐ	Bộ luật Lao động
CNXH	Chủ nghĩa xã hội
LHQ	Liên hợp quốc
UBND	Ủy ban nhân dân
UNHCR	Cao uỷ Liên hợp quốc về Người tị nạn
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

## DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Bảng 2.1. Số liệu người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam theo Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 ..... 111

Biểu đồ 3.1. Biểu đồ cơ cấu số người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam trong giai đoạn từ ngày 01/7/2009 đến ngày 31/12/2012 ..... 110

Biểu đồ 3.2. Cơ cấu theo nguyên nhân người không quốc tịch ..... 129  
Tại Việt Nam tính đến năm 2023 ..... 129

Biểu đồ 3.3. Cơ cấu theo nguồn gốc người không quốc tịch ..... 130  
Tại Việt Nam tính đến năm 2021 ..... 130

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Quốc tịch có ý nghĩa rất quan trọng đối với mỗi cá nhân, thể hiện mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, bền vững giữa nhà nước với cá nhân, là cơ sở pháp lý làm phát sinh các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân. Điều đó cũng có nghĩa là người không quốc tịch sẽ bị hạn chế rất nhiều về địa vị pháp lý so với công dân nước sở tại và người có quốc tịch nước ngoài trên lãnh thổ quốc gia mà họ sinh sống bởi họ không có mối liên kết chính trị - pháp lý với quốc gia nào. Quyền của người không quốc tịch chỉ được bảo vệ bằng pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia với những cơ chế giám sát lẫn nhau trên tinh thần trách nhiệm, nghĩa vụ trong thực thi các cam kết quốc tế; phụ thuộc vào chính sách cũng như thực tiễn phát triển của từng quốc gia.

Không quốc tịch không chỉ là vấn đề của một quốc gia, đây là vấn đề toàn cầu. Theo thống kê chưa đầy đủ của Cao ủy Liên Hiệp Quốc về Người tị nạn (UNHCR) hiện nay có khoảng 4,4 triệu người không quốc tịch hoặc có quốc tịch không xác định. Trong đó, khoảng 40% người không quốc tịch sống ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương và Đông Nam Á là nơi có số lượng người không quốc tịch lớn nhất, điển hình như người Rohingya ở Myanmar (khoảng hơn 1 triệu người). UNHCR cũng báo cáo dân số không quốc tịch lớn ở Malaysia (108.332 người), Thái Lan (475.009 người), Campuchia (57.444 người), Brunei (20.863 người) [157].

Ở Việt Nam, theo thống kê của Bộ Tư pháp, tính đến ngày 31/12/2023 ước tính có khoảng 31.117 người không quốc tịch và chưa xác định quốc tịch đang sinh sống trên lãnh thổ [5]. Số lượng người không quốc tịch này cư trú tập trung chủ yếu tại các tỉnh giáp biên giới Lào, Campuchia và Trung Quốc. Qua nhiều năm sinh sống ổn định, đến nay họ đã hòa nhập vào đời sống xã hội của cộng đồng người Việt. Tuy nhiên, việc không phải là công dân Việt Nam hay công dân nước ngoài đã khiến họ mất cơ hội có việc làm ổn định tại các cơ quan, tổ chức; con cái của họ sinh ra gặp khó khăn trong việc học hành, bản thân những người này không được tham gia bất cứ hoạt động chính trị nào như bầu

cử, ứng cử... Mặc dù qua các năm, Bộ Tư pháp Việt Nam đều tổ chức các đợt cấp quốc tịch cho người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ quốc gia, tuy nhiên số lượng này vẫn còn nhiều và có xu hướng tăng.

Đảng và Nhà nước ta trong thời gian qua cũng đặc biệt chú trọng đến công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người không quốc tịch, hạn chế và tiến đến xóa bỏ tình trạng người không quốc tịch tại Việt Nam. Điều này không chỉ thể hiện qua nội dung của Hiến pháp, các văn bản luật và dưới luật như: Luật Quốc tịch Việt Nam, Luật xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Luật Cư trú, Luật Căn cước... mà còn thể hiện ở sự cập nhật những nội dung mới nhằm phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, với xu hướng pháp luật quốc tế. Các quy định của pháp luật hiện hành về người không quốc tịch có những ưu điểm nổi bật như phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, có nhiều nội dung tương thích với pháp luật quốc tế và nhiều quy định có tính khả thi. Sự nỗ lực của Đảng và Nhà nước đã tạo điều kiện cho 4.571 người không quốc tịch được nhận quốc tịch Việt Nam.

Tuy nhiên, thực tế cho đến nay, vấn đề người không quốc tịch vẫn chưa được giải quyết triệt để, ngược lại còn có xu hướng gia tăng (trước năm 2009, số lượng người không quốc tịch tại Việt Nam khoảng 26.000 người, đến cuối năm 2023 đã tăng lên thành 31.117 người). Điều này cho thấy những quy định trong pháp luật quốc gia chỉ giảm bớt được số lượng người không quốc tịch trong một thời điểm nhất định chứ chưa có tính chất lâu dài, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn người không quốc tịch ngày càng diễn biến phức tạp. Các quy định pháp luật về người không quốc tịch vẫn chưa thực sự bảo đảm tính toàn diện, đặc biệt thiếu các quy định đối với nhóm người không quốc tịch dễ bị tổn thương như người cao tuổi, trẻ em, các quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch. Nhiều quy định còn thiếu tính thống nhất, đồng bộ như các quy định liên quan đến thường trú, tạm trú và chưa bảo đảm nhất quán trong nội hàm khái niệm người nước ngoài, công dân nước ngoài, người không quốc tịch, dẫn đến một số quy định trong các văn bản pháp luật bỏ sót đối tượng là người không quốc tịch. Một số quy định còn thiếu tính khả thi, đặc biệt các quy định



về điều kiện nhập quốc tịch cho người không quốc tịch. Hạn chế này thể hiện rõ tại kết quả về thực hiện theo Điều 22, Điều 17 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) chưa giải quyết triệt để được vấn đề về người không quốc tịch trên lãnh thổ Việt Nam. Những hạn chế trên đặt ra yêu cầu cần phải hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến nhóm người này nhằm xác định địa vị pháp lý của người không quốc tịch, bảo đảm các quyền của họ, hạn chế và tiến tới xóa bỏ thực trạng này tại Việt Nam, đặc biệt tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan chức năng quản lý tốt nhóm người này.

Về mặt lý luận, trong thời gian qua, mặc dù đã có một số công trình khoa học nghiên cứu về người không quốc tịch, song những công trình này mới dừng lại ở cấp độ hạn chế như: luận văn thạc sĩ, bài báo khoa học, đề tài khoa học cơ sở, hội thảo khoa học... Nội dung chủ yếu nghiên cứu một cách tổng quát về mặt lý luận và thực tiễn về người không quốc tịch hiện nay đang sinh sống trên lãnh thổ các quốc gia (trong đó có Việt Nam). Đồng thời, các tác giả cũng đã đề xuất, xây dựng một số giải pháp có tính khả thi về hoàn thiện pháp luật cũng như bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền của người nước ngoài theo các điều ước quốc tế song phương và đa phương mà Việt Nam là thành viên. Hiện nay, chưa có công trình chuyên khảo nào nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện những vấn đề lý luận cũng như thực trạng pháp luật về người không quốc tịch, từ đó đưa ra giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan trực tiếp đến người không quốc tịch. Chính vì vậy, nghiên cứu sinh đã lựa chọn đề tài ***“Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam”*** để nghiên cứu luận án với mong muốn góp phần giải quyết những vấn đề lý luận và thực tiễn trong hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, hướng tới giải quyết triệt để tình trạng này tại Việt Nam.

## **2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

### ***2.1. Mục đích nghiên cứu***

Trên cơ sở phân tích, làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch, luận án đề

xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay, góp phần hạn chế, tiến tới xóa bỏ tình trạng này ở Việt Nam.

## **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

*Thứ nhất*, nghiên cứu tổng quan những công trình khoa học có liên quan đến người không quốc tịch và pháp luật về người không quốc tịch nhằm đánh giá những nội dung đã được nghiên cứu, đồng thời rút ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.

*Thứ hai*, làm rõ khái niệm pháp luật về người không quốc tịch, khái niệm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch; làm rõ đặc điểm, vai trò, nội dung của pháp luật về người không quốc tịch; nghiên cứu các tiêu chí xác định mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch. Bên cạnh đó, luận án nghiên cứu pháp luật quốc tế, pháp luật một số nước trên thế giới về người không quốc tịch và rút ra những giá trị tham khảo đối với Việt Nam.

*Thứ ba*, nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch, qua đó chỉ ra những ưu điểm, những hạn chế cần khắc phục và làm rõ nguyên nhân.

*Thứ tư*, nghiên cứu và đề xuất các quan điểm, giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu của đề tài**

Luận án tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về người không quốc tịch sinh sống ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật.

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài**

- Về không gian: Luận án nghiên cứu, đánh giá pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch.

- Phạm vi thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam từ năm 2008 đến năm 2024, các vấn đề liên quan đến pháp luật về người không quốc tịch trên thế giới từ năm 1954 (Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954) đến nay. Bên cạnh đó,

luận án khảo sát pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch từ năm 1945 để thấy được tính lịch sử cũng như so sánh với pháp luật hiện hành.

- Phạm vi nội dung: Dựa vào những quy định trong các Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954, về giảm thiểu người không quốc tịch năm 1961 và những quy định của pháp luật Việt Nam, phạm vi của Luận án tập trung vào những quy định về địa vị pháp lý (bao gồm quyền và nghĩa vụ) của người không quốc tịch và các quy định nhằm giảm thiểu tình trạng không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

#### **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

##### ***4.1. Cơ sở lý luận***

Luận án được thực hiện trên cơ sở vận dụng những quan điểm của lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các điều ước quốc tế về quyền con người nói chung, về người không quốc tịch nói riêng; các văn kiện, Nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam liên quan đến hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về người không quốc tịch nói riêng.

##### ***4.2. Phương pháp nghiên cứu***

Luận án nghiên cứu dựa trên phương pháp duy vật biện chứng; phương pháp duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Các phương pháp trên được vận dụng đồng bộ, có sự kết hợp và độc lập tương đối nhằm làm rõ nội dung cơ bản của đề tài, đảm bảo tính khoa học và logic giữa các vấn đề trong các chương.

Ngoài ra, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- *Phương pháp nghiên cứu tài liệu*: được thực hiện thông qua việc tìm hiểu và tham khảo các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án, như các sách tham khảo, sách chuyên khảo, luận án tiến sĩ, đề tài nghiên cứu khoa học, các bài viết đăng trên các tạp chí chuyên ngành; các loại báo cáo định kỳ, báo cáo chuyên đề có liên quan đến người không quốc tịch, pháp luật về người không quốc tịch và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Phương pháp này được thực hiện ở các chương của luận án, đặc biệt tập trung vào chương Tổng quan nhằm làm rõ những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu của luận án.

- *Phương pháp tổng hợp và phân tích*: được sử dụng nhằm đưa ra những vấn đề góp phần hoàn thiện lý luận trong hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch; tập hợp và phân tích các quy định pháp luật về người không quốc tịch theo pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam, qua đó đưa ra một số kinh nghiệm quốc tế trong hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch. Ngoài ra phương pháp này cũng được sử dụng để đánh giá và hình thành các luận cứ khoa học trình bày tại Chương 2 của luận án.

- *Phương pháp thống kê, so sánh*: Được sử dụng để so sánh các quy định của pháp luật Việt Nam với quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật một số nước trên thế giới về người không quốc tịch, qua đó chỉ ra các quy định tương thích và không tương thích để thấy được những thuận lợi và hạn chế góp phần hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay. Ngoài ra, thông qua số liệu thống kê về người không quốc tịch và số liệu người không quốc tịch được gia nhập quốc tịch trong thời gian từ năm 2009 đến hết năm 2023 tại Chương 3 của luận án, tác giả đưa ra những đánh giá về hệ thống pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch và hiệu quả trong công tác thực thi pháp luật trong lĩnh vực này, làm tiền đề đưa ra những đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch tại Chương 4.

- *Phương pháp lịch sử*: được sử dụng trong Chương 3 của Luận án để tái hiện lại sự quá trình phát triển và hoàn thiện của hệ thống pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch. Thông qua phương pháp này, tác giả đã đưa ra những đánh giá về sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch một cách trung thực, đầy đủ, làm rõ những yếu tố về chính trị, các yếu tố về kinh tế - xã hội, nhận thức của người dân đã tác động và ảnh hưởng đến tình hình người không quốc tịch tại Việt Nam như thế nào.

## **5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án**

Đây là công trình khoa học nghiên cứu pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch một cách toàn diện và có hệ thống. Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ có một số đóng góp mới về mặt khoa học như sau:

*Thứ nhất*, luận án là công trình nghiên cứu khoa học đầu tiên, đầy đủ, toàn diện về pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam; xây dựng khái niệm khoa học về người không quốc tịch, pháp luật về người không quốc tịch, hoàn thiện pháp luật về địa vị pháp lý của người không quốc tịch và các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này.

*Thứ hai*, luận án xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch và những yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này ở Việt Nam hiện nay.

*Thứ ba*, luận án nghiên cứu, hệ thống hóa các quyền, nghĩa vụ của người không quốc tịch và các quy định nhằm giảm thiểu tình trạng không quốc tịch trong pháp luật quốc tế; đưa ra những điểm khác biệt, thành tựu, hạn chế thông qua nghiên cứu pháp luật của nhóm các quốc gia đã gia nhập và nhóm các quốc gia chưa gia nhập các Công ước về người không quốc tịch, từ đó đưa ra những kinh nghiệm đối với Việt Nam trong giải quyết tình trạng này.

*Thứ tư*, luận án nghiên cứu, hệ thống hóa và đánh giá những nội dung của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch, đưa ra nguyên nhân thực trạng trên. Trên cơ sở đó, luận án xây dựng các quan điểm và đề xuất các giải pháp cụ thể, toàn diện nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch Việt Nam.

*Thứ năm*, luận án góp phần làm thay đổi nhận thức của các cơ quan quản lý nhà nước, các chủ thể khác trong xã hội về người không quốc tịch, từ đó tạo điều kiện cho hoạt động hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch được thuận lợi và đạt hiệu quả cao hơn.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

### **6.1. Về mặt lý luận**

Luận án góp phần làm phong phú thêm những vấn đề lý luận của pháp luật về người không quốc tịch. Kết quả nghiên cứu, đề xuất của luận án góp phần vào việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về người không quốc tịch, nâng cao vị thế của người không quốc tịch và góp phần hạn chế tình trạng này ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

## **6.2. Về mặt thực tiễn**

Luận án cung cấp những kiến thức giá trị và tin cậy, giúp những người quan tâm có cách nhìn toàn diện đối với pháp luật về người không quốc tịch, qua đó đóng góp những cơ sở pháp lý cho việc thực hiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

Kết quả nghiên cứu của Luận án có giá trị tham khảo trong công tác ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền và công tác nghiên cứu, giảng dạy tại các cơ sở đào tạo Luật.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần Mở đầu, kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án gồm 4 chương, 11 tiết.

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

Chương 2: Cơ sở lý luận của hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch

Chương 3: Thực trạng pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch

Chương 4: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam

## Chương 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

#### 1.1. KHÁI LƯỢC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, vấn đề quyền con người được cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm, chú trọng đến, nhất là sau khi tổ chức Liên hợp quốc ra đời. Cũng trong khoảng thời gian này, hàng loạt các điều ước quốc tế về quyền con người được thông qua, các Công ước quốc tế về người không quốc tịch cũng được cộng đồng quốc tế xây dựng. Đây chính là nền tảng xây dựng hệ thống pháp luật về người không quốc tịch ở các quốc gia, bao gồm cả Việt Nam.

Không quốc tịch là vấn đề mang tính lịch sử, gây ảnh hưởng đến vấn đề đảm bảo quyền con người bởi đây được xem là nhóm yếu thế trong xã hội khi những quyền lợi của họ chưa thật sự được bảo đảm. Trên thế giới cũng như ở Việt Nam hiện nay, các công trình nghiên cứu về vấn đề quyền con người khá phổ biến, tuy nhiên đối với vấn đề người không quốc tịch chưa có nhiều. Những công trình của các học giả trong và ngoài nước chủ yếu đi vào nghiên cứu tình hình liên quan đến địa vị pháp lý của người nước ngoài nói chung; hay dưới góc độ quản lý và những quy định về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch; hoặc chỉ nghiên cứu đơn thuần về những quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia đối với nhóm người này. Cụ thể như sau:

##### **1.1.1. Các công trình nghiên cứu về địa vị pháp lý của người không quốc tịch**

###### ***1.1.1.1. Các công trình trong nước***

Vấn đề người không quốc tịch trên thực tế chưa thật sự được nghiên cứu nhiều trong các công trình khoa học của các học giả Việt Nam. Những nghiên cứu về địa vị pháp lý chủ yếu là của người nước ngoài nói chung và đề cập đến các vấn đề về quyền, nghĩa vụ trong lĩnh vực nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú và lao động trên lãnh thổ nước sở tại... Những quyền này được đưa vào các công bố khoa học như giáo trình, sách chuyên khảo, sách tham khảo và đăng tải trên các Tạp chí chuyên ngành khoa học pháp lý. Tiêu biểu là các công trình sau đây:

*Thứ nhất*, giáo trình của các trường Đại học như: ***Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*** của Khoa Luật trường Đại học Quốc gia (nay là trường Đại học Luật thuộc Đại học Quốc gia), Nxb Chính trị Quốc gia, năm 2009 [49]; “*Giáo trình quyền con người*” của tác giả Võ Khánh Vinh, Nxb Khoa học Xã hội, năm 2005; và một số giáo trình về quyền con người khác. Nhìn chung, nội dung các giáo trình đã phân tích và làm sáng tỏ các vấn đề lý luận cơ bản về quyền con người nói chung trong đó có các quyền dân sự - chính trị, quyền kinh tế xã hội trong đó có quyền đi lại, quyền nhập cảnh, xuất cảnh, quyền cư trú, quyền lao động được quy định trong các văn kiện và điều ước quốc tế về quyền con người. Trong các công trình này đã đề cập đến những vấn đề lý luận về người không quốc tịch và đảm bảo quyền của người không quốc tịch;

*Thứ hai*, một số sách chuyên khảo và tham khảo liên quan đến quyền con người, đến địa vị pháp lý của người nước ngoài nói chung, thông qua đó đề cập đến vấn đề địa vị pháp lý của người không quốc tịch. Cụ thể:

(1) Sách “***Bảo vệ quyền con người trong luật hình sự, luật tố tụng hình sự Việt Nam***” của tác giả Trần Quang Tiệp, Nxb Chính trị Quốc gia, năm 2004 [119]. Trong cuốn sách này, tác giả Trần Quang Tiệp đề cập đến vấn đề quyền con người và bảo vệ quyền con người được quy định trong lĩnh vực tư pháp hình sự, lĩnh vực mà các quyền con người rất dễ bị tổn thương, xâm phạm, trong đó có người nước ngoài. Tác giả đề cập chung đến những quy định của luật hình sự và luật tố tụng hình sự về quyền con người nói chung, trong đó bao gồm cả quyền của người nước ngoài, của nhóm người dễ bị tổn thương.

(2) Sách tham khảo “***Quốc hội Việt Nam với việc bảo đảm quyền con người***” của tác giả Tường Duy Kiên, Nxb Tư pháp, năm 2006 [120]. Trong tác phẩm này, tác giả đã phân tích và lý giải mối quan hệ giữa quyền con người với sự hình thành Quốc hội; xem xét mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ và các cơ quan ngang bộ khác trong đảm bảo quyền con người; làm rõ các nội dung bảo đảm quyền con người trong hoạt động của Quốc hội. Đặc biệt, trong công trình của mình, tác giả đã phân tích thực trạng bảo đảm quyền con người trong hoạt động của



Quốc hội; làm sáng tỏ các quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam về bảo vệ, tôn trọng, tuân thủ quyền con người, phù hợp với các văn kiện và điều ước quốc tế cơ bản về quyền con người mà Việt Nam là thành viên.

(3) Cuốn **“Bình luận và khuyến nghị chung của các Ủy ban Công ước thuộc Liên hiệp quốc về quyền con người”** của Viện Nghiên cứu quyền con người, năm 2007. Công trình đã đưa ra các bình luận và khuyến nghị chung của các Ủy ban Công ước thuộc Liên Hợp quốc về các quyền của người gồm: quyền sống, quyền tự do ngôn luận, tín ngưỡng, tôn giáo; quyền hội họp; quyền kết hôn; quyền được học tập; quyền cư trú, đi lại; quyền bày tỏ quan điểm chính kiến... Tác phẩm đã tổng hợp, phân tích và làm sáng tỏ các quyền được ghi nhận trong các Công ước quốc tế cơ bản về quyền con người, trong đó có quyền của các nhóm dễ bị tổn thương.

(4) Sách **“Những nội dung cơ bản về quyền con người”** của Trung tâm Nghiên cứu quyền con người, Nxb Tư pháp, năm 2007. Cuốn sách này nêu và phân tích các quyền cơ bản của con người trong đó có các quyền đi lại, nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú và lao động của con người nói chung, của người nước ngoài (bao gồm cả người không quốc tịch) nói riêng được quy định trong các điều ước quốc tế và pháp luật quốc gia. Nội dung tác phẩm có ý nghĩa giới thiệu và hệ thống hóa các nội dung cơ bản về quyền con người.

(5) Cuốn sách **“Quyền con người trong luật quốc tế và pháp luật Việt Nam”** của Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, năm 2014 [122]. Công trình đề cập đến những vấn đề về quyền con người nói chung trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Trong đó, quyền của người không quốc tịch được xem xét như vấn đề quyền của nhóm người dễ bị tổn thương bên cạnh các nhóm trẻ em, phụ nữ, người khuyết tật. Những quyền của người không quốc tịch được đề cập đến bao gồm các nhóm quyền dân sự - chính trị, quyền kinh tế xã hội trong đó có quyền đi lại, quyền nhập cảnh, xuất cảnh, quyền cư trú, quyền lao động được quy định trong các văn kiện và điều ước quốc tế về quyền con người, trong các văn bản pháp luật quốc gia như: Hiến pháp năm 2013, Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và những văn bản quy phạm pháp luật khác. Nhìn chung, tác

phẩm này mới đề cập đến những vấn đề về mặt lý luận đối với quyền con người nói chung và quyền của người không quốc tịch nói riêng.

*Thứ ba*, các bài viết đăng tải trên các Tạp chí, luận án, luận văn chuyên ngành khoa học pháp lý cũng đề cập đến vấn đề địa vị pháp lý của người nước ngoài nói chung, như: Bài viết “**Pháp luật áp dụng đối với cá nhân trong quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài theo Bộ luật Dân sự năm 2015**” của tác giả Lê Thị Bích Thủy, Tạp chí Luật học số 1/2019. Trong bài viết này, tác giả đã đề cập đến pháp luật áp dụng đối với cá nhân trong quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài, trong đó đã phân tích những quy định về xác định pháp luật áp dụng đối với người không có quốc tịch và người có hai hay nhiều quốc tịch. Cùng với đó, tác giả cũng nhấn mạnh về vấn đề giải quyết các quan hệ dân sự đối với người không quốc tịch thông qua xác định hệ thuộc pháp luật. Do người không quốc tịch không phải là công dân của quốc gia nào nên thay vì hệ thuộc luật quốc tịch, pháp luật Việt Nam đưa ra phương án áp dụng hệ thuộc luật nơi cư trú (Lex Domicilii) đối với họ trong giải quyết các quan hệ dân sự; Bài viết “**Những khó khăn, thách thức khi Việt Nam gia nhập các công ước của Liên hợp quốc về người không quốc tịch**” của tác giả Vũ Thu Hằng, đăng tải trên tạp chí Dân chủ pháp luật, tháng 6/2019. Bài viết đã phân tích những nội dung cơ bản của Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và Công ước về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961, tác giả cũng đưa ra những phân tích về tính tương thích trong pháp luật Việt Nam với nội dung các Công ước, những khó khăn, thách thức khi Việt Nam gia nhập những Công ước này...

#### **1.1.1.2. Các công trình nước ngoài**

*Thứ nhất*, các công trình nghiên cứu địa vị pháp lý của người không quốc tịch theo quy định của pháp luật quốc tế. Địa vị pháp lý của người không quốc tịch luôn được quan tâm và chú trọng trong các vấn đề nghiên cứu về quyền con người nói chung và quyền của người không quốc tịch nói riêng. Các học giả nước ngoài trong các công trình của mình đã đặc biệt chú trọng nghiên cứu đến quyền của người không quốc tịch dưới góc độ luật pháp quốc tế và trong một số khu vực.

(1) Chuyên đề ***“The human rights of statelessness persons”*** (tạm dịch: *Quyền con người của người không quốc tịch*) của tác giả David Weissbrodt & Clay Colins, Nxb The John Hopkins University press, năm 2006. Chuyên đề nghiên cứu tình trạng không quốc tịch từ góc độ pháp lý, lý luận và thực tiễn, đồng thời cũng là một công trình kiểm tra rộng rãi về vấn đề bảo đảm quyền con người của những người không quốc tịch. Tác giả đã mô tả các quyền của người không quốc tịch quy định trong các điều ước quốc tế về quyền con người; đồng thời trình bày những cơ chế và con đường dẫn đến tình trạng không quốc tịch; tác giả cũng phân tích hoàn cảnh khó khăn của nhiều nhóm dân cư không quốc tịch khác nhau qua đó phản ánh một cách tương đối toàn diện cuộc sống thực tế của nhóm người này. Chuyên đề cũng đề cập đến vấn đề và cách thức giải quyết tình trạng không quốc tịch trong thực tế; xem xét các lực lượng chính trị và khu vực phức tạp ảnh hưởng đến các chính sách đối với người không quốc tịch, đồng thời cũng đưa ra các khuyến nghị liên quan đến các biện pháp khắc phục và giải pháp cho tình trạng không quốc tịch [134].

(2) Cuốn sách ***“The human rights of statelessness persons in Europe”*** (Tạm dịch: *Quyền con người của người không quốc tịch ở Châu Âu*) của tác giả Aman de Chickera, Nxb Artinous NIJHOFF Publishers, năm 2012. Cuốn sách đề cập đến quyền con người của người không quốc tịch ở châu Âu, thông qua đó làm rõ thực trạng về người không quốc tịch, cũng như thực trạng quyền của họ trong các điều ước quốc tế của khu vực và của các quốc gia châu Âu [148].

(3) Cuốn sách ***“The status statelessness 60 years on”*** (Tạm dịch: *Quy chế không quốc tịch trong 60 năm qua*) của tác giả Volker Turn, Nxb FMR 46, năm 2014. Trong tác phẩm của mình Volker Turn tập trung vào những nguyên nhân, thực trạng của vấn đề không quốc tịch từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai - đây được xem như là một trong những nguyên nhân lớn dẫn đến tình trạng không quốc tịch. Cuốn sách cũng đề cập đến thực trạng quyền con người của người không quốc tịch hiện nay, thực trạng quy định quyền con người nói chung trong các điều ước quốc tế, văn kiện quốc tế như Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948, hai Công ước năm 1966 về quyền dân sự - chính trị và kinh tế, văn hóa, xã hội... Đồng thời các

tác giả cũng đưa ra những đánh giá về thực trạng người không quốc tịch trong 60 năm qua và những quy định về quyền của nhóm người này [145].

(4) Cuốn sách “*Nationality and Statelessness under International law*” (tạm dịch: *Quốc tịch và không quốc tịch theo luật quốc tế*), của các tác giả Alice Edwards và Laura Van Waws, Nxb Human Rights Quarterly, năm 2015 [132]. Cuốn sách này đã đưa ra các khái niệm về quốc tịch và tình trạng không quốc tịch, từ cả khía cạnh pháp lý và chính trị - triết học. Tác giả còn đưa ra những nghiên cứu về nội dung và mục đích của quốc tịch theo luật quốc tế, bao gồm các khía cạnh về lợi ích của các quốc gia có thể có trong việc duy trì hoặc kéo dài tình trạng không quốc tịch, cũng như nghĩa vụ về mặt đạo đức với các quốc gia trong việc thừa nhận những người không quốc tịch là công dân.

Thông qua nghiên cứu thực trạng người không quốc tịch cũng như những quy định của pháp luật quốc tế (Công ước quốc tế về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và Công ước giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961), công trình cũng nhấn mạnh đến việc cần xây dựng nền tảng cơ bản cho một hệ thống bảo vệ hoạt động và về bản chất, đó là mô hình cho các quốc gia; Cùng với đó, cuốn sách cũng xem xét ba trong số những vấn đề cấp bách và phổ biến nhất liên quan đến việc hạn chế tình trạng không quốc tịch: đảm bảo quyền có quốc tịch của trẻ em; xóa bỏ phân biệt đối xử về giới trong việc thụ hưởng các quyền quốc tịch; giải thích và áp dụng việc cấm tước quốc tịch một cách tùy tiện trong bối cảnh nhà nước có quyết định rút quốc tịch đối với một cá nhân khiến người đó trở thành người không quốc tịch.

(5) Cuốn sách “*Non - citizen Right in ASEAN*” (Tạm dịch: *Quyền của người không quốc tịch ở ASEAN*) bàn về quyền của người không quốc tịch ở các quốc gia Đông Nam Á của tác giả Pranoto Islanca, Nxb Social & Legal Studies, năm 2018. Trong cuốn sách này, tác giả đã đề cập đến nhóm người không quốc tịch (những người không được công nhận là công dân của một quốc gia nào) trong khu vực ASEAN bao gồm: nguyên nhân dẫn đến tình trạng này tại các quốc gia Đông Nam Á, những đặc điểm cơ bản của người không quốc tịch, đồng

thời cũng đưa ra những đặc trưng của người không quốc tịch trong khu vực này... Đông Nam Á là khu vực có số lượng người không quốc tịch lớn, xuất phát chủ yếu từ các yếu tố lịch sử, do đó bên cạnh những phân tích về quyền của người không quốc tịch, tác giả cũng đặc biệt chú trọng đến các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch trong khu vực này như: xác định quốc tịch thông qua quá trình khai sinh cho trẻ, đăng ký hộ tịch của người không quốc tịch; tạo điều kiện cho người không quốc tịch được nhập tịch [143]...

(6) Luận án tiến sỹ “*A rights-based approach to statelessness*” (Tạm dịch: *Cách tiếp cận dựa trên quyền đối với tình trạng không quốc tịch*) của tác giả K.J. Swider (Hà Lan), năm 2018. Công trình này đưa ra lập luận rằng các chính sách hiện tại về tình trạng không quốc tịch không ưu tiên trao quyền cho chính những người bị ảnh hưởng, mà chỉ gợi ý áp dụng cách tiếp cận dựa trên các chính sách về tình trạng không quốc tịch để khắc phục vấn đề đó. Luận án cũng đi sâu nghiên cứu về pháp luật và những chính sách hiện tại về tình trạng không quốc tịch; xác định cách thức không trao quyền cho những người không quốc tịch và đề xuất một giải pháp thay thế. Luận án chủ yếu đề cập đến quyền của người không quốc tịch và đưa ra luận điểm về việc cần phải xem xét lại ngôn ngữ được sử dụng trong chính sách và luật pháp nói chung, cũng như sửa đổi các quy định về người không quốc tịch. Điều này nhằm trao cho người không quốc tịch nhiều quyền hơn, cũng như tạo các điều kiện thuận lợi để họ được thực hiện các quyền của mình. Luận án cũng đưa ra quan điểm về việc thay vì tập trung vào việc biến những người không quốc tịch thành công dân, cần ban hành chính sách quyền trao quyền cho những người không quốc tịch lựa chọn khi nào và làm thế nào để yêu cầu các cơ quan nhà nước ban hành các quyền liên quan hoặc tương đương với công dân các quốc gia. Có thể nói, quan điểm của tác giả K.J. Swider đã đưa ra những phương hướng mới và có nhiều điểm khác với những quan điểm mang tính truyền thống về cách thức giải quyết tình trạng người không quốc tịch - đây cũng là một góc nhìn có giá trị tham khảo rất cao [136].

*Thứ hai*, các công trình về địa vị pháp lý của người không quốc tịch trong luật pháp một số quốc gia trên thế giới. Vấn đề này được các học giả trên

thể giới nghiên cứu dựa trên những quy định của pháp luật quốc gia mình, thông qua đó đưa ra những đánh giá có giá trị nghiên cứu và tham khảo, cụ thể như sau:

(1) Luận án tiến sĩ **“Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства”** (Tạm dịch: *Địa vị pháp lý của người nước ngoài và người không quốc tịch*) của tác giả Бойко С.В. (Boiko S.V), Đại học Tổng hợp Saint-Petersburg thuộc Bộ Nội vụ, Liên bang Nga, năm 2013. Trong luận án của mình, tác giả đưa ra lý luận về người nước ngoài và những khái niệm cơ bản liên quan đến chế định về người không quốc tịch. Luận án cũng đề cập về lịch sử hình thành những quy định pháp luật về người không quốc tịch của Liên bang Nga và các nước SNG; những quyền mang tính hiến định của người nước ngoài nói chung và người không quốc tịch nói riêng. Có thể nói, nội dung luận án nghiên cứu tương đối toàn diện những vấn đề về lý luận và thực tiễn pháp luật, thực tiễn áp dụng pháp luật đối với người không quốc tịch tại Liên bang Nga [150].

(2) Luận án **“Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”** (Tạm dịch: *Địa vị pháp lý theo Hiến pháp của người nước ngoài và người không quốc tịch ở Liên Bang Nga*) của tác giả Кочуков Т.В. (Kochucop T.V), năm 2014. Luận án nghiên cứu về khái niệm và phân loại người không quốc tịch tại Liên bang Nga, những nguyên tắc hình thành người không quốc tịch; vấn đề nhập cảnh, xuất cảnh và cư trú của người nước ngoài và không quốc tịch theo quy định của luật pháp Liên bang Nga; quyền và nghĩa vụ và trách nhiệm của người không quốc tịch. Từ đó làm rõ thực trạng của người không quốc tịch hiện nay tại Liên bang Nga, đề xuất liên quan đến việc nhập quốc tịch và bảo đảm một số quyền trong các lĩnh vực tương thích với những quyền hiến định trong Hiến pháp Liên bang Nga [151].

(3) Cuốn sách **“Statelessness persons in the United States and role of international protection in achieving a legal solution”** (Tạm dịch: *Người không quốc tịch ở Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và vai trò của quốc tế trong việc đưa ra các giải pháp có tính chất pháp lý*) của tác giả David.C. Baluarte, Nxb

Georgetown Immigration Law Journal, năm 2015. Trong cuốn sách này, David.C. Baluarte đã đưa ra cái nhìn tổng quan ngắn gọn về nguồn gốc lịch sử của các chính sách bảo vệ quốc tế dành cho người tị nạn và người không quốc tịch. Cuốn sách cũng phản ánh sự thiếu đầy đủ của luật pháp Hoa Kỳ về người không quốc tịch trong khi luật nhập cư Hoa Kỳ không giải thích việc áp dụng hay không đối với những người không quốc tịch. Tác giả cũng đề xuất cơ chế để bảo vệ những người không quốc tịch theo các tiêu chuẩn của luật quốc tế đối với người quốc tịch và hướng dẫn mới của Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) về bảo vệ người không quốc tịch [133];

(4) Cuốn sách *“The protection of statelessness persons in Australian Law - the rationale for a statelessness determination procedure”* (Tạm dịch: *Vấn đề bảo vệ người không quốc tịch theo pháp luật Ôtxâyliá và thủ tục xác định người không quốc tịch dưới góc độ lý luận*) của tác giả Michelle Foster, Jane Mc Adam & Davina Wadley, Nxb Melbourne University Law, năm 2016. Cuốn sách đề cập đến thực trạng của người không quốc tịch theo pháp luật Ôtxâyliá, các quy định của pháp luật quốc gia để bảo vệ những quyền cơ bản của nhóm người này. Đặc biệt, các tác giả đã đề cập đến lý luận về thủ tục xác định quốc tịch của người không quốc tịch, điều kiện và thực trạng xác định quốc tịch và nhập quốc tịch của người không quốc tịch.

### **1.1.2. Các công trình về quản lý người không quốc tịch và giải quyết tình trạng người không quốc tịch**

#### **1.1.2.1. Các công trình trong nước**

Trên thực tế, nội dung về giải quyết tình trạng người không quốc tịch chưa được các học giả trong nước đề cập một cách độc lập trong các công trình nghiên cứu của mình mà chỉ mới dừng lại ở nội dung về quản lý người không quốc tịch trong lao động và cư trú. Thông qua đó, đưa ra những quy định nhằm bảo đảm quyền cư trú của người không quốc tịch, giúp họ tiệm cận hơn với khả năng được nhập quốc tịch Việt Nam.

*Thứ nhất, các công trình về quản lý cư trú đối với người không quốc tịch.* Đối với vấn đề quản lý cư trú đối với người không quốc tịch tại Việt Nam hiện

nay chưa có công trình nào nghiên cứu một cách cụ thể, chuyên sâu. Vấn đề này chỉ được đề cập chung với tất cả các đối tượng, cụ thể như sau:

(1) Sách **“Quyền tự do cư trú của công dân trong giai đoạn hiện nay”** của các tác giả Cao Vũ Minh - Nguyễn Thị Thiện Trí, năm 2014. Cuốn sách này bàn về quyền tự do cư trú và việc bảo đảm quyền tự do cư trú là một chế định pháp lý có ý nghĩa đặc biệt quan trọng liên quan đến hầu hết các quan hệ hành chính, dân sự của một cá nhân. Mặt khác, trong tác phẩm này, các tác giả cũng đã phân tích và làm sáng tỏ tính quốc tế của quyền tự do cư trú được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948.

Ngoài ra tác giả Cao Vũ Minh còn có các công trình nghiên cứu về vấn đề cư trú và áp dụng các hình thức xử phạt trục xuất đối với người nước ngoài như: Bài viết **“Bảo đảm quyền của người nước ngoài khi bị áp dụng hình thức xử phạt trục xuất”** in trên Tạp chí Khoa học pháp lý số 8, tháng 11/2017. Bài viết đã phân tích các quy định về hình thức xử phạt trục xuất theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 trên cơ sở bảo đảm quyền của người nước ngoài khi bị áp dụng hình thức xử phạt trục xuất nhằm đề xuất phương hướng hoàn thiện [28]. Bài viết **“Hình thức xử phạt trục xuất trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012”** in trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 1, tháng 1/2018. Bài viết đã phân tích hình phạt trục xuất theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và đưa ra những bất cập trong các quy định của pháp luật về hình thức xử phạt trục xuất. Thông qua đó tác giả Cao Vũ Minh đã đề xuất phương hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả áp dụng biện pháp trục xuất trên thực tế [29].

(2) Tác giả Ngô Hữu Phước với một số các công trình liên quan đến vấn đề quốc tịch như: Bài viết **“Những vấn đề lý luận cơ bản về nhận trở lại công dân trong luật quốc tế và pháp luật Việt Nam”**, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 03 (359) tháng 03/2018, đã phân tích, làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và pháp lý liên quan đến hợp tác nhận trở lại công dân giữa các quốc gia, đặc biệt là những quốc gia đã ký Hiệp định, Thỏa thuận quốc tế hoặc Bản ghi nhớ với Việt Nam về lĩnh vực này [70];



Đặc biệt là Đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ **“Hoàn thiện pháp luật về quản lý hoạt động xuất nhập cảnh, cư trú, lao động của người nước ngoài tại Việt Nam”**, đã nghiên cứu một cách đầy đủ và cụ thể những quy định của pháp luật Việt Nam về hoạt động xuất nhập cảnh, cư trú, lao động của người nước ngoài nói chung và đề cập cụ thể đến người không quốc tịch nói riêng. Đồng thời phân tích, làm rõ thực trạng quy định pháp luật của Việt Nam về những lĩnh vực này, đưa ra những đánh giá, nhận xét để từ đó đưa ra những kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực này.

(3) Công trình **“Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam”**, của tác giả Trần Cẩm An, năm 2018. Trong luận văn của mình, tác giả đã đưa ra các khái niệm quốc tịch, người không quốc tịch và quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch; đồng thời, tác giả cũng phân tích thực trạng quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay đối với nhóm người này, đưa ra những đánh giá nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam; từ đó đề xuất những kiến nghị nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, đồng thời góp phần giảm thiểu tình trạng không quốc tịch và hạn chế tình trạng này tiếp tục xuất hiện [83];

*Thứ hai, các công trình về quản lý lao động của người không quốc tịch ở trong nước.* Tình hình nghiên cứu về pháp luật về quản lý nhà nước về lao động nước ngoài tại Việt Nam, phần lớn các nghiên cứu trong thời gian vừa qua chủ yếu dựa trên quy định của Bộ luật Lao động ngày 23/6/1994; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động số 35/2002/QH10; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động số 74/2006/QH11; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động số 84/2007/QH11 và các văn bản hướng dẫn thi hành các luật này như Nghị định số 34/2008/NĐ-CP về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam; Nghị định số 46/2011/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2008/NĐ-CP. Điển hình là một số nghiên cứu của các tác giả:

(1) Công trình nghiên cứu khoa học **“Vấn đề quyền con người của người lao động trong pháp luật lao động Việt Nam”** do tác giả Lê Thị Thúy Hương

chủ nhiệm, năm 2010. Đề tài này đã phân tích và làm rõ các quy định của luật quốc về quyền con người từ đó liên hệ so sánh với các quy định về quyền con người trong pháp luật lao động của Việt Nam. Đồng thời đề tài cũng phân tích thực trạng thực hiện quyền của người lao động (trong đó có lao động người nước ngoài) ở Việt Nam, trên cơ sở đó nhóm tác giả đã đề xuất một số giải pháp nhằm bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực lao động một cách tốt nhất.

Tác giả Lê Thị Thúy Hương cũng có bài tham luận tại Hội thảo “*Việc thực thi quyền con người trong Bộ luật Lao động 2012*” năm 2014 của trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh với chủ đề “*Quyền việc làm của người lao động nước ngoài theo Bộ Luật Lao động 2012*”. Tham luận này đã làm rõ quyền làm việc của lao động là người nước ngoài theo quy định của Bộ luật Lao động hiện hành và cơ chế, cách thức bảo vệ “quyền làm việc” cho nhóm đối tượng này tại Việt Nam.

(2) Chương “*Quyền của người lao động di trú trong pháp luật quốc tế*”, trong Giáo trình Quyền con người trong Luật quốc tế và pháp luật Việt Nam, Nxb Hồng Đức do tác giả Mai Hồng Quỳnh chủ biên. Trong chương này của giáo trình, tác giả đã làm rõ các nội dung liên quan đến khái niệm người lao động di trú, cơ sở pháp lý quốc tế và cơ chế bảo đảm quyền của người lao động di trú trong luật quốc tế và pháp luật Việt Nam.

*Thứ ba*, công trình về gia nhập các Công ước quốc tế về người không quốc tịch.

(1) Luận văn thạc sĩ “*Vấn đề người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Thị Vinh, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2018. Trong công trình này, tác giả đã có cái nhìn tương đối toàn diện về không quốc tịch và người không quốc tịch trong pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế. Đặc biệt, tác giả đã làm rõ những nguyên nhân xuất hiện người không quốc tịch tại Việt Nam, các nhóm người không quốc tịch cơ bản tại Việt Nam hiện nay cũng như những quy định về nhóm chủ thể này trong luật pháp quốc gia và quốc tế. Đồng thời, tác giả cũng đưa ra thực trạng, đánh giá các quyền người không quốc tịch được làm và không được làm trong pháp luật

Việt Nam, từ đó đưa ra những kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật quốc gia đối với người không quốc tịch, đặc biệt các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay [76].

(2) Bên cạnh những công trình trên còn có một số hội thảo được tổ chức liên quan đến người không quốc tịch, cụ thể: Hội thảo **“Pháp luật quốc tế và Việt Nam về người không quốc tịch và thực trạng người không quốc tịch ở khu vực biên giới Việt Nam”** (2013), Hội thảo **“Đánh giá kết quả nghiên cứu và rà soát các quy định của pháp luật về người không quốc tịch và tính khả thi Việt Nam gia nhập công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch”** (2014); Hội thảo quốc tế **“Những kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch”** tháng 9/2017; Hội thảo quốc tế **“Tham vấn ý kiến về khả năng gia nhập Công ước quốc tế 1961 về giảm thiểu tình trạng không quốc tịch”** tháng 12/2021... Các Hội thảo trên dù tiến hành trong nhiều giai đoạn khác nhau, tuy nhiên đều hướng đến việc phân tích những điểm tương đồng trong pháp luật Việt Nam và các Công ước quốc tế về người không quốc tịch; đánh giá thực trạng và tính phù hợp tình hình kinh tế - chính trị, văn hóa - xã hội, cũng như những ảnh hưởng khi Việt Nam gia nhập hai Công ước này.

(3) Một số bài viết trong các Tạp chí khoa học như: tác giả Nguyễn Hồng Bắc với bài viết **“Quy định của pháp luật về người không quốc tịch”** của (Tạp chí Luật học tháng 6/2009) và **“Luật áp dụng đối với người không quốc tịch và người nhiều quốc tịch”** (Tạp chí Luật học tháng 7/2009); **“Nguyên nhân dẫn đến tình trạng không quốc tịch - Thực trạng và giải pháp”** (Báo điện tử Luật học.vn); **“Vấn đề người không quốc tịch ở nước ta và hướng giải quyết”** của tác giả Nguyễn Văn Toàn (Tạp chí Dân chủ và pháp luật tháng 7/2009)... Nội dung những bài viết đã tập trung nêu các quy định pháp luật của Việt Nam áp dụng đối với người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam cũng như các quy định pháp luật nhằm hạn chế tình trạng không quốc tịch; phân tích thực trạng người không quốc tịch, từ đó đưa ra một số kiến nghị, đề xuất hoàn thiện pháp luật đối với người không quốc tịch và giải pháp đề

nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật nhằm giải quyết tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

(4) Đề tài “*Nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch*” do Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực, Bộ Tư pháp thực hiện theo Quyết định số 1879/QĐ-BĐH ngày 28/6/2012. Để thực hiện đề tài này, nhóm tác giả đã tiến hành các hoạt động rà soát quy phạm pháp luật quốc tế và quốc gia đối với người không quốc tịch; tiến hành khảo sát chuyên sâu về tình hình người không quốc tịch ở các địa phương nơi tập trung đông người không quốc tịch sinh sống, từ những số liệu đó đưa ra các đánh giá liên quan đến thực trạng pháp luật và áp dụng pháp luật về người không quốc tịch; hạn chế và nguyên nhân của các hạn chế này, từ đó đưa ra các phương hướng hoàn thiện pháp luật quốc gia về người không quốc tịch, đánh giá khả năng gia nhập Công ước năm 1954 về quy chế người không quốc tịch của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

#### **1.1.2.2. Các công trình nước ngoài**

Ở nước ngoài, các công trình nghiên cứu về vấn đề quản lý và giải quyết tình trạng người không quốc tịch tương đối phong phú về mặt lý luận và thực tiễn. Có thể kể đến các công trình của các tác giả tiêu biểu sau đây:

(1) Công trình nghiên cứu “*Über Staatenlosigkeit, undokumentierte Migration und die Permanenz der Grenze*” (Tạm dịch: *Về tình trạng không quốc tịch, di cư không có giấy tờ và sự lâu dài của biên giới*) của tác giả Julia Schulze Wessel (Đức), năm 2012, đăng trên Tạp chí Zeitschrift für Politische Theorie, Heft 2/2012. Bài báo này dựa trên luận điểm: người tị nạn ngày nay không còn được mô tả như một cá nhân bị loại trừ, mà là một cá nhân bị giới hạn về quyền. Tác giả cho rằng, khái niệm biên giới hiện nay không còn được hiểu là một đường cố định giữa hai lãnh thổ, mà là một khu vực biên giới ngăn cách người tị nạn, người không quốc tịch với luật pháp. Từ đó, tác giả đề xuất các biện pháp nhằm giải quyết thực trạng này ở Đức đối với những người nhập cư hoặc những người không quốc tịch đến từ các quốc gia láng giềng [147].

(2) Công trình nghiên cứu **“Statelessness and Nationality: The Case of Non-Citizens in Latvia”** (Tạm dịch: không quốc tịch và quốc tịch: Trường hợp của những người không phải là công dân ở Latvia) của tác giả Maria Hellborg, năm 2015. Công trình nghiên cứu lý luận về không quốc tịch và quốc tịch, đi sâu vào nghiên cứu, phân tích Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và 1961 về người không quốc tịch, thông qua đó đưa ra các hướng về giải quyết tình trạng người không quốc tịch. Maria Hellborg đặc biệt chú ý đến các biện pháp được đưa ra trong Công ước năm 1961 và coi đó là những biện pháp hữu hiệu nhất nhằm giảm thiểu tình trạng này trong giai đoạn hiện nay [138].

(3) Luận án tiến sỹ **“Addressing the anomaly of statelessness in Europe: An EU law and human rights perspective”** (Tạm dịch: Giải quyết sự bất thường của tình trạng không quốc tịch ở châu Âu: Quan điểm về luật pháp và nhân quyền của EU) của tác giả Katalin Berényi, năm 2018. Luận án đi sâu vào phân tích thực trạng người không quốc tịch tại các quốc gia Châu Âu, nguyên nhân của sự gia tăng đột biến số người này trong thời gian vừa qua. Đồng thời tác giả cũng đi sâu vào phân tích những yếu tố tác động đến thực trạng người không quốc tịch; phân tích địa vị pháp lý của nhóm người này trong các điều ước quốc tế, trong pháp luật các quốc gia thành viên. Đồng thời cũng nhấn mạnh việc cần phải lồng ghép vấn đề đảm bảo quyền của người không quốc tịch vào trong các Công ước về quyền con người nói chung của EU [135].

(4) Cuốn sách **“Sức khỏe của người nhập cư ở Singapore”** của tác giả Kai Hong Phua, Rachel Hui, Marie Nodzenski and Nicole Bacolod, trường Chính sách công Lý Quang Diệu, Đại học Quốc gia Singapore. Trong cuốn sách này, tác giả đã nghiên cứu về vấn đề bảo vệ sức khỏe của người lao động nhập cư ở Singapore, đưa ra những nhận định về thực trạng của những người nhập cư vào Singapore trong thời gian vừa qua, từ đó đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết vấn đề này;

(5) Bài viết **“Pháp luật về người thiểu số”** của tác giả Kartini Aboo Talib Khalid, Viện nghiên cứu dân tộc, trường Đại học Quốc gia Malaysia. Bài viết này phân tích pháp luật lao động ở Malaysia, theo đó bài viết đã nêu và phân

tích các quy định của pháp luật Malaysia về quyền và an ninh cho nhà tuyển dụng tư nhân. Đây là nghiên cứu định tính và sử dụng phân tích nội dung để giải quyết những hạn chế pháp lý. Tác giả đã thực hiện một cuộc phỏng vấn thăm dò bốn mươi người nhập cư Indonesia hợp pháp để có được một số hiểu biết từ những quan điểm nhập cư hợp pháp. Kết quả nghiên cứu này đã chỉ ra các quy định pháp luật lao động, những giới hạn liên quan đến ngôn ngữ, việc thực thi các quy định của pháp luật không hiệu quả, và các vấn đề nền tảng khác là nguyên nhân làm cho người lao động nhập cư gặp nhiều khó khăn, lúng túng.

(6) Bài viết **“Tập trung vào nguồn lực con người”** của tác giả Challinor về chính sách nhập cư của Canada, đăng tải trên website của Cơ quan di trú Canada. Bài viết này đã phân tích các mục tiêu của hệ thống nhập cư là để khuyến khích người nhập cư trẻ, có khả năng song ngữ, kỹ năng cao để xây dựng nguồn lực con người trong lực lượng lao động lão hóa của Canada. Để thu hút đúng loại người di cư, Canada đã đặt ra quy định giáo dục và kỹ năng nhất định để tận dụng người nhập cư tiềm năng, những người có kinh nghiệm làm việc, đạt chuẩn giáo dục đại học, sử dụng tiếng Anh hoặc tiếng Pháp. Bài viết cũng đưa ra rào cản để thu hút lực lượng lao động nhập cư đó là vấn đề bình đẳng, chẳng hạn như việc thi, nhận chứng chỉ đòi hỏi tiêu chuẩn cao hơn nhiều so với người bản địa. Bài viết khẳng định, Canada đang tái đánh giá các mục tiêu của hệ thống nhập cư để định hình cho sự phát triển xã hội của họ.

(7) Bài viết **“Nhu cầu nguồn nhân lực và chính sách nhập cư, Tư liệu Pháp, 3/2006”** của Trung tâm phân tích chiến lược, năm 2006. Báo cáo này đưa ra câu trả lời cho cơ hội tiên hành các cuộc nhập cư để đối phó tình trạng lão hóa dân số có thể làm gia tăng những khó khăn trong một số lĩnh vực. Báo cáo này nghiên cứu mối quan hệ giữa nhập cư và thị trường lao động, phân tích tác động của nhập cư đối với việc làm và tăng trưởng. Nghiên cứu của Trung tâm hướng về việc mở cửa thị trường lao động Pháp cho người nước ngoài. Đồng thời, phân tích các khía cạnh pháp lý và chính trị của việc mở cửa thị trường lao động. Báo cáo đưa ra những định hướng cho chính sách nhập cư của Pháp (cơ hội dựa vào nguồn nhân lực nhập cư, hội nhập của nguồn lực nhập cư trên thị trường lao động, quản lý các luồng lao động nhập cư).

## 1.2. ĐÁNH GIÁ CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN VÀ VẤN ĐỀ TIẾP TỤC ĐƯỢC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN

### 1.2.1. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

#### 1.2.1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu các công trình ở Việt Nam

Các công trình nghiên cứu của các tác giả Việt Nam về người không quốc tịch đã đưa ra cái nhìn tổng quan đối với người không quốc tịch như vấn đề về quy chế pháp lý, về hạn chế, giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch trên thế giới (như vấn đề đảm bảo cư trú, lao động, vấn đề nhập quốc tịch...) Tuy nhiên, hiện nay số lượng các công trình nghiên cứu đối với vấn đề này chưa nhiều và chưa sâu, chủ yếu là những vấn đề lồng ghép với quyền con người, người nước ngoài hay nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Đánh giá kết quả các công trình nghiên cứu của các tác giả Việt Nam về pháp luật đối với người không quốc tịch có thể rút ra một số nhận xét sau:

#### *Thứ nhất, về nội dung nghiên cứu*

Các công trình nghiên cứu tương đối đa dạng các nội dung về người không quốc tịch như: lý luận về người không quốc tịch, quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch, vấn đề xác định quốc tịch và nhập quốc tịch; vấn đề cư trú, lao động... Cùng với đó, các tác giả đã đề cập và nghiên cứu một cách tổng quát về mặt lý luận và thực tiễn về người không quốc tịch hiện nay đang sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Các nghiên cứu nói trên đã thông qua việc tổng hợp, phân tích các quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về quyền con người nói chung và quyền của người nước ngoài nói riêng, đề cập một cách trực tiếp hoặc gián tiếp đến người không quốc tịch đang sinh sống và làm việc trên lãnh thổ Việt Nam. Đồng thời, các tác giả cũng đã đề xuất, xây dựng một số giải pháp có tính khả thi cao về hoàn thiện pháp luật cũng như đảm bảo thực hiện quyền con người, quyền của người nước ngoài theo các điều ước quốc tế song phương và đa phương mà Việt Nam là thành viên. Từ đó, luận án có thể kế thừa một số luận điểm liên quan đến khái niệm quốc tịch, người không quốc tịch, cũng như những phân tích chuyên sâu về địa vị pháp lý của người không quốc tịch, các biện pháp giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch

trong pháp luật quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia điển hình trên thế giới. Đây là nguồn tư liệu có giá trị lớn góp phần hoàn thiện luận án.

Tuy nhiên, với nội dung nghiên cứu pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam, những công trình trên chưa đề cập một cách cụ thể và chuyên sâu. Cách tiếp cận của các học giả Việt Nam phần lớn là gián tiếp thông qua các vấn đề pháp luật về “quyền con người”, về “*quy chế pháp lý của người nước ngoài*”... Điều này dẫn đến việc nghiên cứu về người không quốc tịch chỉ là một mảng nhỏ, không tương xứng với những yêu cầu của thực tế về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay. Nói cách khác, những nội dung mà các công trình nghiên cứu không nêu đầy đủ, toàn diện về pháp luật và hoàn thiện pháp luật đối với người không quốc tịch mà luận án đang hướng tới. Do đó, trên cơ sở kế thừa các công trình nghiên cứu trong nước, có thể thấy cần phải mở rộng và chuyên sâu hơn trong nghiên cứu những quy định của pháp luật Việt Nam đối với người không quốc tịch và đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch tiến tới giảm thiểu thực trạng này tại Việt Nam.

#### *Thứ hai, về phạm vi nghiên cứu*

Các công trình đã nghiên cứu lý luận về quyền con người và thực trạng áp dụng pháp luật về quyền con người cũng như đề cập cụ thể đến người không quốc tịch trong một số công trình. Tuy nhiên, không có công trình nào đề cập chuyên sâu và toàn diện đến vấn đề người không quốc tịch và pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch. Phần lớn những nghiên cứu này mới tập trung đến những quy định trong Luật Quốc tịch hoặc những vấn đề cư trú, lao động đối với người nước ngoài trong phạm vi các văn bản luật chuyên ngành. Đồng thời, số lượng các công trình nghiên cứu có cụm từ “*pháp luật về người không quốc tịch*” hay “*pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch*” là không nhiều cũng chưa chuyên sâu nghiên cứu và làm rõ, xây dựng một cách logic các vấn đề liên quan đến quy định của pháp luật đối với người không quốc tịch. Đối với các công trình đề cập cụ thể đến người không quốc tịch mới tập trung phân tích khái niệm “*quốc tịch*”, “*người không quốc tịch*”; những nguyên nhân, điều kiện



xuất hiện người không quốc tịch, cũng như phân loại, làm rõ các nhóm người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam...

*Thứ ba, về thời gian nghiên cứu*

Thực tiễn nghiên cứu ở trong nước cho thấy, phần lớn các công trình về người không quốc tịch ở Việt Nam đã ra đời tương đối lâu, những số liệu thống kê trong các đề tài cũng là những số liệu cũ, chưa được cập nhật. Điều này dẫn đến việc đánh giá vấn đề về người không quốc tịch không mang tính kịp thời, toàn diện và đúng đắn. Điều này cũng cho thấy vấn đề về người không quốc tịch chưa thật sự được quan tâm và đánh giá đúng mức tại Việt Nam.

Đánh giá các công trình nghiên cứu về người không quốc tịch ở trong nước trên các tiêu chí về nội dung, phạm vi và thời gian nghiên cứu cho thấy, người không quốc tịch và những vấn đề liên quan đến người không quốc tịch chưa thật sự được quan tâm và đánh giá một cách đầy đủ. Do đó, trên cơ sở kế thừa các công trình nghiên cứu trong nước, việc mở rộng phạm vi, cập nhật các số liệu mới nhất về người không quốc tịch; nghiên cứu trực tiếp và chuyên sâu hơn nữa những vấn đề lý luận về người không quốc tịch, cũng như hệ thống hóa những quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch nằm rải rác ở các văn bản quy phạm pháp luật là điều cần thiết. Từ đó đưa ra những đánh giá về mức độ hoàn thiện của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch và đưa ra những kiến nghị, đề xuất phù hợp.

***1.2.1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu các công trình ở nước ngoài***

Thông qua nghiên cứu các công trình của các nhà khoa học nước ngoài, có thể thấy vấn đề người không quốc tịch và pháp luật về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia được quan tâm từ rất sớm và đạt được nhiều kết quả trên các phương diện khác nhau. Tuy nhiên, phần lớn các công trình tập trung vào vấn đề địa vị pháp lý của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia cụ thể, vấn đề quản lý cư trú đối với nhóm chủ thể này. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất, về nội dung nghiên cứu*

Một là, nội dung về địa vị pháp lý của người không quốc tịch. Các công trình nghiên cứu đã phân tích và làm rõ khái niệm “quốc tịch”, “người không

*quốc tịch*”, thông qua đó cũng đã chỉ rõ những đặc điểm của người không quốc tịch trên thế giới, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân xuất hiện và thời điểm hình thành nên tình trạng không quốc tịch trên thế giới; thực trạng người không quốc tịch hiện nay trên thế giới và ở một số quốc gia.

Đặc biệt, trong các công trình của các học giả nước ngoài cũng đã làm rõ những quy định về người không quốc tịch trong các điều ước quốc tế về quyền con người nói chung và người không quốc tịch nói riêng (Công ước của Liên hợp quốc năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch và Công ước của Liên hợp quốc năm 1961 về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch) - Điều này thể hiện vấn đề quyền con người, quyền của người không quốc tịch là vấn đề mang tính cấp thiết, được các học giả nước ngoài quan tâm, làm rõ.

Bên cạnh đó là những công trình đề cập đến quy định của các quốc gia đối với người không quốc tịch. Trên thực tế, việc quy định các chính sách pháp luật của các quốc gia đối với người không quốc tịch phụ thuộc vào các yếu tố về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội của từng quốc gia.

*Hai là*, về nội dung quản lý và giải quyết tình trạng người không quốc tịch. Tuy đã đạt được những kết quả nhất định trong công tác nghiên cứu, tuy nhiên, có thể thấy những công trình của các học giả dù đã đưa ra những giải pháp nhất định liên quan đến người không quốc tịch như: xác định quốc tịch thông qua giấy khai sinh, vấn đề hưởng quốc tịch cho trẻ em hay nhập quốc tịch cho người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ các quốc gia, nhưng thực tế đây là một vấn đề hết sức phức tạp, khó giải quyết trong thời gian ngắn. Đồng thời, hai Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch và Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch chưa thật sự thu hút được cộng đồng quốc tế tham gia đầy đủ, từ đó chưa hình thành nên “*quy định chung*” giữa các quốc gia nhằm giảm thiểu tình trạng xung đột pháp luật, giải quyết dứt điểm và hiệu quả vấn đề người không quốc tịch.

Đối với vấn đề quản lý cư trú của người không quốc tịch, trên thực tế, các công trình nghiên cứu của các tác giả không đề cập trực tiếp đến hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú của người không quốc tịch mà hướng đến vấn đề người nhập cư và chính sách đối với người nhập cư tại một số các quốc gia.

*Thứ hai, về phạm vi nghiên cứu*

Các công trình của học giả nước ngoài đã đưa ra cái nhìn tương đối toàn diện về chính sách pháp luật đối với người không quốc tịch trong các điều ước quốc tế và pháp luật một số quốc gia. Đặc biệt bên cạnh các nhóm quyền của người không quốc tịch, phần lớn các tác giả cũng đã đưa ra các giải pháp theo quy định trong Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch. Theo đó, những công trình khoa học nêu trên đã phân tích chính sách về địa vị pháp lý của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và thực tiễn ở một số quốc gia, đồng thời đưa ra một số vấn đề cụ thể trong giải quyết tình trạng người không quốc tịch như vấn đề nhập cư; nhu cầu về lao động nhập cư; quy định về các yêu cầu được gia nhập quốc tịch của người không quốc tịch, về vấn đề hưởng quốc tịch của trẻ em có cha, mẹ hoặc cả cha và mẹ là người không quốc tịch; vấn đề quyền được lao động của người không quốc tịch...

*Thứ ba, về thời gian nghiên cứu*

Nhìn chung những công trình nghiên cứu của các nhà nghiên cứu nước ngoài về người không quốc tịch có tính cập nhật hơn so với những công trình ở trong nước. Điều này xuất phát từ việc quyền con người nói chung và quyền của người không quốc tịch nói riêng đã được cộng đồng quốc tế và một số quốc gia quan tâm từ rất sớm. Tuy nhiên, thực tiễn hiện nay tình hình người không quốc tịch ngày càng diễn biến phức tạp, những công trình nghiên cứu chuyên sâu nói trên của các học giả nước ngoài cũng chưa đánh giá được đầy đủ và toàn diện về vấn đề người không quốc tịch và pháp luật của các quốc gia về người không quốc tịch.

Nói cách khác, đối với vấn đề người không quốc tịch trong các công trình nghiên cứu trên mới phần nào làm rõ được một vấn đề cụ thể chứ chưa bao quát và có tính cập nhật được những nội dung liên quan đến pháp luật về người không quốc tịch, hoặc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.

**1.2.2. Những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án**

Có thể nhận thấy, các công trình nghiên cứu ở Việt Nam cũng như trên thế giới đã mang lại lượng thông tin khoa học pháp lý nhất định về người không quốc tịch. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề liên quan đến người không quốc tịch

mà các công trình này chưa giải quyết một cách đầy đủ, toàn diện, dẫn đến quyền của người không quốc tịch chưa thật sự được đảm bảo; pháp luật để giải quyết tình trạng người không quốc tịch chưa thật sự chặt chẽ, khả thi và có hiệu quả. Chính vì vậy, nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, làm cơ sở để các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân có thực hiện, bảo đảm quyền của người không quốc tịch, hướng đến việc giải quyết tình trạng này, luận án tiếp tục làm rõ các nội dung sau:

*Thứ nhất*, nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu hơn những vấn đề lý luận về người không quốc tịch, cụ thể: khái niệm và đặc điểm của người không quốc tịch; khái niệm, đặc điểm của pháp luật về người không quốc tịch; vai trò, đặc điểm và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch; những yếu tố tác động và yêu cầu đối với việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.

*Thứ hai*, nghiên cứu, làm rõ những quy định của pháp luật quốc tế và rút ra những bài học kinh nghiệm trong xây dựng pháp luật về người không quốc tịch của một số quốc gia (đặc biệt là các quốc gia đã gia nhập Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và Công ước về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961 như: Pháp, Liên bang Đức, Philippines...; pháp luật một số quốc gia không phải là thành viên của hai Công ước trên như Liên bang Nga, Trung Quốc, Thái Lan...) để làm luận cứ cho việc đưa ra những kiến nghị, đề xuất ở các nội dung sau.

*Thứ ba*, nghiên cứu toàn diện và chuyên sâu hơn thực trạng pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam, gồm thực trạng ban hành, áp dụng pháp luật; tổ chức thực hiện nội dung của pháp luật đối với người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ nước ta. Từ đó đưa ra những đánh giá, đặc biệt tập trung vào những hạn chế, phân tích nguyên nhân, qua đó làm tiền đề để đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật; hệ thống hóa những quy định liên quan đến người không quốc tịch, phù hợp với những nội dung của pháp luật quốc gia.

*Thứ tư*, nghiên cứu những chính sách của Đảng và Nhà nước đối với vấn đề quốc tịch và giải quyết tình trạng người không quốc tịch để xác định phương

hướng cụ thể, phù hợp nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Dựa trên những đánh giá ưu, nhược điểm đã nghiên cứu đưa ra những giải pháp để hoàn thiện quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch, góp phần giải quyết triệt để thực trạng này ở Việt Nam.

### **1.3. GIẢ THUYẾT NGHIÊN CỨU VÀ CÂU HỎI NGHIÊN CỨU**

#### **1.3.1. Giả thuyết nghiên cứu**

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, pháp luật về người không quốc tịch, luận án kiểm chứng giả thuyết sau:

*Pháp luật về người không quốc tịch đã hình thành ở Việt Nam sau cách mạng tháng 8 năm 1945, tuy nhiên đến giai đoạn hiện đại mới bắt đầu được chú trọng và phát triển. Pháp luật về người không quốc tịch được quy định trong Hiến pháp, các văn bản pháp luật và dưới luật, đồng thời là kết quả của quá trình nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam tham gia là thành viên. Tuy nhiên, pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam còn thiếu tính toàn diện và chưa thật sự đồng bộ, thống nhất và việc triển khai áp dụng pháp luật về người không quốc tịch còn chưa thật sự hiệu quả, thiếu tính khả thi. Để khắc phục cần có các định hướng cụ thể, đồng thời thực hiện các biện pháp đồng bộ nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về người không quốc tịch, bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền con người của nhóm người này tại Việt Nam.*

#### **1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu**

Luận án cần giải quyết bốn câu hỏi nghiên cứu sau:

(1) Những nghiên cứu về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay như thế nào, tập trung vào những vấn đề gì? Những vấn đề nào đã được giải quyết cần được kế thừa, phát triển, những vấn đề nào cần được tiếp tục nghiên cứu?

(2) Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam cần dựa trên cơ sở lý luận nào?

(3) Thực trạng pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay như thế nào? Những kết quả đạt được và những tồn tại, bất cập cũng như những nguyên nhân của thực trạng này là gì?

(4) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay như thế nào?

### **Kết luận chương 1**

Qua việc nghiên cứu các tài liệu trong Tổng quan, có thể nhận thấy các công trình khoa học trong và ngoài nước đã đề cập đến các nội dung cơ bản của pháp luật về người không quốc tịch. Đây được coi là chủ thể đặc biệt trong quan hệ pháp luật khi không có mối quan hệ chính trị - pháp lý với bất kỳ quốc gia nào, do đó pháp luật về người không quốc tịch đã được quan tâm, nghiên cứu từ lâu trong các công trình của các học giả trong và ngoài nước trên nhiều phương diện.

Hệ thống hoá các công trình đã được công bố cả trong và ngoài nước liên quan mật thiết đến hướng nghiên cứu của luận án; phân tích, đánh giá và nêu rõ những mặt thành công và mức độ thành công của các công trình trong việc giải quyết các vấn đề liên quan; những quan điểm, luận điểm đã được thừa nhận rộng rãi, cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu đã được sử dụng trong những công trình nghiên cứu này; phân tích, đánh giá và nêu rõ những vấn đề còn tồn tại liên quan đến hướng nghiên cứu của nghiên cứu sinh trong các công trình đã đề cập, những vấn đề chưa được giải quyết một cách triệt để hoặc còn đang có ý kiến khác nhau hoặc còn đang bỏ ngỏ cần tiếp tục nghiên cứu.

Như vậy, việc nghiên cứu tổng thuật các tài liệu này đã gợi mở những định hướng cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam và đưa ra những giải pháp để hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này, hướng tới việc bảo đảm các quyền con người của người không quốc tịch, và giải quyết triệt để vấn đề này.

## Chương 2

# CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH

### 2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, NỘI DUNG, VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH

#### 2.1.1. Khái niệm pháp luật về người không quốc tịch

##### 2.1.1.1. Khái niệm “quốc tịch”

Khái niệm “quốc tịch” được giai cấp tư sản đưa ra để thu hút sự ủng hộ đối với cuộc cách mạng nhằm lật đổ chế độ phong kiến, thiết lập chính quyền tư sản [85, tr.12]. Mặc dù trong thời kỳ này, khái niệm quốc tịch chỉ mang tính hình thức nhưng đã đánh dấu sự chuyển biến mang tính pháp lý khi một cá nhân được coi là “công dân” của một quốc gia chứ không phải “thần dân” trong thời kỳ phong kiến, quân chủ. Hiện nay, “quốc tịch” không còn là một chế định mang tính hình thức mà đã trở thành cách thức biểu đạt rõ nhất mối quan hệ hai chiều giữa Nhà nước và công dân, cho phép xác định một cá nhân là công dân của một quốc gia cụ thể. Theo luật pháp quốc tế, “quốc tịch” được hiểu là một phạm trù chính trị - pháp lý xác định một mối quan hệ giữa cá nhân một con người với một Nhà nước nhất định, đó là sự ràng buộc về mặt pháp lý giữa một cá nhân và một quốc gia [47, tr. 171].

Quốc tịch là sự ràng buộc về mặt pháp lý đánh dấu mối quan hệ của cá nhân với tư cách là thành viên của một quốc gia hoặc thuộc về một quốc gia hoặc sở hữu giấy tờ quốc tịch của một quốc gia [152, tr. 225]. Các công dân có địa vị pháp lý khác nhau tùy thuộc vào từng thời kỳ lịch sử, hay trong từng xã hội, Nhà nước cụ thể khác nhau. Địa vị pháp lý của cá nhân này sẽ được củng cố và hoàn thiện hơn theo các giai đoạn phát triển của xã hội loài người. Do đó, có thể nói khái niệm về quốc tịch, pháp luật về quốc tịch thay đổi theo sự thay đổi của bối cảnh xã hội và thời điểm lịch sử của từng thời kỳ. Cùng với đó, hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia cũng khác nhau tùy thuộc vào đặc thù kinh tế - chính trị, xã hội, do đó họ cũng có những quy định khác nhau về nội hàm pháp lý của

quốc tịch. Luật quốc tịch của mỗi quốc gia đều quy định cụ thể các nội dung liên quan như: nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch phù hợp, cùng với đó là các biện pháp khác nhau nhằm đảm bảo quyền lợi cho những công dân.

Có nhiều quan điểm về “quốc tịch” của các học giả. Tuy nhiên nội hàm khái niệm này được định nghĩa đầy đủ nhất trong Phán quyết của Tòa án Công lý Quốc tế về “Vụ Nottebohm giữa Liechtenstein và Guatemala”. Theo đó *“quốc tịch là một mối liên kết pháp lý có cơ sở dựa trên một thực tế xã hội về sự gắn kết, một mối liên kết đặc thù về việc tồn tại, lợi ích và quan điểm, cùng với sự tồn tại của các quyền và nghĩa vụ qua lại. Có thể cho rằng điều đó cấu thành một sự thể hiện pháp lý của một thực tế rằng một cá nhân được trao quốc tịch, trực tiếp theo luật hoặc do quyết định của cơ quan có thẩm quyền, trên thực tế có mối liên kết gần gũi hơn với dân cư của Quốc gia trao quốc tịch hơn dân cư của các Quốc gia khác”* [157].

Nói cách khác, quốc tịch là một phạm trù chính trị - pháp lý, thể hiện mối quan hệ bền vững, gắn bó chặt chẽ giữa Nhà nước và cá nhân. Từ mối quan hệ chặt chẽ, có đi có lại đó, có thể định nghĩa *Quốc tịch là một phạm trù chính trị - pháp lý, là căn cứ pháp lý duy nhất để xác định công dân của một Nhà nước; từ đó làm phát sinh quyền và nghĩa vụ qua lại giữa hai chủ thể, thể hiện mối quan hệ bền vững, gắn bó chặt chẽ, qua lại và thường xuyên giữa Nhà nước và công dân.*

### **2.1.1.2. Khái niệm “người không quốc tịch”**

Nếu quốc tịch là căn cứ pháp lý duy nhất để xác định công dân của một Nhà nước, là cơ sở phát sinh nên quyền và nghĩa vụ mang tính qua lại giữa Nhà nước và công dân, thì *“không quốc tịch”* mang ý nghĩa đối lập. Không quốc tịch là tình trạng không có sự ràng buộc, gắn bó nào về cả mặt chính trị và pháp lý giữa một Nhà nước và một cá nhân; không có sự phát sinh quyền và nghĩa vụ qua lại giữa Nhà nước và cá nhân đó, từ đó cá nhân không được gọi là công dân của một quốc gia.

Khi nghiên cứu về khái niệm “người không quốc tịch”, có nhiều quan điểm và thuật ngữ khác nhau đề cập đến nội hàm của khái niệm này. Cao ủy nhân quyền LHQ cho rằng khái niệm người không phải công dân *“non-citizen”* là bao hàm cho



tất cả những cá nhân mà không được công nhận là đang có những mối liên hệ hiệu quả (effective links) với đất nước mà người đó đang hiện diện [146, tr. 5]. Nói cách khác, cách hiểu này đồng nhất khái niệm người không phải công dân (*non-citizen*) với thuật ngữ “*người nước ngoài*”. Tuy nhiên, quan điểm này không đúng với đặc điểm về việc người không quốc tịch không có sự ràng buộc pháp lý với bất kỳ một quốc gia nào, trong khi đó người nước ngoài còn bao gồm cả những công dân mang quốc tịch của nước ngoài, sinh sống trên lãnh thổ quốc gia sở tại.

Đến Công ước năm 1954 của LHQ về vị thế người không quốc tịch tại Điều 1 đã đưa ra định nghĩa “*người không quốc tịch là người không được coi là công dân của bất kỳ quốc gia nào theo pháp luật hiện hành của quốc gia đó*” [62, Điều 1]. Định nghĩa này đã nói lên tình trạng của cá nhân đó, tuy nhiên lại chưa đưa ra được nội hàm của khái niệm, như: đặc trưng của quốc tịch, cách thức quốc tịch được cấp, về quyền được nhận quốc tịch của cá nhân...

Hiện nay, bên cạnh thuật ngữ “*người không quốc tịch*”, tại một số quốc gia như Đức, Thái Lan, Nga... cũng như ở Việt Nam xuất hiện khái niệm “*người không/chưa xác định quốc tịch*”, “*người không có giấy tờ chứng minh nhân thân*”, “*người tị nạn*”. *Người không/chưa xác định quốc tịch, người không có giấy tờ chứng minh nhân thân* là những người vì nhiều lý do khác nhau như mất giấy tờ tùy thân, là những người vô gia cư, sống ở vùng giáp ranh giữa các quốc gia; những người là con lai giữa công dân quốc gia sở tại với người nước ngoài... Về bản chất, đây chính là người không quốc tịch, tuy nhiên pháp luật các nước, trong đó có Việt Nam vẫn sử dụng thuật ngữ là người không xác định quốc tịch nhằm tạo điều kiện cho họ có những chính sách tốt hơn, thủ tục để họ gia nhập quốc tịch cũng thuận lợi hơn so với người không quốc tịch (có thể kể đến như quy định tại Luật Căn cước năm 2023 về người gốc Việt Nam chưa xác định được quốc tịch). Người tị nạn, theo định nghĩa của Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn, là người bị buộc phải chạy trốn khỏi đất nước của mình vì bị đàn áp, chiến tranh hoặc bạo lực (A refugee is someone who has been forced to flee his or her country because of persecution, war or violence). Về bản chất, một số người tị nạn là người không quốc tịch, nhưng không phải tất cả họ đều là người không quốc tịch, có thể vì lý do chiến tranh, bạo

lực, tôn giáo... dẫn đến họ từ chối sự bảo hộ của quốc gia họ mang quốc tịch. Người tị nạn được xem là người nước ngoài ở quốc gia họ tị nạn. Người tị nạn có thể là người có quốc tịch hoặc không có quốc tịch. Trường hợp những người này có giấy tờ nhân thân như hộ chiếu, căn cước công dân... họ được xác định là công dân nước ngoài. Đối với trường hợp không có giấy tờ chứng minh nhân thân, các cơ quan có thẩm quyền cần điều tra, xác minh nguyên nhân không có giấy tờ để xác định họ là người không quốc tịch hay vì những lý do khác dẫn đến họ bị mất, thất lạc hoặc cố tình vứt giấy tờ tùy thân.

Có thể thấy, về mặt hình thức, một cá nhân không quốc tịch là người không có mối liên kết chính trị - pháp lý với quốc gia nào, về mặt nội dung, người không quốc tịch không bị ràng buộc bởi những nghĩa vụ pháp lý của một công dân đối với một quốc gia và ngược lại. Đặc điểm về mặt nội dung này dẫn tới hệ quả là không có quốc gia nào phải có nghĩa vụ thực hiện sự đảm bảo an ninh, trật tự, an sinh xã hội hay bảo hộ người đó. Không phải công dân của bất kỳ quốc gia nào đồng nghĩa với việc họ không có các quyền cơ bản như quyền bầu cử, quyền được làm việc, được học hành, chăm sóc sức khỏe, được bảo hiểm xã hội và hưu trí... Tùy vào quy định của pháp luật của từng quốc gia nơi người không quốc tịch cư trú mà địa vị pháp lý của họ có thể khác nhau, tuy nhiên nhìn chung nhóm người này không được đảm bảo các quyền cơ bản về chính trị, xã hội, kinh tế và văn hóa. Bên cạnh đó, từ việc không có quốc tịch sẽ dẫn đến việc họ không bị ràng buộc về cơ chế chính trị và cơ chế thực thi pháp luật của bất cứ quốc gia nào, từ đó họ có thể không chịu ảnh hưởng hoặc nhận hệ quả từ những chính sách và pháp luật của các quốc gia nơi họ cư trú về những hành vi vi phạm pháp luật của họ. Trên thực tế, đối với những vi phạm pháp luật về hành chính, hình sự của người không quốc tịch thì các quốc gia còn gặp nhiều khó khăn, lúng túng trong công tác xử lý (như áp dụng hình phạt trực xuất đối với người không quốc tịch, các biện pháp xử lý hành chính...). Điều này phần nào gây ảnh hưởng đến tình hình an ninh, trật tự của các quốc gia nơi người không quốc tịch cư trú, đồng thời kéo theo các tác động tiêu cực đến bảo đảm thực hiện quyền con người theo pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia.

Từ những nhận định trên, có thể hiểu: *Người không quốc tịch là cá nhân không có sự ràng buộc, gắn bó chặt chẽ, thường xuyên về mặt chính trị và pháp lý với bất kỳ một quốc gia nào, không được hưởng quyền và không phải thực hiện nghĩa vụ công dân với một Nhà nước và ngược lại, không có Nhà nước nào phải thực hiện các nghĩa vụ, quyền công dân với cá nhân đó.*

### **2.1.1.3. Khái niệm pháp luật về người không quốc tịch**

Theo cách hiểu chung nhất, pháp luật là hệ thống các quy phạm có tính chất bắt buộc chung, được thực hiện lâu dài nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận; thể hiện ý chí của Nhà nước và được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp tổ chức, giáo dục, thuyết phục, cưỡng chế bởi bộ máy Nhà nước. Pháp luật là cơ sở pháp lý cho tổ chức, hoạt động của đời sống xã hội và Nhà nước, là công cụ để Nhà nước thực hiện quyền lực của mình. Trong lý luận Nhà nước và pháp luật Việt Nam, pháp luật được hiểu là hệ thống những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận và đảm bảo thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội phát triển phù hợp với lợi ích của giai cấp mình. Một số nhóm tác giả có quan điểm đồng nhất khi cho rằng pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội với mục đích đảm bảo trật tự và ổn định xã hội [123, tr.182]; [56, tr.161]; [124, tr. 288].

Tuy nhiên, nội hàm khái niệm pháp luật về người không quốc tịch không chỉ bao hàm hệ thống pháp luật quốc gia, mà còn đề cập đến những quy định, quy tắc xử sự trong pháp luật quốc tế thông qua các điều ước quốc tế và Thỏa thuận quốc tế. Bởi trên thực tế, người không quốc tịch hiện nay đã trở thành vấn đề chung của cả nhân loại, chứ không riêng có của quốc gia nào và pháp luật chính là sự gắn kết giữa hệ thống nội luật và pháp luật quốc tế để đảm bảo quyền cũng như hạn chế tình trạng người không quốc tịch.

Đối với pháp luật quốc tế, cộng đồng quốc tế đã thông qua những điều ước quốc tế điều chỉnh các vấn đề về quyền con người nói chung và người

không quốc tịch nói riêng từ rất sớm, đặc biệt là thời điểm sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới lần hai. Trong bối cảnh cả thế giới bị ảnh hưởng bởi hậu quả của chiến tranh thì quyền con người, đặc biệt với nhóm người tị nạn, di cư, chạy trốn chiến tranh trở thành vấn đề mang tính cấp thiết của nhân loại. Tổ chức LHQ ngay sau khi ra đời đã thông qua các điều ước quốc tế điều chỉnh trực tiếp vấn đề quyền con người, hoặc có đề cập đến nội dung này như: Hiến chương LHQ năm 1945, Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948, Công ước về các quyền dân sự - chính trị và kinh tế - xã hội năm 1966, Công ước về quyền trẻ em 1989, Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954, Công ước của LHQ về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961... Những nội dung trong các điều ước quốc tế nêu trên đã góp phần hình thành nên khái niệm về “*người không quốc tịch*” và hệ thống những quy định trong pháp luật quốc tế về người không quốc tịch. Trên cơ sở các điều ước quốc tế này, các quốc gia đã “*nội luật hóa*”, xây dựng những chế định luật đối với người không quốc tịch dựa trên những đặc điểm về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội và kỹ thuật lập pháp của riêng mình.

Do vậy, có thể hiểu *Pháp luật về người không quốc tịch là hệ thống những quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận để điều chỉnh về địa vị pháp lý của người không quốc tịch, các biện pháp bảo vệ và hạn chế tình trạng người không quốc tịch.*

Trong hệ thống pháp luật nước ta, pháp luật về người không quốc tịch là tổng hợp các quy định về người không quốc tịch được ghi trong các văn bản pháp luật như Hiến pháp, luật về quốc tịch và một số văn bản quy phạm pháp luật khác điều chỉnh trực tiếp hoặc gián tiếp nội dung về quyền, nghĩa vụ, cũng như những biện pháp nhằm giảm bớt tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam.

### **2.1.2. Đặc điểm pháp luật về người không quốc tịch**

Ngoài những đặc điểm của pháp luật nói chung như tính quy phạm phổ biến, tính được bảo đảm bằng nhà nước, tính xác định chặt chẽ về hình thức... pháp luật về người không quốc tịch còn có những đặc điểm riêng biệt, cụ thể như sau:

***2.1.2.1. Pháp luật về người không quốc tịch gắn với sự phát triển của xã hội, với thực hiện nghĩa vụ của nhà nước trong bảo đảm quyền con người***

Pháp luật về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế thường gắn liền với những điều ước quốc tế về quyền con người - những vấn đề thực sự được chú trọng từ sau Thế chiến lần thứ 2 năm 1945, được đánh dấu bằng sự ra đời của Tổ chức LHQ. Sau đó, LHQ đã thông qua những điều ước quốc tế nhằm điều chỉnh và xây dựng khung pháp lý về quyền con người như Hiến chương LHQ năm 1945, Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948, Công ước về các quyền dân sự - chính trị năm 1966 [64]... Đến năm 1954, quy định về người không quốc tịch lần đầu tiên được quy định cụ thể tại Công ước về vị thế của người không quốc tịch, Công ước về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961. Đây được coi là những tiền đề, căn cứ để các quốc gia đưa ra, bổ sung, hoàn thiện những quy định liên quan đến việc bảo đảm quyền con người nói chung, của người không quốc tịch nói riêng trong Hiến pháp và pháp luật của mình.

Từ những quy định về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, quan điểm về quyền của nhóm người này được phát triển theo hướng nội luật hóa và gắn liền vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong việc tạo ra những sự đảm bảo cần thiết về mọi mặt đối với họ. Trong lịch sử lập pháp Việt Nam, vấn đề quốc tịch và người không quốc tịch được đề cập tương đối muộn so với các chế định khác. Quốc tịch Việt Nam chỉ được mặc định tồn tại nhưng chưa từng được công nhận và quy định trong lịch sử trung đại Việt Nam dù việc đăng ký hộ tịch đã có từ thời nhà Trần. Việc quản lý hộ tịch được thực hiện một cách đầy đủ, khoa học chỉ được bắt đầu từ thời kỳ Pháp thuộc, khi người dân Việt Nam (được coi như) có quốc tịch Đông Dương thuộc Pháp (Fédération indochinoise).

Quốc tịch Việt Nam chỉ thực sự tồn tại kể từ khi Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được thành lập. Sắc lệnh số 53 năm 1945 của Chính phủ Cách mạng lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa do Chủ tịch Hồ Chí Minh kí ban hành là quy định chính thức đầu tiên về quốc tịch Việt Nam. Đến năm 1988, Quốc hội nước ta đã ban hành Luật Quốc tịch đầu tiên với những quy định liên

quan đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quốc tịch của công dân. Từ đó đến nay, qua những lần sửa đổi, bổ sung, đã có Luật Quốc tịch Việt Nam số 07/1998/QH10 năm 1998; Luật Quốc tịch Việt Nam số 24/2008/QH12 năm 2008; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam số 56/2014/QH13 năm 2014. Trong các văn bản quy phạm pháp luật này, có thể thấy nội dung điều chỉnh về người không quốc tịch đã được quan tâm, dần bổ sung qua từng giai đoạn nhằm tiến đến hoàn thiện nội dung quan hệ pháp luật này, đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn.

### ***2.1.2.2. Nội dung quy định về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế có tính toàn diện, hệ thống***

Như đã phân tích, pháp luật về người không quốc tịch được đề cập trước hết ở các điều ước quốc tế và Thỏa thuận quốc tế giữa các quốc gia và các chủ thể khác trong quan hệ quốc tế. Nội dung những điều ước quốc tế này đã đề cập tương đối cụ thể và chi tiết liên quan đến: 1) cách xác định một cá nhân là người không quốc tịch; 2) quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch (những quyền này được phân loại cụ thể theo các nhóm); 3) nghĩa vụ của các quốc gia thành viên và các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này, nâng cao vị thế của những người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ của các quốc gia.

Trên thực tế, những quy định liên quan về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế ra đời sớm hơn so với những quy định của pháp luật quốc gia (cụ thể là Việt Nam) và không bị ảnh hưởng, ràng buộc bởi các yếu tố về chính trị, kinh tế hay văn hóa - xã hội như pháp luật quốc gia. Pháp luật quốc tế về người không quốc tịch được xây dựng với mục đích đảm bảo quyền của người không quốc tịch, nâng cao vị thế của họ và hướng đến giảm thiểu tình trạng này nên những quy định sẽ có tính mở rộng và toàn diện hơn. Qua nghiên cứu, có thể thấy trong nội dung các điều ước quốc tế về quyền của người không quốc tịch đã cố gắng đưa quyền của nhóm người này tiệm cận nhất với quyền của các công dân khác nhằm nâng cao vị thế của họ, từ đó hạn chế được phần nào tình trạng này.

Hiện nay có hai Công ước điều chỉnh trực tiếp về vấn đề người không quốc tịch là Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954,

Công ước của LHQ về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961. Hai Công ước này đã đưa ra những quy định liên quan đến vấn đề quyền của người không quốc tịch và các biện pháp nhằm nâng cao vị thế của họ, giảm thiểu tình trạng này ở các quốc gia thành viên Công ước nói riêng, hướng đến giải quyết triệt để trên toàn thế giới nói chung. Có thể nói đây là hai văn bản pháp luật đầu tiên đề cập trực tiếp đến vấn đề người không quốc tịch, là căn cứ, định hướng để xây dựng và hoàn thiện pháp luật quốc gia (đặc biệt là các quốc gia thành viên Công ước) về địa vị pháp lý của người không quốc tịch cũng như cách thức để giải quyết tình trạng này tại quốc gia mình.

### ***2.1.2.3. Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về người không quốc tịch mang tính đặc thù***

Xuất phát từ người không quốc tịch là chủ thể đặc biệt trong các quan hệ pháp luật, do đó đối tượng điều chỉnh của pháp luật về người không quốc tịch cũng mang những yếu tố đặc thù - đó là hướng đến bảo vệ các quyền của họ, qua đó đưa ra các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này.

Trong các điều ước quốc tế về quyền con người đều đưa ra những quy định chung, không phân biệt đối xử giữa người với người. Pháp luật quốc tế đã đặc biệt đưa ra Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 với mục đích cải thiện tình trạng pháp lý của người không quốc tịch nhằm nâng cao vị thế của những người không quốc tịch, quy định các điều khoản và các biện pháp để bảo vệ quyền và lợi ích của của nhóm người này hiện đang sinh sống tại các quốc gia trên thế giới. Cùng với đó, Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch đã đưa ra những quy định cụ thể như việc quốc gia thành viên có nghĩa vụ cấp quốc tịch cho những người sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia đó, nhằm tránh việc xuất hiện những đứa trẻ không có quốc tịch [63, khoản 1 Điều 1], xem xét các điều kiện cấp quyền cho người không quốc tịch về cư trú, lao động [62, Điều 17, 18, 19]... nhằm đảm bảo các điều kiện để họ được nhập quốc tịch tại quốc gia sở tại. Đây chính là một trong những biện pháp hiệu quả góp phần hạn chế và giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch hiện nay.

Đối với pháp luật quốc gia, Nhà nước Việt Nam xác định tình trạng không quốc tịch dẫn đến việc một người bị coi là “công dân ngoài lề” bởi họ không được thụ hưởng đầy đủ những quyền và lợi ích chính đáng như những công dân Việt Nam. Chính vì vậy, để đảm bảo quyền con người cho những chủ thể đặc biệt này, quy định pháp luật Việt Nam luôn được xây dựng theo hướng bảo vệ quyền của người không quốc tịch và hạn chế tình trạng không quốc tịch, tạo điều kiện thuận lợi để họ hoà nhập vào quốc gia. Trong quá trình xây dựng Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật, Nhà nước ta đã bổ sung, lồng ghép các quyền và nghĩa vụ của nhóm chủ thể này trong các quy định liên quan. Đặc biệt, qua các lần thay đổi, Luật Quốc tịch 1988, 1998 và 2008 đã dần thay đổi các quy định liên quan đến vấn đề về quyền của người không quốc tịch và hạn chế tình trạng này. Đặc biệt sau khi Luật Quốc tịch 2008 ra đời và sửa đổi, bổ sung năm 2014 [97] đã dành riêng Điều 8 quy định về hạn chế tình trạng người không quốc tịch và Điều 22 quy định về người không quốc tịch và các điều kiện để những người không quốc tịch có thể gia nhập quốc tịch Việt Nam.

### **2.1.3. Nội dung pháp luật về người không quốc tịch**

Nội dung pháp luật về người không quốc tịch chủ yếu nghiên cứu về địa vị pháp lý của người không quốc tịch và các quy định nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch, cụ thể:

#### ***2.1.3.1. Pháp luật về người không quốc tịch quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch***

Nội dung về địa vị pháp lý chủ yếu đề cập đến quyền và bảo đảm quyền của người không quốc tịch tại các quốc gia. Trên thực tế, tùy vào đặc điểm, điều kiện của mỗi quốc gia mà việc bảo đảm quyền cũng như quy định về các nghĩa vụ cũng khác nhau.

##### *Thứ nhất, quyền của người không quốc tịch*

Một là, quyền trên lĩnh vực dân sự - chính trị của người không quốc tịch. Theo đó, con người - không phân biệt nguồn gốc, tôn giáo, quốc tịch đều được hưởng các quyền và tự do cơ bản như:



(1) Quyền không bị phân biệt đối xử: Tất cả người không quốc tịch bình đẳng trước pháp luật, 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.

(2) Quyền được tiếp tục cư trú và không bị trục xuất: 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. Họ sẽ không bị trục xuất khỏi quốc gia đang cư trú, trừ những lý do về an ninh quốc gia hay trật tự công cộng. Việc trục xuất một người không quốc tịch sẽ chỉ được thực hiện theo một quyết định được đưa ra phù hợp với trình tự pháp luật, trừ khi những lý do cấp bách về an ninh quốc gia đòi hỏi khác, người không quốc tịch sẽ được phép trình những chứng cứ để tự bào chữa, kháng cáo và có người đại diện trước cơ quan có thẩm quyền hay trước một hoặc nhiều người được cơ quan có thẩm quyền chỉ định.

(3) Quyền được tiếp cận tòa án, trợ giúp hành chính: Quyền này giúp người không quốc tịch tìm được sự công bằng, được đảm bảo cho quyền lợi của mình khi không được thực hiện hoặc bị xâm phạm. Yêu cầu tối thiểu đối với quyền tiếp cận tòa án là người không quốc tịch phải được hưởng trên lãnh thổ quốc gia nơi họ thường trú sự đối xử tương tự như công dân của nước đó, kể cả sự trợ giúp pháp lý, miễn tiền cọc án phí hoặc đặt cọc thi hành án. Đây là những bảo đảm quan trọng để người không quốc tịch có thể tự do liên hệ với tòa án, bảo vệ các quyền và lợi ích của mình mỗi khi bị xâm hại .

(4) Quyền được cấp các giấy tờ cá nhân: Quyền này giúp người không quốc tịch thực hiện được nội dung quyền con người ở quốc gia sở tại (giấy chứng minh, giấy thông hành...). Các giấy tờ này đặc biệt quan trọng đối với nhóm người này và tạo thuận lợi cho họ khi đi đến các quốc gia khác để học tập, làm việc, chữa bệnh và nhập cư. Tuy nhiên, giấy tờ này không đồng nghĩa với quốc tịch, cấp giấy tờ không phải là cấp quốc tịch cho người không quốc tịch, không làm thay đổi quy chế pháp lý đối với cá nhân đó.

(5) Quyền được nhập quốc tịch: Đây là quyền thiêng liêng, tối cao của con người, đặc biệt đối với người không quốc tịch. Trên thực tế, nhập quốc tịch là giải pháp mấu chốt có thể giải quyết mọi vấn đề vướng mắc liên quan

đến người không quốc tịch, bởi khi đã có quốc tịch họ sẽ được gắn liền với một quốc gia mà họ mang quốc tịch về quyền và nghĩa vụ và được bảo hộ bởi quốc gia đó.

*Hai là, quyền của người không quốc tịch trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hoá.* Cũng như các quyền về dân sự - chính trị, quyền của người không quốc tịch trong lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hóa được quy định trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia. Nhìn chung những quyền này được thể hiện như sau:

(1) Quyền hôn nhân gia đình: Quy định nam và nữ khi đủ tuổi đều có quyền kết hôn và xây dựng gia đình. Theo đó, nam và nữ có quyền bình đẳng trong việc kết hôn, trong thời gian chung sống và khi ly hôn. Việc kết hôn chỉ được tiến hành với sự đồng ý hoàn toàn và tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai. Như vậy, việc một cá nhân có quốc tịch hay không thì quyền hôn nhân và gia đình của họ vẫn phải được tôn trọng.

(2) Quyền sở hữu tài sản: Quyền này bao gồm sở hữu động sản và bất động sản. Mọi người đều có quyền sở hữu tài sản của riêng mình hoặc tài sản sở hữu chung với người khác, không ai bị tước đoạt tài sản một cách tùy tiện. Đây thực chất cũng là chế độ tối huệ quốc mà cộng đồng quốc tế khuyến cáo các quốc gia thành viên nên áp dụng đối với người không quốc tịch.

(3) Các quyền an sinh, phúc lợi xã hội, giáo dục: Về pháp luật lao động và an sinh xã hội, các quốc gia sẽ dành cho những người không quốc tịch đang cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của mình sự đối xử tương tự như được dành cho công dân của mình liên quan đến tiền lương và các vấn đề khác liên quan đến an sinh xã hội... Quyền này còn bao gồm quyền được hưởng trợ cấp nhà nước. Điều này phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội của các quốc gia, ảnh hưởng rất lớn đến nguồn trợ cấp của quốc gia nước sở tại. Cùng với đó, người không quốc tịch còn có quyền được hưởng một nền giáo dục tiến bộ, giáo dục tiểu học là bắt buộc, phổ cập và không mất tiền.

(4) Quyền được làm việc, lao động, kinh doanh và thu nhập: Đây được cộng đồng quốc tế ghi nhận là nhu cầu tối thiểu của con người và cần đảm bảo quyền quyền này của mỗi cá nhân. Cùng với việc được bảo đảm quyền lao động

có trả lương, người không quốc tịch cũng được khuyến cáo bảo đảm quyền tự do kinh doanh, thành lập doanh nghiệp hoặc tham gia các ngành nghề sản xuất, kinh doanh hợp pháp khác.

*Thứ hai, nghĩa vụ của người không quốc tịch.*

Xét về bản chất pháp lý, người không quốc tịch không phải là công dân của quốc gia nào, không có mối dây liên hệ pháp lý bền chặt với các quốc gia. Tuy nhiên, khi họ cư trú ổn định trên lãnh thổ của một quốc gia nào đó thì họ cũng phải chịu sự ràng buộc của hệ thống pháp luật quốc gia đó. Nói cách khác, người không quốc tịch có nghĩa vụ phải tuân thủ pháp luật của quốc gia nơi họ cư trú - đây được coi là một điều kiện để người không quốc tịch được hưởng các quyền và tự do cơ bản do pháp luật nước đó đem lại.

Trên thực tế, pháp luật của các quốc gia không chỉ đưa ra các quy định về bảo đảm quyền của người không quốc tịch mà còn đề cập đến nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý đối với người không quốc tịch. Những quy định này được điều chỉnh tùy thuộc vào pháp luật từng quốc gia khác nhau. Thông thường nghĩa vụ và trách nhiệm của họ là tôn trọng và chấp hành pháp luật quốc gia, nơi họ cư trú. Nếu có những vi phạm thì trong những lĩnh vực luật công (hình sự và hành chính) thì họ phải chịu trách nhiệm tương ứng với hậu quả do hành vi của mình gây ra.

***2.1.3.2. Pháp luật về người không quốc tịch quy định các biện pháp giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch***

Bên cạnh những quy định về quy chế pháp lý đối với người không quốc tịch, nội dung của pháp luật cũng tập trung nghiên cứu các biện pháp nhằm giảm thiểu và hướng đến xóa bỏ tình trạng này. Trong đó, pháp luật quốc tế và các quốc gia tập trung vào quyền được có quốc tịch của người không quốc tịch. Bởi có được quốc tịch được coi là biện pháp mấu chốt nhằm giải quyết tình trạng không quốc tịch của cá nhân đó, họ sẽ không còn bị coi là người không có quê hương, được ràng buộc với một quốc gia về quyền và nghĩa vụ pháp lý. Những biện pháp được quy định trong pháp luật có thể kể đến như:

*Thứ nhất*, giảm bớt người không quốc tịch thông qua quy định về hưởng quốc tịch theo nguyên tắc quyền nơi sinh đối với trẻ em sinh ra trên lãnh thổ quốc gia sở tại. Theo đó, các quốc gia có thể áp dụng nguyên tắc quyền nơi sinh trong việc thụ hưởng quốc tịch đối với những đứa trẻ sinh ra trên lãnh thổ quốc gia sở tại mà có cha mẹ là người không quốc tịch hoặc trẻ bị bỏ rơi được tìm thấy trên lãnh thổ của một quốc gia. Nếu như trong trường hợp không có bằng chứng nào khác chứng minh về nguồn gốc của đứa trẻ, thì sẽ mặc nhiên coi như cha mẹ trẻ hiện đang mang quốc tịch của quốc gia đó và trẻ sẽ được mang quốc tịch của quốc gia nơi tìm thấy trẻ.

*Thứ hai*, biện pháp hạn chế người không quốc tịch thông qua nhập tịch. Theo đó, pháp luật các quốc gia đã xem xét quy định để một người không quốc tịch được nhập quốc tịch của một quốc gia mình, với các yêu cầu về độ tuổi, thời gian sinh sống tại quốc gia sở tại, ngôn ngữ, điều kiện lao động...

*Thứ ba*, giảm bớt tình trạng người không quốc tịch thông qua quy định về nguyên tắc quốc tịch trong pháp luật quốc gia. Theo đó, nếu quy định nguyên tắc một quốc tịch có thể dẫn đến tình trạng gia tăng số người không quốc tịch. Do đó, quy định pháp luật hiện nay của các quốc gia đều hướng đến nguyên tắc “một quốc tịch mềm dẻo” nhằm tạo điều kiện cho các cá nhân tránh bị rơi vào tình trạng không quốc tịch.

*Thứ tư*, hạn chế tình trạng không quốc tịch thông qua quy định về việc hạn chế áp dụng biện pháp tước quốc tịch. Tước quốc tịch là biện pháp xử lý của một nhà nước và chấm dứt sự bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tước quốc tịch. Tước quốc tịch có thể dẫn đến tình trạng một cá nhân trở thành người không quốc tịch. Do đó, hiện nay không chỉ trong pháp luật quốc tế mà cả pháp luật phần lớn các quốc gia đã đưa ra những quy định để tạo điều kiện cho người không quốc tịch được nhập tịch nhằm hạn chế, giảm thiểu tình trạng không quốc tịch trên thế giới và trong quốc gia mình như điều kiện về thời gian cư trú, về lao động, về nhân thân... thông qua đó giúp những người này đủ điều kiện để nhập quốc tịch của quốc gia sở tại.

## **2.1.4. Vai trò của pháp luật về người không quốc tịch**

### ***2.1.4.1. Pháp luật về người không quốc tịch có vai trò thể chế hoá chủ trương, chính sách của quốc gia về người không quốc tịch***

Người không quốc tịch là nhóm chủ thể đặc biệt do đó những chủ trương, chính sách đối với nhóm chủ thể này có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm quyền con người trên lãnh thổ một quốc gia. Theo pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia, quyền con người là những giá trị chung của toàn nhân loại, là sự kết tinh của những giá trị văn hóa tốt đẹp nhất của tất cả các dân tộc sau một quá trình phát triển lịch sử lâu dài, được phản ánh trong hệ thống văn kiện pháp lý về quyền con người.

Ở Việt Nam, các quan điểm này được thể hiện trong các văn kiện của Đảng như: Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011); Chỉ thị số 12-CT/TW ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa VII, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII... Đặc biệt, quyền con người được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm bằng Hiến pháp, pháp luật. Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi Chương V “*Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*” trong Hiến pháp năm 1992 thành Chương II “*Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*”. Sự sửa đổi trên đã ghi nhận và nhấn mạnh sự khác nhau giữa “*quyền con người*” và “*quyền công dân*”. Theo đó, quyền con người được quan niệm là quyền tự nhiên vốn có của con người từ lúc sinh ra; còn quyền công dân là một nội dung của quyền con người nhưng việc thực hiện lại gắn với yếu tố quốc tịch, tức là gắn địa vị pháp lý của người đó trong quan hệ với Nhà nước. Chỉ có những cá nhân có quốc tịch mới được hưởng quyền công dân của quốc gia đó, Hiến pháp sửa đổi đã sử dụng từ “*mọi người*” và từ “*không ai*” khi thể hiện quyền con người và dùng từ “*công dân*” khi quy định về quyền công dân. Đây được coi là sự thay đổi có tính bước ngoặt của Hiến pháp năm 2013 khi đưa những nội dung có tính hiến định về quyền con người, giúp bảo đảm một số nội dung về quyền của những người không phải là công dân Việt Nam - trong đó có người không quốc tịch. Cùng với những quy định được thay đổi,

bổ sung trong Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2023, BLDS năm 2015... thì pháp luật về người không quốc tịch ngày càng mở rộng và hoàn thiện, đảm bảo quyền cho người không quốc tịch và góp phần hạn chế, tiến đến xóa bỏ tình trạng người không quốc tịch tại Việt Nam.

***2.1.4.2. Pháp luật về người không quốc tịch có vai trò là phương tiện, công cụ để bảo vệ và hạn chế tình trạng người không quốc tịch***

Pháp luật về người không quốc tịch nhằm hướng đến bảo vệ quyền con người của người không quốc tịch, bảo vệ sự bình đẳng giữa người không quốc tịch và các cá nhân mang quốc tịch của quốc gia. Những quy định của pháp luật quốc tế về người không quốc tịch đều đưa ra những quy định đối với các quốc gia thành viên về việc bảo đảm các quyền của người không quốc tịch, cụ thể: Công ước của LHQ về người không quốc tịch năm 1954 đã đưa ra những quy định về quyền và nghĩa vụ của họ; Công ước của LHQ về hạn chế tình trạng người không quốc tịch năm 1961 đã đưa ra các quy định mang tính giải pháp nhằm định hướng các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia thành viên, qua đó hạn chế và tiến tới giải quyết tình trạng này tại các quốc gia. Đây được coi là phương tiện, công cụ bảo vệ người không quốc tịch, đồng thời cũng là nền tảng, cơ sở để các quốc gia xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của mình về người không quốc tịch.

Trong pháp luật quốc gia, quy định về người không quốc tịch đã ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền của người không quốc tịch. Đây là nền tảng không chỉ giúp cho người không quốc tịch hiện thực hóa quyền của mình mà còn là cơ sở giúp các cơ quan Nhà nước tiến hành các biện pháp bảo đảm quyền và quản lý đối với nhóm người này. Việc ghi nhận quyền lợi của người không quốc tịch trong các văn bản quy phạm pháp luật sẽ biến những nghĩa vụ đạo đức thành nghĩa vụ pháp lý đối với Nhà nước cưỡng chế thực hiện để bảo vệ người không quốc tịch.

### ***2.1.4.3. Pháp luật về người không quốc tịch là nền tảng pháp lý cho các cơ quan có thẩm quyền trong công tác quản lý người không quốc tịch***

Các cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước nói chung và người không quốc tịch nói riêng thông qua hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh. Những quy định này tạo ra hành lang pháp lý khi người không quốc tịch thực hiện các quyền của mình như quyền kết hôn, quyền được cư trú, quyền được làm việc trong một số lĩnh vực nhất định... đồng thời cũng xác định cho họ giới hạn về quyền của mình, trách nhiệm pháp lý khi họ có những vi phạm pháp luật. Pháp luật về người không quốc tịch sẽ tạo điều kiện để các cơ quan có thẩm quyền thực hiện trách nhiệm trong bảo đảm quyền và xử lý đối với những vi phạm của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam.

Cùng với đó, hiện nay số lượng người không quốc tịch đang có xu hướng gia tăng, họ gần như không có giấy tờ gì để chứng minh quốc tịch và họ cũng không được đăng ký hộ tịch, hay được cấp giấy tờ tùy thân; phần lớn những người không quốc tịch không có công việc ổn định, đời sống nay đây mai đó, con cái của họ không được đăng ký khai sinh và không được hưởng các phúc lợi xã hội dành cho trẻ em, cũng như quyền được học tập. Điều này không chỉ gây ảnh hưởng tới việc bảo đảm quyền của người không quốc tịch mà còn gây ảnh hưởng đến tình hình an ninh chính trị và trật tự xã hội nơi họ cư trú. Chính vì vậy, những quy định của pháp luật về người không quốc tịch cũng là nền tảng pháp lý góp phần bảo đảm an ninh chính trị và trật tự xã hội bởi những quy định về quyền giúp họ có điều kiện đảm bảo cuộc sống vật chất và tinh thần, thông qua đó giải quyết được những quyền cơ bản của con người để họ yên tâm sinh sống và làm việc.

### ***2.1.4.4. Pháp luật về người không quốc tịch là cơ sở pháp lý để người không quốc tịch thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình***

Trên thực tế, nội dung pháp luật về người không quốc tịch ở các quốc gia hiện nay không giống nhau, điều này xuất phát từ những đặc điểm về kinh tế, chính trị và chính sách pháp luật của từng quốc gia. Tuy nhiên, tựu chung lại có thể thấy rằng những quy định này đều hướng đến việc xem xét quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch. Tuy nhiên, hiện nay những người không quốc

tịch phần lớn có lối sống du canh, du cư, không có công ăn việc làm ổn định, điều kiện để họ tiếp xúc với những chính sách và hiểu biết xã hội không cao. Do đó, việc có quyền gì, như thế nào, những điều kiện nào để họ được có quốc tịch và trở thành công dân của các quốc gia không phải người không quốc tịch nào cũng biết.

Chính vì vậy, quy định trong pháp luật nói chung và pháp luật về người không quốc tịch nói riêng không chỉ có ý nghĩa ghi nhận các quyền, xác định địa vị pháp lý của người không quốc tịch mà nó còn là căn cứ, cơ sở pháp lý để người không quốc tịch thực hiện quyền, giải quyết các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch; giúp họ thực hiện được các quyền và nghĩa vụ, đảm bảo cho cuộc sống của bản thân và gia đình họ. Từ việc thực hiện các quy định của pháp luật, giúp họ tiệm cận hơn với những điều kiện để được nhập quốc tịch, chấm dứt tình trạng không quốc tịch của bản thân.

## **2.2. KHÁI NIỆM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ HOÀN THIỆN CỦA PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH**

### **2.2.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch**

Từ điển Hán - Việt của tác giả Đào Duy Anh định nghĩa “hoàn thiện” là “*hoàn toàn thiện mỹ*” [50], có nghĩa là khi sự vật, vấn đề đã hoàn thiện thì không còn những thiếu sót phải bổ sung và chỉnh sửa nữa.

Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học Việt Nam năm 2007 giải thích, hoàn thiện có thể hiểu theo nghĩa “*tốt và đầy đủ đến mức không thấy cần phải làm gì thêm nữa*” [130]. Theo Từ điển Thuật ngữ pháp lý năm 2009, hoàn thiện là “*làm cho tốt hơn*” [72].

Nói cách khác, “hoàn thiện” là một hoạt động loại bỏ những gì không phù hợp, chỉnh sửa, bổ sung hay đặt ra những cái mới để hoàn chỉnh và đầy đủ hơn. Theo đó, hoàn thiện pháp luật là bãi bỏ những quy định không còn phù hợp, sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về một lĩnh vực cụ thể, với mục đích làm cho lĩnh vực này có chất lượng tốt hơn, đáp ứng các yêu cầu của đời sống xã hội. Hoạt động hoàn thiện pháp luật này phải được thực hiện dựa trên các tiêu chí nhất định nhằm đánh giá tính hiệu quả trong công tác thực thi, áp dụng pháp luật nói chung,



về người không quốc tịch nói riêng. Thông qua những tiêu chí đó để đánh giá chất lượng của pháp luật, từ đó liên hệ với điều kiện và hoàn cảnh thực tế của mỗi giai đoạn cụ thể, xem xét một cách khách quan, toàn diện và rút ra những kết luận nhằm làm rõ ưu điểm và hạn chế trong hệ thống pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này. Việc xây dựng hệ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch cần dựa trên những cơ sở nhất định về mặt lý luận và thực tiễn, phải căn cứ vào bản chất, vai trò, mục đích điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ xã hội.

Theo đó, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải gắn liền với việc cần phải bảo đảm các quyền con người cơ bản được quy định trong các điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam; xác định những yếu tố làm nên giá trị và thực hiện chức năng của hệ thống pháp luật này một cách tốt nhất. Các tiêu chí được đặt ra đòi hỏi pháp luật về người không quốc tịch phải đảm bảo được chức năng điều chỉnh, thiết lập được trật tự với các quan hệ xã hội về bảo đảm quyền, nghĩa vụ và thực hiện quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch.

Pháp luật về người không quốc tịch của Việt Nam đã có những sự thay đổi khi ngày càng chú trọng đến bảo đảm quyền của người không quốc tịch, quy định về địa vị pháp lý đối và những biện pháp nhằm giảm thiểu, hướng đến xóa bỏ thực trạng này. Tuy nhiên, trên thực tế đây là một lĩnh vực mới, quy định của pháp luật mới chỉ đáp ứng được phần nào yêu cầu về bảo đảm quyền, nghĩa vụ và quản lý đối với nhóm người này. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là điều cần thiết. Xét về bản chất, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là biểu hiện cụ thể của hoạt động xây dựng pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật, thể hiện quyền lực của Nhà nước, quyền lực của nhân dân, hướng đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch tạo ra thiết chế bảo đảm cho việc thực thi pháp luật; tổ chức thi hành pháp luật về người không quốc tịch. Mục đích của hoạt động hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là làm cho pháp luật trong lĩnh vực này có chất lượng tốt hơn, đáp ứng các yêu cầu xã hội, bảo đảm vấn đề quyền con người, góp phần xóa bỏ tình trạng này.

Với cách tiếp cận trên, có thể hiểu *Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm loại bỏ, sửa đổi, bổ sung những quy định của pháp luật hiện hành; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch, đưa ra những biện pháp nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch.*

### **2.2.2. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch**

#### **2.2.2.1. Cơ sở của tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch**

Việc xây dựng hệ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch cần dựa trên những cơ sở nhất định, phải căn cứ vào bản chất, vai trò, mục đích điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ xã hội. Việc xây dựng tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch phải dựa trên những cơ sở lý luận và thực tiễn.

Về mặt lý luận, việc xác định các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là xác định những yếu tố làm nên giá trị và thực hiện chức năng của hệ thống pháp luật này một cách tốt nhất. Các tiêu chí được đặt ra đòi hỏi pháp luật về người không quốc tịch phải bảo đảm được chức năng điều chỉnh, thiết lập được trật tự với các quan hệ xã hội về bảo đảm quyền, nghĩa vụ và thực hiện quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch ở Việt Nam. Xác định những tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch là cơ sở để khẳng định giá trị quan trọng của pháp luật trong việc bảo đảm sự bình đẳng và tôn trọng quyền con người của nhóm chủ thể yếu thế này trong xã hội.

Về mặt thực tiễn khi xác định tiêu chí hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải gắn liền với việc cần phải bảo đảm các quyền con người cơ bản được quy định trong các điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam. Đặc biệt, do người không quốc tịch là chủ thể có nhiều yếu tố mang tính đặc thù, nên việc xác định tiêu chí cần phải thực hiện là bảo đảm những quyền mang tính cấp thiết, trước mắt của họ (như quyền được lao động, được cư trú, được học tập,

khám chữa bệnh..), sau đó mới đến những quyền mang tính lâu dài, có lộ trình (như quyền được có quốc tịch).

Có thể thấy, xây dựng tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch phải dựa trên những cơ sở lý luận và thực tiễn, thông qua đó hướng đến tiêu chí về mặt nội dung, tiêu chí về mặt hình thức. Thực tế nghiên cứu và hoàn thiện pháp luật, có thể thấy các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật gồm: 1) Tiêu chí về mặt nội dung, bao gồm: tiêu chí về tính phù hợp, tính khoa học, tính toàn diện, tính thống nhất, tính phù hợp, tính thống nhất, tính khả thi; 2) Tiêu chí về mặt hình thức chính là tiêu chí về kỹ thuật lập pháp. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài Luận án, Nghiên cứu sinh tập trung vào nhóm tiêu chí về mặt nội dung, trong đó phân tích, đánh giá, làm rõ thực trạng pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam dựa trên những tiêu chí này, từ đó đưa ra những kiến nghị, giải pháp nhằm đảm bảo những nội dung trong pháp luật về người không quốc tịch.

#### ***2.2.2.2. Nội dung của tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch***

*Thứ nhất, tiêu chí về tính phù hợp của nội dung pháp luật về người không quốc tịch.*

*Một là, pháp luật về người không quốc tịch phải phù hợp với quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng về quyền con người, quyền công dân. Hệ thống pháp luật được hình thành do nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến người không quốc tịch, hướng đến việc giải quyết hiệu quả vấn đề người không quốc tịch và bảo đảm quyền của nhóm người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ quốc gia. Thực hiện được những nhu cầu này không chỉ giải quyết được vấn đề quyền con người và quyền của người không quốc tịch mà còn bảo đảm các quan hệ xã hội này phát triển theo trật tự Nhà nước mong muốn thiết lập.*

*Pháp luật về người không quốc tịch cần có nội dung phù hợp với quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng về bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đại hội lần thứ XIII của Đảng khẳng định: “Tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp năm 2013; gắn quyền công dân với nghĩa vụ và trách nhiệm công dân đối với xã hội” [46,*

tr.173]. Đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp, quan điểm, chỉ đạo của Đảng là “*Tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân*” [46, tr. 173]. Trên cơ sở đề cao vai trò của các thiết chế nhà nước và xã hội trong bảo vệ, bảo đảm quyền con người, Đại hội XIII của Đảng quan tâm và nhấn mạnh các nhóm yếu thế trong xã hội như trẻ em, phụ nữ, người cao tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số... Nói cách khác, các Văn kiện của những kỳ Đại hội toàn quốc của Đảng đã không ngừng phát triển các quan điểm, chủ trương của Đảng trên lĩnh vực này.

*Hai là, pháp luật về người không quốc tịch phải phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội.* Sự hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch đòi hỏi phải đáp ứng được tính khả thi, nói cách khác phải có khả năng thực hiện được trong điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội hiện tại của đất nước. Tính phù hợp của pháp luật về người không quốc tịch không chỉ thể hiện ở việc các quy định pháp luật trong lĩnh vực này được ban hành phải đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống mà còn phải phù hợp với trình độ và năng lực của con người trong các cơ quan thực thi pháp luật, phù hợp với trình độ văn hoá và trình độ nhận thức pháp luật của người dân, phù hợp với điều kiện tài chính, cơ sở vật chất, khoa học kỹ thuật.

*Ba là, pháp luật về người không quốc tịch phải phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế.* Pháp luật về người không quốc tịch là pháp luật về bảo đảm quyền của nhóm người này theo những nguyên tắc và chuẩn mực được quy định trong các điều ước quốc tế về quyền con người và về người không quốc tịch. Người không quốc tịch mặc dù là nhóm chủ thể có tính đặc thù, tuy nhiên ở các quốc gia nơi có người không quốc tịch sinh sống thì những quy định của pháp luật về nhóm người này cũng không thể xa rời với những chuẩn mực chung. Tuy nhiên, tùy thuộc vào các điều kiện về chính trị, kinh tế, xã hội và văn hoá của quốc gia mà những quy định này có thể có những khác biệt. Nhà nước ta đang

trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN, trong đó việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân là trụ cột hết sức quan trọng, theo đó các quy định của pháp luật về người không quốc tịch phải đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi này.

*Thứ hai, tiêu chí về tính toàn diện của pháp luật về người không quốc tịch*

Pháp luật về người không quốc tịch phải đảm bảo tính toàn diện bởi đây là tiêu chuẩn đầu tiên thể hiện mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng. Tính toàn diện của hệ thống pháp luật thể hiện ở cấp độ cụ thể, đòi hỏi pháp luật về người không quốc tịch phải có đầy đủ các quy phạm pháp luật, được quy định trong các văn bản luật và dưới luật.

Tính toàn diện của hệ thống pháp luật về người không quốc tịch phản ánh mức độ đầy đủ, không thiếu mặt nào của hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật về người không quốc tịch. Tính toàn diện của pháp luật về người không quốc tịch thể hiện từ phương diện lý thuyết của một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và cả từ góc độ thực tiễn áp dụng pháp luật và kết quả của hoạt động áp dụng những quy định pháp luật đó. Tiêu chí này giúp bao quát được những nội dung, quy định đối với người không quốc tịch, xác định được những điểm còn thiếu, cần bổ sung trong hệ thống pháp luật điều chỉnh về nhóm người này.

*Thứ ba, tiêu chí về tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật về người không quốc tịch*

Tính thống nhất của pháp luật bao hàm cả tính thống nhất về cả hình thức và nội dung trong nội tại của một văn bản pháp luật, trong đó tính thống nhất về mặt nội dung đóng vai trò quyết định. Về mặt nội dung, tính thống nhất được hiểu là cùng một lĩnh vực hay cùng một đối tượng điều chỉnh, các quy phạm pháp luật phải thống nhất với nhau và không có mâu thuẫn giữa các quy phạm pháp luật trong một văn bản. Chính sự thống nhất về mặt nội dung là một trong những giải pháp giải quyết tình trạng người không quốc tịch và phòng ngừa việc tiếp tục xuất hiện những lớp người không quốc tịch mới (đặc biệt là trẻ em mới sinh ra). Về mặt hình thức, đối với văn bản pháp luật về người không quốc tịch,

tính thống nhất thể hiện ngay trong cơ cấu của nó. Cơ cấu của một văn bản pháp luật phải thể hiện mối liên hệ lôgic giữa các phần, chương, mục, điều, khoản, điểm với cách trình bày, cách đánh số thứ tự thống nhất.

Tính đồng bộ thể hiện sự thống nhất không mâu thuẫn, không trùng lặp, chông chéo giữa các văn bản pháp luật về người không quốc tịch với nhau về cả nội dung và hình thức. Tính đồng bộ và thống nhất có mối quan hệ chặt chẽ, khăng khít và biện chứng lẫn nhau, cụ thể: 1) về mặt nội dung, các văn bản pháp luật về người không quốc tịch được ban hành phải thống nhất và đồng bộ với nhau; 2) các văn bản pháp luật phải tuân thủ các tiêu chuẩn tính thống nhất và đồng bộ về mặt hình thức của văn bản; 3) văn bản pháp luật về người không quốc tịch do cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành phải đảm bảo yêu cầu thống nhất thứ bậc, phù hợp giữa các văn bản pháp luật của cấp dưới so với các văn bản của cơ quan cấp trên.

*Thứ tư, tiêu chí về tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch*

Theo Từ điển tiếng Việt, khả thi có nghĩa là “*có khả năng thực hiện được*” [58, tr.489]. Tính khả thi của pháp luật là bao gồm sự phù hợp giữa các quy định trong văn bản đó với yêu cầu thực tế, trình độ phát triển của xã hội và điều kiện bảo đảm để thực hiện [82, tr. 25-31]. Theo đó, có thể hiểu tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch là khả năng văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch có đủ các điều kiện bảo đảm được thực hiện trên thực tế, thể hiện sự hợp lý, phù hợp với thực tiễn cuộc sống, mang lại hiệu quả cao nhất về kinh tế, chính trị, xã hội, đạt được mục đích bảo đảm quyền của người không quốc tịch và hướng đến hạn chế, xóa bỏ tình trạng này.

Để xem xét tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch cần hai nhóm đối tượng cơ bản: người không quốc tịch và các cơ quan nhà nước (hoặc cán bộ, công chức) tổ chức thi hành các quy định về người không quốc tịch theo pháp luật. Đây là mối quan hệ có tính chất tương hỗ bởi nếu không có tính khả thi đối với người không quốc tịch, pháp luật sẽ không tạo ra chuyển biến trong đời sống thực tế, mục đích ban hành pháp luật sẽ không đạt được. Nếu không có tính khả thi

đối với các cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực người không quốc tịch, pháp luật sẽ khó được chấp hành nghiêm chỉnh; uy tín của pháp luật sẽ bị ảnh hưởng.

Để đánh giá tính khả thi pháp luật về người không quốc tịch cần phải dựa trên nhiều tiêu chí, như: 1) Nội dung của pháp luật về người không quốc tịch có phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội?; 2) Pháp luật về người không quốc tịch có xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của xã hội, đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước; 3) Pháp luật về người không quốc tịch có tính dự báo và tính ổn định tương đối không? Có thể nói, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về người không quốc tịch nói riêng cần phải đảm bảo được yêu cầu về khả năng giải quyết các vấn đề trong tương lai gần, bởi các quan hệ xã hội luôn biến động và phát triển. Cần có cơ chế bảo đảm thực thi theo hướng xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện; pháp luật về người không quốc tịch phải phù hợp với điều kiện bảo đảm để thực hiện như bộ máy, nhân lực, nguồn tài chính, trình độ quản lý, trình độ dân trí và khả năng thực hiện các quy định pháp luật của bản thân người không quốc tịch...

*Thứ năm, tiêu chí kỹ thuật lập pháp trong hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch*

Kỹ thuật pháp lý là một vấn đề rộng lớn, phức tạp trong đó có ba điểm quan trọng, cần thiết phải chú ý khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật là: 1) Kỹ thuật pháp lý thể hiện ở những nguyên tắc tối ưu được vạch ra để áp dụng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật; 2) Trình độ kỹ thuật pháp lý thể hiện ở việc xác định chính xác cơ cấu của pháp luật; 3) Cách biểu đạt bằng ngôn ngữ pháp lý phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu, đảm bảo tính cô đọng, lôgic, chính xác và một nghĩa. Đây là một trong các tiêu chí quan trọng để đánh giá một nền lập pháp hiện đại. Việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch là một hoạt động mang tính sáng tạo, vì vậy nó luôn mang tính mới song vẫn phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản của kỹ thuật lập pháp để nhà nước đặt ra những quy tắc, chuẩn mực mang tính bắt buộc chung. Xem xét tính khoa học trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch trên hai phương diện sau:

*Một là, về hình thức văn bản pháp luật:* Cho đến nay, nhiều quan điểm trên thế giới cho rằng, văn bản quy phạm pháp luật là hình thức pháp luật tiên bộ nhất, với thứ bậc khác nhau là Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Pháp luật về người không quốc tịch được coi là hoàn thiện phải bảo đảm sự đầy đủ và toàn diện từ quy định về quyền con người trong Hiến pháp đến các luật có liên quan, các văn bản dưới luật. Các văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch phải được ban hành đúng thẩm quyền, quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có hình thức kết cấu, bố cục chặt chẽ, hợp lý.

*Hai là, về kỹ thuật lập pháp:* Kỹ thuật lập pháp đóng vai trò quan trọng để cho ra đời một hệ thống văn bản pháp luật về người không quốc tịch đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn. Khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, nhà nước phải tiến hành theo những nguyên tắc tối ưu, xác định một cách chính xác cơ cấu của quy phạm pháp luật, được biểu đạt bằng ngôn ngữ pháp lý có tính chất rõ ràng, logic, chính xác và một nghĩa. Một vấn đề quan trọng không thể thiếu khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là tạo ra khả năng dự liệu những vấn đề pháp luật thực tiễn, đảm bảo tính ổn định cao của văn bản pháp luật. Với một kỹ thuật lập pháp tốt có thể bảo đảm được tính chính xác về nội dung để văn bản pháp luật về người không quốc tịch dễ hiểu, hiểu theo cùng một nghĩa và có tính khả thi.

### **2.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN MỨC ĐỘ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH**

#### **2.3.1. Yếu tố chính trị**

Yếu tố chính trị là toàn bộ yếu tố tạo nên đời sống chính trị của xã hội, của Nhà nước ở trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể, bao gồm: môi trường chính trị, hệ thống các chuẩn mực chính trị và các chủ trương, đường lối, chính sách của các quốc gia và quá trình tổ chức, thực hiện chúng; các quan hệ chính trị và ý thức chính trị, hoạt động của hệ thống chính trị. Yếu tố chính trị của bất kỳ quốc gia nào đều có ảnh hưởng mạnh mẽ tới hiệu quả của hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật của các chủ thể pháp luật, đặc biệt là các cá nhân, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền áp dụng pháp luật.



Ở Việt Nam, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam là yếu tố ảnh hưởng sâu rộng và trực tiếp tới việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Đại hội lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã nêu rõ: *“Đảng và Nhà nước tiếp tục ban hành nhiều chủ trương, chính sách, pháp luật nhằm phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân”* và *“Coi trọng chăm lo hạnh phúc và sự phát triển toàn diện của con người, bảo vệ và bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà nước ta ký kết”*. Những quan điểm của Đảng đã tạo cơ sở vững chắc cho việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Dựa trên các quan điểm đó, Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan có thẩm quyền trong xây dựng và ban hành pháp luật có điều kiện thuận lợi để thực thi nhiệm vụ. Việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch được thực hiện theo quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về quyền con người gắn với về xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN. Do đó, việc phát triển môi trường chính trị ổn định sẽ là điều kiện thuận lợi đối với hoạt động thực hiện pháp luật, là căn cứ để củng cố niềm tin của nhân dân, thực hiện đúng chủ trương trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

### **2.3.2. Yếu tố ý thức pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền và của người không quốc tịch ở Việt Nam**

Ý thức pháp luật là tổng thể những tư tưởng, học thuyết, quan điểm, thái độ tình cảm sự đánh giá của con người về pháp luật trên các phương diện, tiêu chí cơ bản như: về sự cần thiết hay không cần thiết, về vai trò, chức năng của pháp luật, về tính công bằng hay không công bằng, đúng đắn hay không đúng đắn của các quy định pháp luật hiện hành, pháp luật trong quá khứ, pháp luật cần phải có, về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi của các cá nhân, nhà nước và các tổ chức xã hội [60, tr.240]. Có thể nhận thấy vai trò của ý thức pháp luật đối với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, bởi ý thức pháp luật của các chủ thể sẽ tác động trực tiếp tới việc hoàn thiện pháp luật.

Đối với các chủ thể xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, ý thức pháp luật đóng vai trò rất quan trọng, bởi thông qua nhận thức pháp luật của mình các chủ thể sẽ đề ra các quy định pháp lý cụ thể về người không quốc tịch theo quan điểm của họ. Do đó, các quy định về người không quốc tịch, về quyền của nhóm người này trên lãnh thổ quốc gia phụ thuộc rất nhiều vào sự đánh giá và nhận thức pháp luật của những nhà xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Nếu những chủ thể này đánh giá đúng tính chất, mức độ và hệ quả của tình hình người không quốc tịch thì có thể kịp thời đề ra những chính sách phù hợp, có tính quyết liệt và nhân văn trong công tác giải quyết tình trạng người không quốc tịch và ngược lại.

Mặt khác, đối với các chủ thể thực hiện pháp luật về người không quốc tịch, thực thi những chính sách của Nhà nước đối với nhóm người này, nhận thức pháp luật của họ cũng sẽ có sự tác động ngược lại đến những chủ thể xây dựng và hoàn thiện pháp luật thông qua việc đưa ra định hướng trở lại đối với những quy định pháp lý mà các chủ thể đó đề ra. Điều này thể hiện thông qua các hoạt động như góp ý để xây dựng, sửa đổi nội dung của pháp luật; lấy ý kiến về nội dung hoặc sự cần thiết phải xây dựng và sửa đổi, hoàn thiện pháp luật... Đặc biệt, đối với nhóm người không quốc tịch, dựa vào ý thức pháp luật của mỗi cá nhân sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định đối với họ (chẳng hạn việc người không quốc tịch có hiểu biết nhất định về quy định của pháp luật quốc gia sở tại - nơi họ đang sinh sống và làm việc, có thể giúp họ có điều kiện được sinh sống, học tập và làm việc, cũng như tiếp cận với việc có quốc tịch quốc gia sở tại).

Do đó, có thể nói yếu tố nhận thức pháp luật có ảnh hưởng lớn trong hoạt động xây dựng và áp dụng pháp luật về người không quốc tịch, có tính chất quyết định trong việc đưa ra các định hướng về pháp luật đối với người không quốc tịch và mức độ thực hiện những nội dung này.

### **2.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội**

Sự phát triển của kinh tế - xã hội là một trong những yếu tố quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật. V.I. Lênin cho rằng kinh tế quyết

định chính trị là vì, dù đã nắm trong tay chính quyền nhà nước, giai cấp vô sản vẫn phải căn cứ vào nhu cầu phát triển khách quan của kinh tế để xác định phương hướng hoạt động của bộ máy chính trị, của cả hệ thống chính trị và lúc này kinh tế cũng quyết định tính chất, quy mô, mức độ và khả năng ảnh hưởng của bộ máy chính trị đối với sự phát triển tiếp theo của kinh tế. Sự quyết định và chi phối của kinh tế đối với chính trị lúc này thường thông qua việc xác lập các chính sách, đường lối, cơ cấu và bộ máy tổ chức thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, xã hội và chính trị [125, tr. 147]. Nói cách khác, kinh tế - xã hội phát triển sẽ nảy sinh những nhu cầu mới, đòi hỏi xã hội phải đáp ứng để phục vụ con người, chính là cơ sở, nền tảng của nhận thức pháp luật và thực hiện pháp luật nên sẽ có những tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện pháp luật. Một nền kinh tế - xã hội hiện đại và phát triển sẽ là nền tảng thuận lợi trong công tác xây dựng và áp dụng pháp luật, tạo điều kiện cho các cá nhân sinh sống trên lãnh thổ đó được bảo đảm các quyền và lợi ích của mình, được nâng cao địa vị pháp lý cũng như đời sống vật chất, tinh thần và ngược lại.

Quá trình hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch cũng chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của sự phát triển kinh tế - xã hội. Đặc biệt, trong bối cảnh Việt Nam là một nước đang phát triển, trình độ kinh tế - xã hội ở mỗi vùng miền là khác nhau, do đó cũng có những ảnh hưởng nhất định như vấn đề tuyên truyền pháp luật đối với nhóm người này, ảnh hưởng đến ý thức pháp luật của những người có thẩm quyền và người dân về sự tồn tại và những hệ lụy của thực trạng người không quốc tịch... Cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN của Việt Nam là một cơ chế mang tính đặc biệt, phù hợp với nền kinh tế và các chính sách phát triển mang tính lâu dài của Việt Nam. Cơ chế này là kết quả của tư duy năng động, sáng tạo và tích cực, phù hợp, do đó cũng đã có những tác động mạnh mẽ đến ý thức pháp luật của các chủ thể pháp luật trong hoạt động xây dựng, thực thi và hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về người không quốc tịch nói riêng.

#### **2.3.4. Yếu tố văn hóa, lịch sử, truyền thống**

Tình trạng người không quốc tịch hiện nay là một trong những vấn đề có yếu tố văn hóa, lịch sử và truyền thống. Những vấn đề mang tính lịch sử như

người không quốc tịch từ Campuchia sang Việt Nam chủ yếu do những tác động của chính biến tại Campuchia trong giai đoạn từ những năm 1970 - 1983; hay tình trạng người Lào di cư tự do sang Việt Nam... Những yếu tố này có tác động không nhỏ đến quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Tuyên bố Viên và Chương trình hành động 1993 cũng đã thừa nhận việc bảo vệ quyền con người có sự khác nhau ở mỗi quốc gia bởi việc xem xét vấn đề này không thể tách rời với bối cảnh lịch sử và văn hoá: *“Trong khi phải luôn ghi nhớ tính đặc thù dân tộc, khu vực và bối cảnh khác nhau về lịch sử, văn hoá và tôn giáo; các quốc gia, không phân biệt hệ thống chính trị, kinh tế, văn hoá, có nghĩa vụ đề cao và bảo vệ tất cả các quyền con người và các tự do cơ bản”* [159].

Với truyền thống văn hoá coi trọng tính cộng đồng, đề cao sự phát triển chung, truyền thống nhân văn sâu sắc, do đó Nhà nước ta luôn đặc biệt quan tâm đến vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đây cũng là một yếu tố tác động đến tư duy của những nhà làm luật trong những thời kỳ lịch sử nhất định. Vì vậy, trong quá trình hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, cần đánh giá sự tác động của yếu tố lịch sử, văn hoá để xây dựng các quy định để vừa phát huy, bảo vệ được những giá trị văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, đồng thời, loại bỏ, ngăn chặn những tư tưởng lạc hậu.

### **2.3.5. Yếu tố giám sát và phản biện xã hội**

Giám sát và phản biện xã hội đối với pháp luật là sự tham gia của cá nhân, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội về chủ trương, chính sách thể hiện trong quy định pháp luật của Nhà nước nhằm làm cho chủ trương, chính sách đó ngày càng hoàn thiện, đáp ứng nhu cầu xã hội, tạo nên sự đồng thuận, phục vụ tốt hơn những vấn đề quốc kế, dân sinh. Đây là tập hợp sức sáng tạo và trí tuệ của các giai tầng trong xã hội; thể hiện dân chủ hóa đời sống xã hội và là thước đo trình độ phát triển của một xã hội.

Giám sát và phản biện xã hội sẽ giúp Nhà nước xem xét các chủ trương, chính sách pháp luật có thực sự hợp quy luật và hợp lòng dân hay không, giúp quản lý của Nhà nước ngày càng tốt hơn. Người dân (bao gồm cả người không quốc tịch) tham gia giám sát, phản biện xã hội với tư cách vừa là người chịu sự

lãnh đạo, vừa là người làm chủ, vừa là người thực hiện, đồng thời vừa là người được phục vụ và thụ hưởng.

Việt Nam đã đưa ra những cơ chế giám sát và phản biện xã hội nói chung trong xây dựng, áp dụng và hoàn thiện pháp luật. Quy trình xây dựng pháp luật ở Việt Nam đã được đưa vào khá cụ thể trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), trong đó việc lấy ý kiến của người dân là một công đoạn bắt buộc. Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là “*bảo đảm công khai, dân chủ*” [113, Điều 5] trong tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của các tổ chức, cá nhân trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời cũng quy định “*cá nhân có quyền và được tạo điều kiện góp ý kiến*” [113, khoản 3 Điều 6] về dự thảo và đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật Việt Nam đã đưa ra quy định đối với “cá nhân”, không phải chỉ với công dân, có nghĩa là bất kỳ cá nhân nào (kể cả người không quốc tịch) sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam đều có quyền tham gia góp ý đối với quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Những ý kiến đóng góp này phải được các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý văn bản.

### **2.3.6. Yêu cầu hội nhập quốc tế**

Địa vị pháp lý của người không quốc tịch hạn chế hơn nhiều so với công dân của nước sở tại và người có quốc tịch nước ngoài khác trên lãnh thổ quốc gia đó. Họ bị hạn chế trong việc sử dụng các quyền dân sự và chính trị, không có khả năng yêu cầu sự giúp đỡ bảo hộ ngoại giao trong trường hợp các quyền và lợi ích cá nhân của mình bị xâm phạm. Điều này dẫn đến hệ lụy về bảo đảm các quyền của nhóm người này, cũng như vấn đề an ninh, trật tự và sự phát triển xã hội ở các quốc gia, nơi người không quốc tịch cư trú. Do đó hiện nay cộng đồng quốc tế nói chung và các quốc gia nói riêng đã có những nỗ lực lớn để giảm bớt tình trạng này.

Từ sau thế chiến lần thứ hai, bên cạnh các điều ước quốc tế về chiến tranh và hòa bình, cộng đồng quốc tế đã ký kết một loạt các điều ước quốc tế liên quan đến vấn đề người không quốc tịch nhằm giảm thiểu tình trạng này, góp phần bảo đảm quyền của họ không bị xâm hại. Cùng với đó, các quốc gia cũng

đã tiến hành nội luật hóa các quy định vào hệ thống pháp luật của mình nhằm bảo đảm các quyền của người không quốc tịch, hướng đến hạn chế và xóa bỏ tình trạng này trên lãnh thổ quốc gia mình. Sự chú trọng của cộng đồng quốc tế là một trong những yếu tố tác động mạnh mẽ đến quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật của Việt Nam về người không quốc tịch. Đặc biệt, Việt Nam là thành viên của LHQ, đã tham gia nhiều điều ước quốc tế về quyền con người, chúng ta cũng đã tiến hành nội luật hóa nhiều quy định liên quan đến quyền con người và quyền của người không quốc tịch.

#### **2.4. PHÁP LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM**

##### **2.4.1. Pháp luật quốc tế về người không quốc tịch**

Để hạn chế tình trạng không quốc tịch, bên cạnh các điều ước quốc tế chung về quyền con người, các quốc gia trên thế giới đã kí kết nhiều điều ước quốc tế về vấn đề quốc tịch như: Định ước cuối cùng của Hội nghị La Haye năm 1930, Công ước La Haye năm 1930 về một số vấn đề liên quan tới xung đột luật quốc tịch; Công ước của LHQ năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch và đặc biệt vấn đề không quốc tịch được quy định cụ thể trong Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng không quốc tịch. Hai Công ước năm 1954 và năm 1961 là những điều ước quốc tế đề cập trực tiếp đến vấn đề quyền của người không quốc tịch, cũng như đưa ra những giải pháp để nâng cao vị thế người không quốc tịch và hạn chế tình trạng này.

Ở các quốc gia Đông Nam Á thực trạng người không quốc tịch khá phổ biến, ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống kinh tế, xã hội của các quốc gia thành viên và ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề quyền của người không quốc tịch. Do đó, quy định về quyền con người và quyền của những người không quốc tịch đã được quy định trong các điều ước quốc tế của ASEAN, như Hiến chương ASEAN năm 2007, Tuyên ngôn nhân quyền ASEAN năm 2012, Hiệp định khung ASEAN về miễn thị thực, Tuyên bố ASEAN về Thúc đẩy và Bảo vệ các quyền của người lao động di trú... Những điều ước quốc tế này chủ yếu tập

trung vào quyền tự do đi lại, cư trú và lao động và những quyền cơ bản khác của con người phù hợp với mục tiêu, nguyên tắc hoạt động của ASEAN. Có thể nói, cộng đồng quốc tế và khu vực đã chú trọng đến quy định quyền và nghĩa vụ đối với người không quốc tịch. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, dù được quan tâm, chú ý nhưng những nội dung này chưa thật sự bảo đảm địa vị pháp lý của người không quốc tịch, đặc biệt là so với công dân của một quốc gia; chưa thật sự giải quyết dứt điểm được vấn đề này. Những quy định trong pháp luật quốc tế về người không quốc tịch tập trung vào các vấn đề sau::

#### ***2.4.1.1. Quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch***

*Thứ nhất, quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế*

*Một là*, nhóm quyền trong lĩnh vực dân sự - chính trị của người không quốc tịch, bao gồm:

(1) Quyền không bị phân biệt đối xử. Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 đã ghi nhận: *“Mọi người đều có quyền được công nhận tư cách là con người trước pháp luật ở mọi nơi”* [69, Điều 6]. Tại Điều 7 của Tuyên ngôn cũng khẳng định *“Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất kỳ sự phân biệt nào”*. Quyền không bị phân biệt đối xử của người không quốc tịch còn được pháp luật quốc tế được cụ thể hóa ở nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong Công ước năm 1954 của LHQ về quy chế của người không quốc tịch, theo đó các quốc gia thành viên phải tuyệt đối áp dụng các quy định của Công ước đối với tất cả người không quốc tịch *“mà không có sự phân biệt về chủng tộc, tôn giáo hay nguồn gốc quốc gia”* [62, Điều 3].

(2) Quyền được tiếp tục cư trú - được quy định cụ thể trong Điều 3 Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954, cụ thể: 1) Trường hợp một người đã bị buộc rời khỏi đất nước trong Thế chiến thứ hai và đã chuyển đến lãnh thổ của một quốc gia thành viên và hiện đang cư trú ở đó, thì khoảng thời gian tạm trú bắt buộc đó phải được xem xét là cư trú hợp pháp ở lãnh thổ đó; 2) Trường hợp một người trong Thế chiến lần thứ hai đã bị buộc rời khỏi lãnh thổ của một quốc gia thành viên và trước ngày Công ước có hiệu lực,

đã quay trở lại quốc gia thành viên đó để tiếp tục cư trú, thì khoảng thời gian cư trú trước và sau sự di chuyển bắt buộc đó sẽ được xem như một khoảng thời gian cư trú liên tục [62, Điều 10]. Nói cách khác, nếu một người đã rời khỏi đất nước trong Chiến tranh thế giới hai và đã chuyển đến cư trú tại một quốc gia thành viên của Công ước và vẫn cư trú tại đó, thì thời gian cư trú đó phải được xem là cư trú hợp pháp của họ. Việc cho phép người không quốc tịch bảo lưu thời gian cư trú chính là động thái tích cực nhằm bảo đảm quyền được cư trú cho người không quốc tịch.

(3) Quyền được tiếp cận tòa án, trợ giúp hành chính để tìm được sự công bằng, được đảm bảo cho quyền lợi của mình khi không được thực hiện hoặc bị xâm phạm. Nhằm bảo đảm quyền tiếp cận tòa án của người không quốc tịch, Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch đã đưa ra khuyến cáo đối với các quốc gia thành viên về việc nên dành sự quan tâm, tôn trọng quyền tự do tiếp cận tòa án của người không quốc tịch. Theo đó, người không quốc tịch: 1) có quyền tự do tiếp cận các tòa án ở lãnh thổ của tất cả quốc gia thành viên; 2) được hưởng trên lãnh thổ của quốc gia thành viên mà người đó thường trú sự đối xử tương tự công dân trong việc tiếp cận tòa án, kể cả trợ giúp pháp lý, miễn tiền đặt cọc thi hành án, hoặc án phí; 3) khi ở những nước không phải người đó thường trú thì sẽ được dành cho sự đối xử giống như với công dân của nước mà người đó thường trú [62, Điều 16].

(4) Quyền được cấp các giấy tờ cá nhân đối với người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế được quy định là một trong các nghĩa vụ của các quốc gia thành viên tham gia Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954. Theo đó, những quốc gia này sẽ cấp giấy tờ cá nhân cho bất kỳ người không quốc tịch nào không có giấy tờ chứng minh nhân thân có giá trị pháp lý trên lãnh thổ của quốc gia mình [62, Điều 27]. Cùng với đó, để đảm bảo quyền được đi lại của người không quốc tịch, các quốc gia thành viên Công ước có nghĩa vụ cấp giấy tờ thông hành cần thiết cho người không quốc tịch cư trú hợp pháp trên lãnh thổ phục vụ mục đích đi lại ngoài lãnh thổ của mình, trừ trường hợp có lý do cấp bách liên quan đến an ninh quốc gia hay trật tự công cộng và những quy định tại Phụ lục của Công ước. Ngoài



ra quốc gia thành viên còn có nghĩa vụ cấp giấy tờ này cho bất kỳ người không quốc tịch nào trên lãnh thổ quốc gia mình, kể cả những người không cư trú thường xuyên tại quốc gia này [62, Điều 28]. Đây là quy định mang tính mâu chốt đối với người không quốc tịch, 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. Tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với việc quốc gia cấp quốc tịch cho người không quốc tịch, giấy tờ trên có thể là thẻ thường trú, thẻ tạm trú, giấy thông hành..., chúng không làm thay đổi quy chế của cá nhân đó, và không trao cho họ sự bảo hộ quốc gia hoặc quyền được bảo hộ ở cơ quan đại diện ngoại giao hoặc lãnh sự.

*Hai là*, quyền của người không quốc tịch trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hoá.

(1) Quyền hôn nhân gia đình. Điều 16 Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 quy định, nam và nữ khi đủ tuổi đều có quyền kết hôn và xây dựng gia đình mà không có bất kỳ sự hạn chế nào về chủng tộc, quốc tịch hay tôn giáo. Nói cách khác, nam và nữ là người không quốc tịch cũng đều có quyền kết hôn, quyền bình đẳng trong việc kết hôn, trong thời gian chung sống và khi ly hôn. Bên cạnh đó, Công ước 1954 về vị thế của người không quốc tịch quy định quốc gia thành viên có nghĩa vụ tôn trọng các quyền mà một người không quốc tịch có được từ trước và phụ thuộc vào vị thế cá nhân, đặc biệt là những quyền gắn liền với hôn nhân [62, Điều 12]. Nói cách khác, nếu một người đã được hưởng các quyền về hôn nhân và gia đình trước khi trở thành người không quốc tịch, thì các quyền này vẫn được duy trì với các lợi ích mà họ được hưởng theo pháp luật của quốc gia đã phát sinh quan hệ hôn nhân gia đình ấy.

(2) Quyền sở hữu tài sản, bao gồm cả động sản và bất động sản, được Công ước của LHQ về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 quy định và việc đảm bảo các quyền này là nghĩa vụ của các quốc gia thành viên. Theo đó, các quốc gia thành viên sẽ dành cho người không quốc tịch sự đối xử càng thuận lợi càng tốt, trong bất kì trường hợp nào, cũng không kém thuận lợi hơn sự đối xử được dành cho người nước ngoài nói chung trong những hoàn cảnh như nhau, đối với việc có được động sản và bất động sản và những quyền khác gắn

liên theo đó, cũng như với những hợp đồng cho thuê và hợp đồng khác liên quan đến động sản và bất động sản [62, Điều 13]. Đây thực chất cũng là chế độ tối huệ quốc mà cộng đồng quốc tế khuyến cáo các quốc gia thành viên nên áp dụng đối với người không quốc tịch.

(3) Quyền an sinh, phúc lợi xã hội, giáo dục. Các quốc gia thành viên các Công ước sẽ dành cho những người không quốc tịch đang cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của mình sự đối xử tương tự như được dành cho công dân của mình liên quan đến tiền lương và các vấn đề khác liên quan đến an sinh xã hội [62, Điều 23, 24]... Bên cạnh đó, trong quy định của pháp luật quốc tế, người không quốc tịch có quyền được bồi thường khi chết vì tai nạn lao động hay bệnh nghề nghiệp. Quốc gia thành viên sẽ dành cho người không quốc tịch những lợi ích đã thoả thuận được ký kết giữa họ hoặc có thể được ký kết giữa họ trong tương lai, liên quan đến việc duy trì những quyền đã đạt được và những quyền đang trong quá trình hình thành về an sinh xã hội, theo những điều kiện áp dụng cho công dân của quốc gia ký kết thoả thuận liên quan. Ngoài ra, quốc gia thành viên phải xem xét mở rộng cho người không quốc tịch về lợi ích những thoả thuận tương tự có thể sẽ có hiệu lực, vào bất kỳ thời điểm nào, giữa các quốc gia thành viên và các quốc gia không thành viên (ở mức độ có thể).

(4) Quyền được làm việc, lao động, kinh doanh và thu nhập. Về quyền được làm việc của người không quốc tịch, Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch cũng đưa ra khuyến cáo quốc gia thành viên tạo sự đối xử càng thuận lợi càng tốt đối với người không quốc tịch, trên cơ sở ngang bằng như đối xử dành cho những người nước ngoài trong lĩnh vực lao động được trả lương. Tuy nhiên, nếu vì lý do an ninh quốc phòng hoặc trật tự công cộng mà quốc gia sở tại đưa ra một số quy định hạn chế liên quan đến một số ngành nghề, thì hạn chế này cũng được áp dụng đối với người nước ngoài nói chung [62, Điều 17]. Cùng với việc được bảo đảm quyền lao động có trả lương, người không quốc tịch cũng được đảm bảo quyền được tự do kinh doanh, thành lập doanh nghiệp hoặc tham gia các ngành nghề sản xuất và kinh doanh hợp pháp khác. Đồng thời, Công ước này cũng đưa ra vấn đề trợ cấp và trợ giúp nhà nước

đối với người không quốc tịch [62, Điều 18,23]. Tuy nhiên, điều này được thực hiện ở mức độ nào sẽ phụ thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội của các quốc gia này, do đó trên thực tế, nhiều nước bảo lưu ngay từ đầu điều khoản này khi tiến hành tham gia Công ước, hoặc quy định rõ chỉ đảm bảo những quyền này trong phạm vi quy định tại pháp luật quốc gia.

(5) 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. Trừ những lý do mang tính cấp bách về an ninh quốc gia, việc trục xuất một người không quốc tịch chỉ được thực hiện khi có quyết định được đưa ra phù hợp với trình tự pháp luật, người không quốc tịch được phép trình những bằng chứng để tự bào chữa, kháng cáo và có người đại diện trước cá nhân hoặc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Quốc gia sở tại sẽ cho phép một người không quốc tịch có khoảng thời gian thích hợp để tìm kiếm sự chấp thuận cho cư trú hợp pháp ở một nước khác và có thể bảo lưu quyền được áp dụng những biện pháp nội bộ cần thiết trong khoảng thời gian chờ đợi đó [64, Điều 31; 61, Điều 7].

*Thứ hai, nghĩa vụ của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế*

Xét về bản chất pháp lý, người không quốc tịch không phải là công dân của quốc gia nào, nhưng họ cư trú ổn định trên lãnh thổ của quốc gia nào thì người không quốc tịch chịu sự ràng buộc của hệ thống pháp luật quốc gia đó. Chính sự tuân thủ đầy đủ pháp luật của quốc gia sở tại đã là một điều kiện để người không quốc tịch được hưởng những quyền và tự do cơ bản do pháp luật nước đó đem lại. Điều 2 của Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch quy định: “*Mỗi người không quốc tịch đều có những nghĩa vụ đối với đất nước nơi người đó cư trú, những nghĩa vụ này đòi hỏi người đó phải tuân thủ các quy định pháp luật của nước đó cũng như những biện pháp được áp dụng để duy trì trật tự công cộng*” [62, Điều 2]. Người không quốc tịch không phải là công dân của quốc gia nào, không có mối dây liên hệ pháp lý bền chặt với các quốc gia, tuy nhiên, khi họ cư trú ổn định trên lãnh thổ của một quốc gia nào đó thì họ cũng phải chịu sự ràng buộc của hệ thống pháp luật quốc gia đó. Nói cách khác, người không quốc tịch có nghĩa vụ phải tuân thủ pháp luật

của quốc gia nơi họ cư trú, nếu có những vi phạm thì trong những lĩnh vực luật công (hình sự và hành chính) thì họ phải chịu trách nhiệm tương ứng với hậu quả do hành vi của mình gây ra theo pháp luật của nước sở tại. Đây vừa là nghĩa vụ, đồng thời là điều kiện để người không quốc tịch được hưởng các quyền và tự do cơ bản do pháp luật nước đó đem lại.

#### ***2.4.1.2. Pháp luật về các biện pháp giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch***

Đối với các quy định nhằm giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch, pháp luật quốc tế và các quốc gia tập trung vào quyền được có quốc tịch của người không quốc tịch. Bởi có được quốc tịch được coi là biện pháp mấu chốt nhằm giải quyết tình trạng không quốc tịch của cá nhân đó, họ sẽ không còn bị coi là người không có quê hương, được ràng buộc với một quốc gia về quyền và nghĩa vụ pháp lý. Công ước năm 1961 về hạn chế tình trạng người không quốc tịch và pháp luật của một số quốc gia đã đưa ra các biện pháp nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, hạn chế người không quốc tịch thông qua quy định về hưởng quốc tịch theo nguyên tắc quyền nơi sinh đối với trẻ em sinh ra trên lãnh thổ quốc gia sở tại. Cụ thể:

*Một là*, trường hợp trẻ sinh ra trên lãnh thổ quốc gia sở tại mà có mẹ là người có quốc tịch của nước sở tại thì sẽ được mang quốc tịch theo mẹ [63, khoản 3 Điều 1]. Điều này có nghĩa là trẻ em sinh ra được xác định quốc tịch theo quốc tịch của mẹ mà không cần xác định đến quốc tịch của cha, người cha có thể là người mang quốc tịch quốc gia sở tại, quốc tịch nước ngoài hoặc là người không quốc tịch.

*Hai là*, một đứa trẻ bị bỏ rơi được tìm thấy trên lãnh thổ của một quốc gia. Nếu như trong trường hợp không có bất kỳ minh chứng nào khác có thể chứng minh về nguồn gốc của đứa trẻ, thì sẽ mặc nhiên coi như cha mẹ trẻ hiện đang mang quốc tịch của quốc gia đó và trẻ sẽ được mang quốc tịch của quốc gia nơi tìm thấy. Còn đối với trường hợp trẻ sinh trên tàu thủy hoặc trên máy bay sẽ được coi là sinh trên lãnh thổ của quốc gia mà chiếc tàu thủy mang quốc kỳ của quốc gia đó hoặc máy bay đó được đăng ký.

*Thứ hai*, biện pháp hạn chế người không quốc tịch thông qua nhập tịch.

*Một là*, đối với việc nhập quốc tịch của những người không quốc tịch thì pháp luật các quốc gia và pháp luật Việt Nam cũng quy định các điều kiện để một người (bao gồm cả người không quốc tịch) được nhập quốc tịch của một quốc gia khác. Nhìn chung đối với các cá nhân là công dân nước ngoài thì các yêu cầu thường về độ tuổi, thời gian sinh sống tại quốc gia sở tại, ngôn ngữ, điều kiện lao động... Tuy nhiên đối với người không quốc tịch thì những quy định này thường mang tính chất phức tạp và quy định chặt chẽ hơn. Điều này trên thực tế gây nên những khó khăn trong việc được nhận quốc tịch của các quốc gia sở tại.

*Hai là*, nhập tịch đối với người không sinh ra trên lãnh thổ quốc gia sở tại nhưng chưa có quốc tịch, nếu cha hoặc mẹ của người đó mang quốc tịch của quốc gia sở tại tại thời điểm người đó sinh ra thì họ sẽ được mang quốc tịch nước này [63, Điều 4]. Trường hợp nếu cả cha và mẹ của người đó không có cùng quốc tịch khi người đó ra đời, thì việc quyết định người đó mang quốc tịch của cha hay mẹ sẽ do pháp luật của các quốc gia này quy định. Điều này có thể góp phần giải quyết cho một lượng lớn người không quốc tịch có cha, mẹ là người có hoặc từng có quốc tịch. Tuy nhiên những người này cũng phải đáp ứng các yêu cầu, cụ thể: 1) Người không quốc tịch xin nhập tịch phải viết đơn và đệ trình đơn lên trước khi đến tuổi (do từng quốc gia quy định nhưng không dưới 23 tuổi); 2) Người xin nhập quốc tịch phải có thời gian cư trú trên lãnh thổ của quốc gia sở tại theo quy định của pháp luật từng quốc gia (ít nhất là 3 năm); 3) Chưa bị kết tội vì hành vi xâm phạm an ninh quốc gia; 4) Vẫn chưa có quốc tịch.

*Thứ ba*, giảm bớt tình trạng người không quốc tịch thông qua quy định về nguyên tắc quốc tịch trong pháp luật quốc gia. Nguyên tắc một quốc tịch đang được coi là một trong những nguyên nhân phổ biến và có tính hiện đại dẫn đến tình trạng người không quốc tịch hiện nay trên thế giới. Pháp luật quốc tế đã đưa ra những quy định nhằm phòng ngừa đối với nguyên nhân này như sau: 1) Nếu pháp luật của quốc gia sở tại cho phép công dân từ bỏ quốc tịch, thì việc từ bỏ ấy sẽ không dẫn đến việc mất quốc tịch, trừ khi người có liên quan có hoặc nhập

một quốc tịch khác; 2) Công dân của một quốc gia muốn nhập quốc tịch một quốc gia khác, thì sẽ không bị mất quốc tịch gốc, trừ khi người đó nhập hay đã được đảm bảo cho nhập quốc tịch của quốc gia đó; 3) Công dân của một quốc gia sẽ không bị mất quốc tịch của mình hay trở thành người không quốc tịch vì lý do ra đi, cư trú ở nước ngoài, không đăng ký hay vì bất kỳ lý do tương tự nào khác; 4) Một người đã có quốc tịch chỉ có thể mất quốc tịch của mình do cư trú tại nước ngoài trong thời gian theo quy định của quốc gia mà họ mang quốc tịch (ít nhất là 7 năm liên tục) nếu người đó không khai báo cho cơ quan chức năng có thẩm quyền về ý định giữ quốc tịch của mình [63, Điều 7].

*Thứ tư*, hạn chế tình trạng không quốc tịch thông qua quy định về việc hạn chế áp dụng biện pháp tước quốc tịch. Tước quốc tịch là biện pháp xử lý của một nhà nước buộc công dân có hành vi vi phạm nghiêm trọng về quyền và lợi ích của công dân. Nhà nước chấm dứt sự bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tước quốc tịch, người bị tước quốc tịch không được hưởng quyền cũng như các nghĩa vụ đối với nhà nước đó. Tước quốc tịch có thể dẫn đến tình trạng một cá nhân trở thành người không quốc tịch. Do đó, Công ước năm 1961 về hạn chế tình trạng không quốc tịch đã đưa ra quy định về việc quốc gia thành viên Công ước không được tước quốc tịch của một người khiến người đó không có quốc tịch, trừ những trường hợp khác được quy định cụ thể như quốc tịch được cấp do gian trá hoặc lừa đảo; có hành động vi phạm nghiêm trọng tới những lợi ích chính đáng của quốc gia... Cùng với đó, việc tước quốc tịch của một người hay một nhóm người không được xuất phát từ lý do chủng tộc, nguồn gốc dân tộc, tôn giáo hay chính trị [63, Điều 9]. Do đó, hiện nay không chỉ trong pháp luật quốc tế mà cả pháp luật phần lớn các quốc gia đã đưa ra những quy định để tạo điều kiện cho người không quốc tịch được nhập tịch nhằm hạn chế, giảm thiểu tình trạng không quốc tịch trên thế giới và trong quốc gia mình như điều kiện về thời gian cư trú, về lao động, về nhân thân... thông qua đó giúp những người này đủ điều kiện để nhập quốc tịch của quốc gia sở tại.

Hiện nay, quyền của những người không phải là công dân nói chung và quyền của người không quốc tịch nói riêng mặc dù được pháp luật quốc tế ghi

nhận nhưng có một khoảng cách lớn giữa những quyền được ghi nhận và thực tế áp dụng. Ở nhiều quốc gia, những người này 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 những quy định về người không tịch cũng như giảm thiểu tình trạng này vẫn là việc cần thiết, cần sự chung tay của cả cộng đồng quốc tế.

#### **2.4.2. Pháp luật một số quốc gia về người không quốc tịch**

Hiện nay có khoảng 100 quốc gia và vùng lãnh thổ đã tham gia Công ước năm 1954 và Công ước năm 1961 về người không quốc tịch (Phụ lục 2, 3). Pháp luật về người không quốc tịch ở các quốc gia này cũng có những đặc trưng so với pháp luật các quốc gia chưa phải là thành viên Công ước. Trên cơ sở đó, luận án tiến hành khảo sát pháp luật của nhóm các quốc gia là thành viên hai công ước trên và nhóm các quốc gia chưa tham gia hai công ước.

##### ***2.4.2.1. Pháp luật của nhóm các quốc gia thành viên Công ước về người không quốc tịch năm 1954 và 1961***

Ở nhóm này, luận án sẽ tập trung khảo sát pháp luật về người không quốc tịch của một số quốc gia: Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức và Philippines. Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức - là đại diện của hệ thống pháp luật Civil law, là hệ thống pháp luật có những ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, cùng với đó, đây cũng là những quốc gia đã có những chính sách pháp luật riêng biệt đối với người không quốc tịch và đã đạt được những kết quả nhất định trong công tác giảm bớt tình trạng người không quốc tịch trên lãnh thổ quốc gia mình. Philippines là quốc gia trong khu vực Đông Nam Á, do đó nghiên cứu pháp luật của quốc gia này có ý nghĩa tham khảo nhất định trong công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam.

##### ***Thứ nhất, Cộng hòa Pháp.***

Cộng hòa Pháp là một trong các quốc gia sáng lập Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và phê chuẩn vào ngày 08/3/1960. Trong hệ thống pháp luật quốc gia mình, Pháp đặc biệt chú trọng đến vấn đề giải quyết triệt

để vấn đề người không quốc tịch trên lãnh thổ, giải quyết những vấn đề liên quan đến quốc tịch đối với cá nhân tại các nước thuộc địa... Khi nghiên cứu pháp luật về người không quốc tịch của Cộng hòa Pháp, có một số điểm nổi bật về chính sách pháp luật đối với người không quốc tịch của quốc gia này, cụ thể:

*Một là*, Chính phủ Pháp thực hiện áp dụng quyền tiếp tục cư trú đối với những người không quốc tịch đã rời khỏi nước Pháp vì những lý do khách quan hoặc do có yêu cầu từ đất nước mà họ buộc phải tiến hành. Đối với bộ phận người không quốc tịch còn lại, Pháp không công nhận.

*Hai là*, Chính phủ Pháp thực hiện triệt để các biện pháp liên quan đến quốc tịch của trẻ em sinh ra tại Pháp. Quy định về hưởng quốc tịch của Pháp có sự kết hợp giữa hai nguyên tắc “quyền huyết thống” và “quyền nơi sinh”. Theo đó, một đứa trẻ là người Pháp nếu được sinh ra tại Pháp với ít nhất cha hoặc mẹ: 1) là công dân Pháp; hoặc 2) cũng được sinh ra tại Pháp (ngay cả khi cha mẹ không phải là công dân Pháp). Điều này tạo điều kiện cho những đứa trẻ có nguồn gốc cha hoặc mẹ là người không quốc tịch sinh ra tại Pháp được nhận quốc tịch quốc gia này.

*Ba là*, Về quốc tịch đối với cá nhân tại các nước từng là thuộc địa của Pháp: với đặc trưng là một quốc gia có nhiều thuộc địa trong lịch sử, sau khi các dân tộc thuộc địa giành độc lập, vấn đề về quốc tịch Pháp đối với các cá nhân vô cùng phức tạp. Để giải quyết vấn đề này, Pháp đưa ra quy định, một đứa trẻ sinh ra ở Pháp trước ngày 01/01/1994 có cha hoặc mẹ sinh ra ở một vùng lãnh thổ hải ngoại cũ của Pháp trước khi giành được độc lập, mặc nhiên là người Pháp, mang quốc tịch Pháp. Điều này cũng được áp dụng đối với đứa trẻ sinh sau ngày 01/01/1963, với cha mẹ sinh ra ở Algeria trước ngày 03/7/1962.

*Thứ hai, Cộng hòa Liên bang Đức.*

Cộng hòa Liên bang Đức là một trong những quốc gia đã tham gia vào Công ước 1954 về vị thế của người không quốc tịch và có chính sách rộng mở đối với người không quốc tịch đang sinh sống trên lãnh thổ Đức. Cũng như những quốc gia tiến bộ khác, những quy định trong pháp luật Đức về người không quốc tịch tập trung đảm bảo các quyền cơ bản của nhóm người này và thực hiện các



biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch, hướng đến xóa bỏ triệt để tình trạng này. Nhìn chung, những người không quốc tịch sinh sống tại Đức sẽ có những quyền cơ bản trong Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch.

Ngoài ra, Chính phủ Cộng hòa Liên bang Đức đã đưa ra những chính sách riêng đối với hoạt động nhập quốc tịch của những cá nhân bị rơi vào tình trạng không quốc tịch do không xác định được quốc tịch của mình. Theo đó: 1) Nếu cá nhân đảm bảo được những tiêu chí như: cư trú ổn định tại Đức từ 08 năm trở lên, nghiêm chỉnh tuân thủ những quy định của pháp luật Đức, có đơn xin nhập quốc tịch và cam kết trung thành với Nhà nước Đức thì sẽ được xem xét và tạo điều kiện được nhận quốc tịch Đức; 2) Nếu cá nhân không thể xác định được quốc tịch nhưng chưa đảm bảo được các tiêu chí như trên Chính phủ Đức sẽ xem xét cấp giấy phép cư trú vĩnh viễn cho họ, đồng thời những cá nhân này sẽ được hưởng những quyền lợi gần bằng với công dân Đức. Đối với trẻ em là con của người không quốc tịch, người không xác định được quốc tịch hoặc người tị nạn đều được hưởng quyền lợi và chính sách của Chính phủ cho đến khi đủ 21 tuổi như trẻ em có quốc tịch Đức. Những quy định này xuất phát từ việc Đức đã là thành viên của Công ước năm 1954 và đã tiến hành nội luật hóa một cách triệt để những quy định của Công ước.

#### *Thứ ba, Philippines.*

Ở khu vực Đông Nam Á (ASEAN) đã có hai quốc gia tham gia Công ước quốc tế về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 là Phillipines (tham gia ký kết Công ước vào ngày 22/6/1955 và phê chuẩn ngày 22/9/2011) và Singapore tham gia với tư cách là vùng lãnh thổ thuộc khối liên hiệp Anh và Bắc Ailen (ngày 19/3/1962). Đây là quốc gia có sự tăng trưởng về kinh tế - xã hội mạnh mẽ trong những năm vừa qua, điều này ảnh hưởng lớn đến những chính sách về quyền con người của quốc gia này.

Để giải quyết tình trạng không quốc tịch, Quốc hội Phillipines đã ban hành nhiều quy định để thông qua đó hạn chế tình trạng và hướng đến xóa bỏ tình trạng không quốc tịch như: phụ nữ Phillipines khi kết hôn với công dân

nước ngoài sẽ không bị mất quốc tịch; quy định về việc người không quốc tịch được cấp các giấy tờ phục vụ cho việc đi lại được thuận tiện; quy định liên quan đến hưởng quốc tịch theo sự sinh đẻ, theo đó trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Phillipines hay trẻ em được sinh ra tự nhiên ở Phillipines, không quan trọng quốc tịch của cha mẹ trẻ đều có cơ hội nhận quốc tịch Phillipines; các quy định liên quan đến đảm bảo quyền của người tị nạn... Đặc biệt, năm 2012, Chính phủ Phillipines đã xây dựng một Thủ tục xác định tình trạng không quốc tịch, cho phép xác định và công nhận các cá nhân không quốc tịch. Trường hợp không có giấy tờ tùy thân nhưng thông qua xác minh và thông tin, xác định họ là người gốc Phillipines thì sẽ được đăng ký với chính quyền địa phương để được hưởng những quyền lợi mà Nhà nước Phillipines quy định. Tại Phillipines, Chính phủ cho phép người không quốc tịch được quyền tham gia vào việc làm công ăn lương có thu nhập cao. Những người không quốc tịch hoặc những người nước ngoài mà không có tay nghề chỉ được nhận vào làm việc ở Phillipines khi công dân nước này không sẵn sàng làm công việc đó.

#### ***2.4.2.2. Pháp luật của nhóm các quốc gia chưa tham gia Công ước về người không quốc tịch năm 1954 và 1961***

Với nhóm các quốc gia chưa tham gia Công ước, luận án tập trung khảo sát pháp luật về người không quốc tịch của Trung Quốc, Liên Bang Nga và Thái Lan. Pháp luật của Liên bang Nga (trước kia là Liên bang Xô Viết) đã có những ảnh hưởng rất lớn đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam từ trong lịch sử cho đến nay. Do đó, nghiên cứu việc xây dựng và thực hiện pháp luật của Liên bang Nga trong lĩnh vực này có thể rút ra những kinh nghiệm đối với Việt Nam trong công tác giải quyết tình trạng người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ. Trung Quốc là quốc gia láng giềng, có mối quan hệ thân thiết, lâu đời với Việt Nam. Mối quan hệ này không chỉ giữa hai quốc gia mà còn giữa những người dân sinh sống dọc các tỉnh biên giới. Thực tế rất nhiều người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam là những người dân di cư giữa biên giới hai nước. Do đó, nghiên cứu pháp luật Trung Quốc về người không quốc tịch không chỉ giúp Việt Nam trong công tác xây

dựng pháp luật mà còn trong hoạt động hợp tác giữa hai quốc gia nhằm giải quyết dứt điểm tình trạng này.

Thái Lan là quốc gia trong khu vực Đông Nam Á, có những đặc điểm về văn hóa, con người giống với Việt Nam, do đó nghiên cứu pháp luật của quốc gia này có ý nghĩa tham khảo nhất định trong công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam.

*Thứ nhất, Trung Quốc.*

Đây là quốc gia chưa tham gia các điều ước quốc tế điều chỉnh trực tiếp vấn đề về người không quốc tịch, những điều chỉnh đối với nhóm người này chủ yếu được ghi nhận trong Luật Quốc tịch và rải rác trong một số các văn bản khác của Trung Quốc.

Luật Quốc tịch của Trung Quốc được thông qua và chính thức có hiệu lực vào ngày 10/9/1980 đã đưa ra những quy định về cách thức hưởng quốc tịch Trung Quốc. Theo đó, quốc gia này đã áp dụng hai nguyên tắc là “*quyền huyết thống*” và “*quyền nơi sinh*”, nói cách khác cá nhân sinh ra trên lãnh thổ quốc gia này sẽ tự động nhận quốc tịch Trung Quốc khi mới sinh nếu ít nhất có cha hoặc mẹ là công dân Trung Quốc. Trẻ em sinh ra ở nước ngoài có ít nhất cha hoặc mẹ là người Trung Quốc cũng sẽ được nhận quốc tịch Trung Quốc, trừ khi họ là công dân nước ngoài khi sinh và cha hoặc mẹ có quốc tịch Trung Quốc đã có hộ khẩu thường trú ở nước ngoài hoặc quốc tịch nước ngoài [153].

Luật Quốc tịch quy định bất kỳ người nào sinh ra ở Trung Quốc có cha mẹ là người không quốc tịch hoặc quốc tịch không rõ ràng và đã định cư ở Trung Quốc sẽ có quốc tịch Trung Quốc [153, Điều 6]. Điều 2 cũng quy định một người có quốc tịch Trung Quốc khi có các điều kiện sau: 1) Người có cha/mẹ đã từng là công dân Trung Quốc khi họ được sinh ra; 2) Người được sinh ra sau khi cha/mẹ của họ chết, tại thời điểm đó cha hoặc mẹ của họ là công dân Trung Quốc; 3) Người được sinh ra trên lãnh thổ Trung Quốc, không xác định được cha mẹ là ai hoặc cha, hoặc mẹ là người không quốc tịch; 4) Người đã được nhập quốc tịch.

Tuy nhiên cho đến nay, Trung Quốc vẫn áp dụng nguyên tắc một quốc tịch, theo đó, Điều 3 Luật Quốc tịch quy định: “*Cộng hòa Nhân dân Trung*

*Hoa không công nhận hai quốc tịch cho bất kỳ công dân Trung Quốc nào*”. Quy định tại Điều 9 và 11 là căn cứ củng cố cho nguyên tắc một quốc tịch khi khẳng định bất kỳ công dân Trung Quốc nào định cư ở nước ngoài, đã gia nhập quốc tịch của nước ngoài/ tự ý gia nhập quốc tịch của nước ngoài sẽ tự động mất quốc tịch Trung Quốc; bất kỳ người nào xin thôi quốc tịch Trung Quốc sẽ bị mất quốc tịch Trung Quốc sau khi đơn của người đó được chấp thuận [153, Điều 11]. Quy định một quốc tịch trên là một lý do dẫn đến tình trạng không quốc tịch trên lãnh thổ quốc gia này, bởi lẽ khi công dân xin thôi quốc tịch Trung Quốc nhưng chưa nhập được quốc tịch quốc gia khác hoặc vì các lý do như ly hôn, kết hôn hoặc phạm tội tại nước ngoài... thì đương nhiên họ sẽ trở thành người không quốc tịch.

Đặc biệt, pháp luật Trung Quốc cho phép người không quốc tịch có nhà ở trên lãnh thổ Trung Quốc có thể nhận quốc tịch Trung Quốc nếu đáp ứng các điều kiện: 1) Người đó phải cư trú trên lãnh thổ của Trung Quốc ít nhất 183 ngày/năm trong vòng 05 năm liên tục; 2) Đủ 20 tuổi trở lên và có năng lực hành vi theo quy định của pháp luật Trung Quốc và pháp luật quốc gia mà họ là công dân; 3) Có nhân thân tốt; 4) Có khả năng tài chính đủ đảm bảo cuộc sống; 5) Biết cơ bản tiếng Trung Quốc; 6) Có sự hiểu biết về quyền, nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước. Như vậy có thể thấy, dù chưa gia nhập các Công ước quốc tế về người không quốc tịch nhưng chính sách về người không quốc tịch của Trung Quốc đã có những quy định tương đối đầy đủ tạo nhiều điều kiện thuận lợi cho họ ở Trung Quốc, đặc biệt đối với vấn đề về quyền nhập tịch. Tuy nhiên, quốc gia này cũng đưa ra những quy định rất chặt chẽ về điều kiện nhập quốc tịch.

#### *Thứ hai Liên bang Nga.*

Cũng như Trung Quốc, Liên bang Nga cũng là một quốc gia chưa tham gia các Công ước quốc tế năm 1954 và 1961 về người không quốc tịch. Những quy định về người không quốc tịch được xem xét tại một số các luật liên bang về vấn đề quốc tịch.

Theo Luật số 109 của Liên bang Nga về người không quốc tịch, họ là những cá nhân sống trên lãnh thổ của một quốc gia nhất định, nhưng vì một lý do nào đó không thể được công nhận là cư dân đầy đủ của quốc gia này. Người

không quốc tịch không bị tước bỏ các nghĩa vụ hành chính và pháp lý mà phải chịu trách nhiệm tương tự đối với quốc gia sở tại như công dân của họ, như: nghĩa vụ đóng thuế, có quyền lựa chọn nơi cư trú lâu dài, chăm sóc sức khỏe, nhận trợ cấp xã hội và những quyền lợi khác [148].

Luật Liên bang số 115-FZ ngày 25 tháng 7 năm 2002 “*Về địa vị pháp lý của công dân nước ngoài ở Liên bang Nga*” [149] chia những người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Liên bang Nga thành ba loại: 1) Tạm trú dưới 90 ngày; 2) Người tạm trú với thời gian dưới ba năm; 3) Thường trú (những người đã nhận được giấy phép cư trú trong thời hạn không quá năm năm). Cùng với đó, Luật Liên bang này cũng quy định, công dân nước ngoài và người không quốc tịch được cấp các quyền và nghĩa vụ ngang hàng với công dân Liên bang Nga, trừ trường hợp được quy định bởi luật liên bang hoặc điều ước quốc tế của Liên bang Nga. Ví dụ, người không quốc tịch không phải đi nghĩa vụ quân sự, không được giữ chức vụ nhà nước, không có quyền tổ chức và tham gia nhiều sự kiện công cộng trên lãnh thổ Liên bang Nga... Tiếp đó, Luật Liên bang số 22-FZ ngày 24 tháng 2 năm 2021 “*Về sửa đổi Luật Liên bang về địa vị pháp lý của công dân nước ngoài tại Liên bang Nga và một số quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch tại Liên bang Nga*” đã đề cập trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của nhóm người này [140, Điều 5.2]. Theo đó, những người không quốc tịch sinh sống tại Liên bang Nga được cấp “*Giấy chứng minh tạm thời*”. Đây là giấy tờ được cấp cho người không quốc tịch nếu người đó không có giấy tờ chứng minh được mình có quốc tịch và được Liên bang Nga công nhận với tư cách này, có thời hạn trong vòng 10 năm. Người không quốc tịch có thể rời khỏi Liên bang Nga nếu họ có giấy phép cư trú hoặc tài liệu khác xác nhận quyền cư trú tạm thời hoặc vĩnh viễn trên lãnh thổ của một quốc gia nước ngoài, hoặc liên quan đến việc thi hành quyết định trục xuất khỏi Liên bang Nga (nếu có quốc gia sẵn sàng chấp nhận cho họ được nhập cảnh và cư trú).

Chính sách pháp luật về quốc tịch của Liên bang Nga còn quy định việc cấp quyền tị nạn chính trị với những người không quốc tịch và đối với những

người tị nạn buộc phải rời bỏ quê hương. Đây là những người đang tìm kiếm sự bảo vệ khỏi bị ngược đãi hoặc có nguy cơ trở thành nạn nhân của sự ngược đãi tại quốc gia mà họ nhập tịch hoặc ở quốc gia họ thường trú vì những hoạt động xã hội và chính trị và niềm tin không trái với các nguyên tắc dân chủ được công nhận của cộng đồng thế giới, các chuẩn mực của luật pháp quốc tế. Thủ tục này nhằm hạn chế tối đa tình trạng người không quốc tịch, được ghi nhận trong Quy định về thủ tục xin tị nạn chính trị của Liên bang Nga, phê duyệt bởi Nghị định số 746 của Tổng thống Liên bang Nga ngày 21/7/1997. Nhìn chung pháp luật về người không quốc tịch tại Liên bang Nga đã quy định tương đối đầy đủ liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch, đặc biệt là quyền được cư trú và nhập tịch. Những quy định và chính sách này đã phân nào hạn chế tình trạng người không quốc tịch tại quốc gia này.

#### *Thứ ba Thái Lan.*

Luật Quốc tịch Thái Lan quy định “người nước ngoài” - là người không mang quốc tịch Thái Lan, nói cách khác Thái Lan đồng nhất quy chế người nước ngoài với người không quốc tịch. Địa vị pháp lý của người không quốc tịch cũng giống như người nước ngoài tại Thái Lan [154].

Pháp luật Thái Lan cũng quy định những trường hợp cụ thể được gia nhập quốc tịch Thái Lan, đặc biệt phổ biến là thông qua vấn đề hôn nhân và gia đình. Theo đó, nếu phụ nữ là nước ngoài kết hôn với một người mang quốc tịch Thái Lan thì họ có quyền làm đơn lên các cơ quan có thẩm quyền để xin gia nhập quốc tịch Thái Lan. Cùng với đó, Thái Lan cũng có những thay đổi trong xác định quốc tịch của trẻ em khi quy định trẻ em có mẹ là người Thái Lan thì mang quốc tịch Thái Lan, không quan trọng cha đứa trẻ là ai.

Năm 2005, Thái Lan đã thông qua “*Chiến lược quốc gia về quản lý tình trạng pháp lý và quyền của con người*” với mục tiêu bảo đảm những người không mang quốc tịch có được những quyền cơ bản. Cùng với một số sửa đổi đối với đạo luật đăng ký dân sự năm 2008, điều này cho phép những người không quốc tịch hoặc không có giấy tờ được chính quyền ghi lại và cấp giấy tờ tùy thân, cho phép họ tiếp cận các quyền cơ bản như chăm sóc sức khỏe. Đối với lao động nhập cư không có

giấy tờ, Thái Lan đã thiết lập một chương trình xác minh quốc tịch với sự hợp tác của các nước xuất xứ, đặc biệt là Campuchia, Lào và Myanmar.

### **2.4.3. Những giá trị tham khảo trong việc hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam**

Nghiên cứu những quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia liên quan đến người không quốc tịch có thể rút ra một số vấn đề cần tham khảo trong hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch, cụ thể như sau:

#### ***2.4.3.1. Giá trị tham khảo trong quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch***

Như đã phân tích, quy định về người không quốc tịch nhìn chung đã khá rõ ràng, cụ thể trong pháp luật quốc tế, trong đó đã quy định tương đối đầy đủ các quyền của người không quốc tịch như các nhóm quyền dân sự - chính trị, quyền văn hóa - xã hội nhằm đảm bảo các quyền cơ bản của con người đối với người không quốc tịch. Đối với những quyền có tính đặc thù như quyền được nhập quốc tịch, quyền lao động, quyền được cư trú... trong các Công ước quốc tế cũng đã có những quy định và giải pháp cụ thể. Cùng với đó pháp luật quốc tế đã đề cập đến người không quốc tịch với tư cách chủ thể độc lập trong các quan hệ pháp luật, có quyền bình đẳng đối với tất cả những người có quốc tịch khác.

Đối với các quốc gia, dù gia nhập hay chưa gia nhập Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch thì những quyền này cũng được đề cập cụ thể. Ví dụ như pháp luật các quốc gia như Nga, Pháp, Đức... cũng đã đưa ra những quy định nhằm tạo điều kiện để người không quốc tịch có những quyền nhất định so với công dân của họ. Đặc biệt, Cộng hòa Liên bang Đức đã đưa ra quy định về trẻ em là có cha mẹ là người không quốc tịch/người không xác định được quốc tịch/ người tị nạn đều được hưởng quyền lợi cũng như chính sách bảo hộ như trẻ em có quốc tịch Đức cho đến khi đủ 21 tuổi.

Quyền tiếp tục cư trú của người không quốc tịch cũng đã được quy định cụ thể trong pháp luật các quốc gia khi họ được tạo những điều kiện được nhận giấy tờ cư trú, như: Pháp luật Liên bang Nga đã dành cho người không quốc tịch

“*Giấy chứng minh tạm thời*”, được Liên bang Nga công nhận với tư cách này, có thời hạn trong vòng 10 năm. Đây là căn cứ pháp lý có ý nghĩa vô cùng quan trọng, bước đầu giúp những người không quốc tịch đảm bảo các quyền đầu tiên như xin được việc làm, thuê được nhà ở, ra khỏi và được quay trở lại Liên bang Nga.

Đối với quyền tiếp tục cư trú tại khoản 2 Điều 10 Công ước năm 1954 được Chính phủ Pháp áp dụng đối với những người không quốc tịch đã rời khỏi nước Pháp vì lý do khách quan, có chỉ đạo từ đất nước mà họ buộc phải tiến hành như đất nước họ cư trú trước đó... còn trong những trường hợp khác Pháp không công nhận - Đây là những quy định chúng ta có thể xem xét với các trường hợp người không quốc tịch “gốc Việt” để nhằm tạo những điều kiện cho họ được quay trở lại quốc tịch Việt Nam.

#### ***2.4.3.2. Giá trị tham khảo trong quy định về các biện pháp hạn chế tình trạng người không quốc tịch***

Nghiên cứu những quy định nhằm hạn chế, hướng đến xóa bỏ tình trạng người không quốc tịch, có thể thấy cộng đồng quốc tế bên cạnh việc bảo đảm quyền của người không quốc tịch, cũng chú trọng đến các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này trên toàn thế giới và lãnh thổ của từng quốc gia. Cùng với đó, kết quả nghiên cứu cho thấy, mỗi quốc gia đều có những biện pháp riêng phụ thuộc vào các thể chế chính trị, chính sách pháp luật, điều kiện kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, nhìn chung pháp luật quốc tế và pháp luật các quốc gia đều hướng đến sử dụng một số biện pháp như sau:

*Thứ nhất*, biện pháp ngăn chặn phát sinh tình trạng trẻ em sinh ra đã trở thành người không quốc tịch - “*người không quốc tịch bẩm sinh*”, thông qua việc hướng đến áp dụng đồng thời hai nguyên tắc “quyền huyết thống” và nguyên tắc “quyền nơi sinh” đối với trẻ em sinh ra hoặc được tìm thấy trên lãnh thổ quốc gia mình (Trung Quốc, Philippines, Cộng hòa Liên bang Đức ...).

Cùng với đó, các Công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia là thành viên cũng đã quy định về quyền được đăng ký khai sinh của trẻ em như tại Công ước về các quyền dân sự và chính trị: “*Mọi trẻ em phải được đăng ký ngay sau khi được sinh ra... Mọi trẻ em có quyền có quốc tịch*” [64, Điều 24]; Công ước về



quyền trẻ em năm 1989 cũng khẳng định: “*Trẻ em phải được đăng ký ngay sau khi sinh và được có tên, có quốc tịch*” [64, Điều 7]. Đây cũng được coi là nghĩa vụ mà các quốc gia thành viên phải đảm bảo thực hiện đối với trẻ, tránh trường hợp phát sinh những người “không quốc tịch bẩm sinh”.

*Thứ hai*, các quốc gia hiện nay đều cởi mở hơn trong những quy định về nhập quốc tịch đối với người không quốc tịch trên lãnh thổ của mình, như trường hợp của Cộng hòa Liên bang Đức, Trung Quốc khi quy định điều kiện để nhập tịch đối với người không quốc tịch sinh sống có thời hạn trên lãnh thổ quốc gia và kèm theo những quy định khác (phù hợp với điều kiện của từng quốc gia).

*Thứ ba*, một số quốc gia đưa ra quy định về việc phân loại người không quốc tịch và người không xác định được quốc tịch (ví dụ như Cộng hòa Liên bang Đức, Phillippines...) để từ đó đưa ra những biện pháp thích hợp giải quyết vấn đề người không quốc tịch. Bởi trên thực tế có nhiều người không xác định được quốc tịch do mất giấy tờ trong di cư, tị nạn, bản thân họ không phải người sinh ra đã là người không quốc tịch. Chính phủ Đức đã đưa ra những quy định về những trường hợp không thể xác định được quốc tịch và việc đảm bảo quyền lợi của họ gần bằng với công dân Đức, được cấp giấy phép cư trú vĩnh viễn từ Chính phủ; hay Phillipines đã xây dựng một Thủ tục xác định tình trạng vô quốc tịch, cho phép xác định và công nhận các cá nhân không quốc tịch (vào năm 2012). Đây là một biện pháp hữu hiệu nhằm giảm bớt số lượng người không quốc tịch ở các quốc gia mà Việt Nam có thể nghiên cứu để áp dụng đối với những người không quốc tịch là người gốc Việt (mất quốc tịch do kết hôn, ly hôn có yếu tố nước ngoài, do những quy định về nguyên tắc một quốc tịch trong luật Quốc tịch).

*Thứ tư*, phần lớn các quốc gia được nghiên cứu đều có những quy định liên quan đến quyền cư trú của người không quốc tịch khi cấp cho họ “Giấy chứng minh tạm thời” (Liên bang Nga)... Đây là những tiền đề giúp cho người không quốc tịch tại các quốc gia có điều kiện lao động, cư trú... từ đó có cơ hội nhận quốc tịch theo quy định.

Có thể nói, những kinh nghiệm từ việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch của một số quốc gia, đặc biệt là các nước phát triển có thể giúp Việt Nam rút ra những bài học nhằm hoàn thiện những quy định pháp luật cũng như góp phần giải quyết triệt để tình trạng này trong giai đoạn hiện nay.

### **Kết luận chương 2**

Pháp luật về người không quốc tịch là hệ thống những quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành, điều chỉnh về địa vị pháp lý của người không quốc tịch, các biện pháp bảo vệ và hạn chế tình trạng người không quốc tịch trong các điều ước quốc tế, trong Hiến pháp, các văn bản luật và dưới luật có liên quan của một quốc gia.

Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm loại bỏ, sửa đổi, bổ sung những quy định của pháp luật hiện hành; ban hành những quy định pháp luật mới nhằm điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch, đưa ra những biện pháp nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch. Đây được coi là vấn đề mang tính cần thiết và cấp thiết. Để hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch cần xây dựng hệ thống các tiêu chí cụ thể, đó là tiêu chí về nội dung, hình thức và tổ chức thực hiện. Những tiêu chí này sẽ là căn cứ để đánh giá tính hoàn thiện của pháp luật về người không quốc tịch, từ đó có thể đưa ra những định hướng, giải pháp ở các Chương sau.

### Chương 3

## THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH

### 3.1. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM

#### 3.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1975

Giai đoạn trước ngày 02/9/1945, Việt Nam là một lãnh thổ thuộc địa nửa phong kiến nên chưa được coi là một quốc gia độc lập. Điều này dẫn đến việc người dân Việt Nam chưa được gọi là công dân của một quốc gia có chủ quyền. Sau khi nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa chính thức được công nhận, bên cạnh yếu tố chủ quyền, lãnh thổ thì người dân Việt Nam đã được coi là công dân, có các quyền và nghĩa vụ như công dân các bất kỳ một quốc gia nào khác trên thế giới.

Để đảm bảo quyền con người, quyền công dân cũng như sự độc lập chủ quyền một cách triệt để, Nhà nước non trẻ ngay từ khi mới ra đời đã rất quan tâm đến vấn đề ban hành các quy định pháp luật về quốc tịch Việt Nam. Chính vì vậy, ngày 20/10/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên, quy định một số vấn đề cơ bản nhất về quốc tịch là Sắc lệnh số 53/SL. Thông qua đó khẳng định “*Những dân tộc thiểu số ở nước Việt Nam như Thổ, Mán, Mường, Nùng, Kha, Lolo, v.v..., có trụ sở nhất định trên lãnh thổ nước Việt Nam, đều là công dân Việt Nam*” [39, Điều 3]. Tại Sắc lệnh số 53/SL đã đưa ra những nội dung cơ bản liên quan quốc tịch, dù chưa đề cập trực tiếp đến vấn đề người không quốc tịch nhưng đây là nền tảng đầu tiên để xác định quốc tịch của một cá nhân và xây dựng hệ thống các quy định về quốc tịch của Việt Nam sau này. Nội dung của Sắc lệnh 53/SL đã bao quát tương đối đầy đủ những vấn đề liên quan đến quốc tịch, bao gồm:

*Thứ nhất*, về những điều kiện có quốc tịch Việt Nam. Theo đó, trẻ mới sinh được xác định quốc tịch được kết hợp giữa hai nguyên tắc “*quyền huyết thống*” và “*quyền nơi sinh*”. Điều này đã thể hiện chính sách nhân văn của Nhà

nước, hướng đến mục tiêu hạn chế tối đa những trẻ em được sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam bị rơi vào tình trạng không xác định được quốc tịch.

*Thứ hai*, vấn đề phục hồi quốc tịch Việt Nam. Theo đó, những người Việt Nam đã gia nhập quốc tịch Pháp, muốn quay lại quốc tịch Việt Nam phải đến phòng Hộ tịch Toà Thị chính để khai bỏ quốc tịch Pháp.

*Thứ ba*, vấn đề mất quốc tịch Việt Nam của công dân. Điều 7 Sắc lệnh số 53/SL đã quy định công dân mất quốc tịch Việt Nam khi: 1) Đã gia nhập quốc tịch nước ngoài; 2) Giữ một chức vụ cụ thể ở nước ngoài, tuy đã được Chính phủ Việt Nam cảnh cáo mà không chịu thôi; 3) Đã có hành vi vi phạm đến nền độc lập và chính thể dân chủ cộng hoà. Quy định này cũng gián tiếp khẳng định nguyên tắc một quốc tịch trong thời điểm đó của Nhà nước ta.

Có thể nói, Sắc lệnh số 53/SL là văn bản pháp lý có ý nghĩa chính trị to lớn, góp phần khẳng định yếu tố độc lập, chủ quyền của Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà. Dù đã quy định những vấn đề mang tính cơ bản nhất của quốc tịch, tuy nhiên Sắc lệnh lại không đề cập đến quy định về việc nhập quốc tịch của cá nhân. Để khắc phục hạn chế này, ngày 07/12/1945, Sắc lệnh số 73/SL quy định về việc nhập quốc tịch Việt Nam.

Ngày 14/12/1959, Sắc lệnh số 51/SL được ban hành nhằm bãi bỏ nội dung của Điều 5, 6 của Sắc lệnh 53/SL ngày 20/10/1945. Theo đó, Sắc lệnh số 51/SL quy định những phụ nữ lấy chồng ngoại quốc trước thời điểm Sắc lệnh ra đời vẫn được giữ quốc tịch Việt Nam. Đây được coi là chính sách nhân đạo, khẳng định quyền có quốc tịch là quyền nhân thân của mỗi người, không phân biệt giới tính, đồng thời là minh chứng khẳng định sự quan tâm của Nhà nước ta trong giai đoạn đầu xây dựng và phát triển đất nước. Ngày 08/02/1971 Nghị quyết số 1043/NQ-TVQHK6 được Uỷ ban thường vụ Quốc hội ban hành, trong đó quy định về vấn đề xem xét và xin thôi hoặc gia nhập quốc tịch Việt Nam được giao cho Hội đồng Chính phủ.

Có thể nói, trong giai đoạn này các vấn đề liên quan đến quốc tịch tập trung trong các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, các quy định pháp luật trên không đưa ra khái niệm “*người không quốc tịch*” hay xem xét trực tiếp đến nhóm

người này, mà chỉ mới đề cập đến vấn đề quốc tịch trong một số khía cạnh cụ thể. Dù những quy định này chưa phải chính sách lâu dài hay bao quát đối với những quy định về người không quốc tịch nhưng đã thể hiện quan điểm nhân đạo, tiến bộ của Việt Nam đối với vấn đề cơ bản về quốc tịch, vấn đề đảm bảo quyền con người, quyền của công dân.

### **3.1.2. Giai đoạn từ năm 1975 đến năm 2008**

Sau ngày thống nhất đất nước, những thay đổi về kinh tế, chính trị và xã hội, đặc biệt là ảnh hưởng của dòng người tị nạn chạy trốn chính biến từ Campuchia đến Việt Nam. Theo thống kê trong giai đoạn từ những năm 1970-1983 có khoảng 125.000 người Campuchia di cư đến Việt Nam, chủ yếu tập trung tại: Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Phước, Bình Dương, An Giang, Đồng Nai, Tây Ninh, Đồng Tháp...; Trong đó, số người chạy trốn do nạn diệt chủng của Polpot trong hai năm 1978-1980 là khoảng 37.000 người [7]. Đây có thể là những người Campuchia gốc Việt, gốc Hoa và các nước khác, khi chạy trốn đến Việt Nam phần lớn trong số họ đã mất hết giấy tờ chứng minh quốc tịch và đã trở thành những người không quốc tịch. Điều này cùng với những thay đổi về chính trị - xã hội đã đưa đến đòi hỏi cấp thiết phải có những văn bản quy phạm pháp luật có giá trị cao để điều chỉnh quan hệ về quốc tịch và về người không quốc tịch. Tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá VI, phiên họp ngày 18/12/1980 đã thông qua Hiến pháp mới, quy định: "*Công dân nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam theo luật định*" [86, Điều 53]. Vấn đề quốc tịch lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp, tạo nền tảng pháp lý cho văn bản luật quy định trực tiếp về vấn đề quốc tịch ở Việt Nam - Luật Quốc tịch năm 1988.

Ngày 28/6/1988, Quốc hội khóa VIII, kỳ họp thứ 3 đã thông Luật Quốc tịch bao gồm 18 điều, được chia thành 6 chương. Đây là đạo luật đầu tiên điều chỉnh riêng, trực tiếp về quốc tịch, có ý nghĩa pháp điển hóa đối với những quy định về quốc tịch và người không quốc tịch của Việt Nam. Ngày 05/02/1990, Hội đồng Bộ trưởng tiếp tục thông qua Nghị định số 37/HĐBT nhằm đưa ra những quy định chi tiết thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam năm 1988, giải quyết các vướng mắc trong quá trình áp dụng, đưa ra các quy định về thủ tục như vấn

đề hồ sơ xin gia nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam; về thời hạn, địa điểm nộp hồ sơ và quy trình xử lý hồ sơ. Ngày 14/01/1998 Chính phủ ban hành Nghị định số 06/1998/NĐ-CP quy định nội dung về sửa đổi một số điều trong Nghị định số 37/HĐBT.

Dù đã đạt được những kết quả nhất định trong quá trình áp dụng nhưng do bối cảnh lịch sử, xã hội nên Luật Quốc tịch đầu tiên không còn đáp ứng và phù hợp với những chủ trương hội nhập quốc tế. Cùng với đó, sự ra đời của Hiến pháp năm 1992 và BLDS năm 1995 đã đặt ra yêu cầu cần phải sửa đổi, hoàn thiện những quy định về quốc tịch. Ngày 20/5/1998 Quốc hội Việt Nam khoá X đã họp và thông qua Luật Quốc tịch, có hiệu lực từ ngày 01/01/1999.

Tuy đã có những quy định mang tính pháp điển hóa, bao quát và toàn diện đối với các vấn đề về quốc tịch, tuy nhiên đối với quy định về người không quốc tịch thì Luật Quốc tịch năm 1988 và 1998 không đề cập cụ thể. Bên cạnh đó, một số quy định như nguyên tắc “*một quốc tịch*” là quốc tịch Việt Nam có thể làm gia tăng tình trạng người không quốc tịch tại Việt Nam và trên thế giới. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến quyền của người không quốc tịch nói riêng và ảnh hưởng đến đời sống chính trị, kinh tế - xã hội của Nhà nước ta nói chung.

### **3.1.3. Giai đoạn từ năm 2008 đến nay**

Ngày 13/11/2008, Quốc hội đã thông qua Luật Quốc tịch số 24/2008/QH12, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/7/2009. Luật Quốc tịch hiện hành có nhiều quy định mới so với Luật Quốc tịch năm 1998, với những sửa đổi cơ bản phù hợp với bối cảnh kinh tế, chính trị của đất nước, với chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Sự ra đời của Luật Quốc tịch năm 2008 không chỉ góp phần giải quyết triệt để các vấn đề vướng mắc trong lĩnh vực quốc tịch mà còn tạo sự gắn bó mật thiết hơn nữa giữa Nhà nước và cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài.

Đặc biệt, bên cạnh những thay đổi về vấn đề quốc tịch và người không quốc tịch, thì quy định nhằm hạn chế người không quốc tịch đã được đặc biệt chú trọng, như: đưa ra định nghĩa cụ thể về người nước ngoài và người không quốc tịch; thay đổi nguyên tắc một quốc tịch; quy định về đăng ký giữ quốc tịch,

quy định về tiêu chuẩn nhập quốc tịch thông thường, tiêu chuẩn nhập quốc tịch theo Điều 22... Những quy định này là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền tiến hành rà soát các trường hợp người không quốc tịch đủ điều kiện theo quy định, từ đó thực hiện việc xem xét nhập tịch cho họ.

Bên cạnh đó, còn một số văn bản quy phạm hướng dẫn thi hành Luật Quốc tịch và các văn bản thể hiện chính sách, chủ trương chỉ đạo của Nhà nước giải quyết các vấn đề về không quốc tịch như hướng dẫn mẫu giấy tờ về quốc tịch và mẫu sổ tiếp nhận các việc về quốc tịch; điều kiện, trình tự, thủ tục nhập quốc tịch Việt Nam; đăng ký khai sinh, kết hôn cho người di cư tự do tại các huyện của Việt Nam tiếp giáp với Lào; hướng dẫn chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng lệ phí giải quyết các việc liên quan đến quốc tịch; quy định về mức thu cũng như chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch...

Có thể nói, trong giai đoạn hiện tại, những quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch đã tạo cơ sở pháp lý cho người không quốc tịch được thực hiện những quyền con người cơ bản, bảo vệ họ, đồng thời cũng là cơ sở cho các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện vai trò quản lý và giải quyết những vấn đề liên quan đến người không quốc tịch. Tuy nhiên, trong thực tế áp dụng các quy định của pháp luật, những quy định về người không quốc tịch cũng bộc lộ những hạn chế, xung đột với những quy định trong các ngành luật khác. Cùng với đó, những yêu cầu của công cuộc hội nhập quốc tế cũng đòi hỏi Việt Nam cần có những thay đổi phù hợp hơn liên quan đến người không quốc tịch.

### **3.2. NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM**

#### **3.2.1. Khung pháp luật hiện hành về người không quốc tịch**

##### ***3.2.1.1. Nhóm các quy định về địa vị pháp lý của người không quốc tịch trong pháp luật Việt Nam***

*Thứ nhất, quyền của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam*

*Một là, quyền được nhận quốc tịch Việt Nam, được chia thành các quyền liên quan sau:*

(1) Quyền không bị phân biệt đối xử về quốc tịch, có nghĩa là cá nhân không phân biệt độ tuổi hay giới tính hoặc địa vị xã hội, nguồn gốc xuất xứ... đều bình đẳng về quyền được có quốc tịch Việt Nam [92, Điều 2]. Đây là nguyên tắc về quyền con người nói chung và người không quốc tịch nói riêng. Cùng với đó, Điều 6 Luật Bình đẳng giới năm 2006 cũng xác định nguyên tắc nam, nữ không bị phân biệt đối xử về giới. Điều 31 BLDS năm 2015 cũng quy định, cá nhân có quyền có quốc tịch; việc xác định, thay đổi, nhập, thôi, trở lại quốc tịch Việt Nam do Luật Quốc tịch quy định. Đây là những quy định khung tiêu chuẩn nhằm bảo đảm những quyền cơ bản của các cá nhân, giúp họ bình đẳng trong lĩnh vực này trong pháp luật nước ta.

(2) Quyền được nhận quốc tịch Việt Nam đối với trẻ em, bao gồm trẻ em là người không quốc tịch được quy định trong các văn bản luật và dưới luật. Theo đó, Luật Trẻ em năm 2016 quy định trẻ em có quyền được khai sinh, khai tử, có họ, tên, có quốc tịch [92, Điều 13], nghĩa là bất kỳ trẻ em nào sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quyền có quốc tịch - đây là một trong những quyền cơ bản của trẻ em. Bên cạnh đó, trẻ em không quốc tịch cư trú tại Việt Nam, trẻ em tị nạn, lánh nạn được bảo vệ, được hỗ trợ nhân đạo và tìm kiếm cha, mẹ, gia đình theo quy định của pháp luật [101, Điều 36]. Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) cũng đã xác định rõ quyền có quốc tịch Việt Nam của trẻ em với từng trường hợp, cụ thể như sau:

- Trẻ em sinh ra có cha mẹ là công dân Việt Nam sẽ có quốc tịch Việt Nam, không phân biệt nơi sinh [92, Điều 15];

- Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam nhưng người còn lại là người không quốc tịch; hoặc trẻ em khi sinh ra có mẹ là công dân Việt Nam nhưng cha không xác định là ai thì sẽ được có quốc tịch Việt Nam, không phân biệt nơi sinh của trẻ [92, khoản 1 Điều 16]. Trường hợp trẻ sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân của Việt Nam người còn lại là người nước ngoài thì sẽ có quốc tịch Việt Nam theo thoả thuận giữa cha mẹ trẻ. Trường hợp trẻ sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam và cha mẹ chúng không có thoả thuận về lựa chọn quốc tịch cho con thì đứa trẻ đó sẽ có quốc tịch Việt Nam [92, khoản 2 Điều 16];



- Đối với trẻ sinh ra ở Việt Nam, có cha, mẹ là người không quốc tịch nhưng đã và đang thường trú ở Việt Nam thì sẽ có quốc tịch Việt Nam; trường hợp trẻ sinh ra ở Việt Nam có mẹ là người không quốc tịch thường trú ở Việt Nam, cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam [96, khoản 1,2 Điều 17];

- Đối với trẻ em sơ sinh bị bỏ rơi hoặc trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha/mẹ là ai thì sẽ có quốc tịch Việt Nam;

- Có sự thay đổi về quốc tịch của cha mẹ, quốc tịch của con chưa thành niên đang sống cùng cha mẹ cũng được thay đổi theo quốc tịch của họ. Nếu cha hoặc mẹ có thay đổi về quốc tịch, việc thay đổi quốc tịch của con chưa thành niên chung sống cùng cha mẹ được thực hiện trên cơ sở có sự thoả thuận bằng văn bản của cha, mẹ [92, khoản 1,2 Điều 35]. Trong trường hợp con chưa thành niên ở độ tuổi từ 15 đến chưa đủ 18 tuổi, việc thay đổi quốc tịch của con phải được sự đồng ý bằng văn bản của trẻ.

- Trường hợp trẻ là công dân Việt Nam đã được người nước ngoài nhận làm con nuôi hoặc trẻ là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì sẽ có quốc tịch Việt Nam. Trong trường hợp cha mẹ nhận trẻ em là người nước ngoài làm con nuôi mà trong cha mẹ có một người là công dân Việt Nam, còn người kia là người nước ngoài thì được nhập quốc tịch Việt Nam. Việc thay đổi quốc tịch của trẻ từ 15 đến dưới 18 tuổi phải có sự đồng ý bằng văn bản của trẻ em này [92, Điều 37].

(3) Quyền của người không quốc tịch được gia nhập quốc tịch Việt Nam. Theo đó, những đối tượng này có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu có đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam và hội tụ đủ các điều kiện [92, Điều 19]: 1) Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật Việt Nam; 2) Tuân thủ, chấp hành Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; tôn trọng truyền thống, tập quán, phong tục Việt Nam; 3) Biết tiếng Việt đủ để hoà nhập vào cộng đồng Việt Nam; 5) Thường trú ở Việt Nam từ 05 năm trở lên tính đến thời điểm xin gia nhập quốc tịch; 6) Có khả năng bảo đảm được cuộc sống ở Việt Nam. Ngoài ra, những điều kiện trên có thể được bỏ qua nếu nhóm đối tượng xin nhập quốc tịch Việt Nam: 1) Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ

hoặc con đẻ của công dân Việt Nam; 2) Có công lao đặc biệt đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam; 3) Có lợi cho Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Cùng với đó, Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 và Điều 8 Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam thì người không quốc tịch không có đầy đủ giấy tờ về nhân thân, nhưng họ đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam với thời gian từ 20 năm trở lên tính đến ngày 01/7/2009 và tuân thủ theo Hiến pháp, pháp luật của Việt Nam thì sẽ được nhập quốc tịch theo trình tự, thủ tục do luật định.

*Hai là, quyền được cư trú.* Vấn đề cư trú và quản lý cư trú của người không quốc tịch được quy định cụ thể tại một số văn bản, đặc biệt là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2023. Tại Khoản 9 Điều 3 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành quy định: “*Cư trú là việc người nước ngoài thường trú hoặc tạm trú tại Việt Nam*”. Trong đó, “người nước ngoài tạm trú” được hiểu là người nước ngoài cư trú có thời hạn tại Việt Nam; còn “người nước ngoài thường trú” được hiểu là người nước ngoài cư trú, làm ăn, sinh sống lâu dài ở Việt Nam.

Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành đã đưa ra quy định về thường trú đối với người không quốc tịch tại Điều 39, 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. Theo đó, họ phải có chỗ ở hợp pháp và có thu nhập ổn định bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam, có giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000 [95, Điểm b khoản 1, Điều 41]. Những cá nhân này cần tiến hành làm thủ tục tại cơ quan quản lý xuất nhập cảnh, nếu đủ điều kiện có thể được nhận “*thẻ thường trú*” - Đây là loại giấy tờ có giá trị thay thị thực.

Khác với quy định về thường trú, quy định về tạm trú trong Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành không đề cập rõ đến người không quốc tịch mà chỉ nói đến người nước ngoài

nói chung. Do đó, có thể nói người không quốc tịch tạm trú tại Việt Nam sẽ chấp hành theo những quy định dành cho người nước ngoài (được quy định tại Điều 31, 32). Tuy nhiên, phần lớn các quy định đều yêu cầu liên quan đến “*hộ chiếu hoặc thị thực*” hoặc “*với người nước ngoài được miễn thị thực theo điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên thì thời hạn tạm trú cấp theo quy định của điều ước quốc tế*”, hay “*Đối với công dân của nước được Việt Nam đơn phương miễn thị thực thì cấp tạm trú 15 ngày*”.

Có thể nói, quyền được cư trú là một trong những quyền của người không quốc tịch được bảo đảm tốt nhất hiện nay. Người không quốc tịch được phép cư trú hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam và được cấp thẻ thường trú, tạm trú nếu đáp ứng được các quy định của pháp luật. Thẻ thường trú là giấy tờ rất quan trọng, có thể được xem là “*giấy thông hành*” để người không quốc tịch tham gia các hoạt động tại Việt Nam, là giấy tờ pháp lý quan trọng để họ có cơ hội được nhập quốc tịch Việt Nam.

*Ba là, quyền được xác định nguồn gốc và được cấp giấy tờ cá nhân đối với người gốc Việt.* Trên thực tế đây là quy định mới của pháp luật Việt Nam, theo đó đã đưa ra những quy định về “*người gốc Việt*” để từ đó phân loại các cá nhân sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, góp phần tạo các điều kiện thuận lợi để những cá nhân này được cấp giấy tờ tùy thân, là cơ sở để nhận quốc tịch Việt Nam. Luật Căn cước năm 2023 đã đưa ra định nghĩa “*Người gốc Việt Nam chưa xác định được quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam là người đang sinh sống tại Việt Nam, không có giấy tờ, tài liệu chứng minh có quốc tịch Việt Nam và nước khác nhưng có cùng dòng máu về trực hệ với người đã từng có quốc tịch Việt Nam được xác định theo nguyên tắc huyết thống*” [109, Khoản 4 Điều 3].

Những cá nhân được xác định mang nguồn gốc Việt Nam có các quyền về nhân thân như: họ được xác lập số định danh cá nhân; được bảo vệ dữ liệu cá nhân; khai thác dữ liệu cá nhân của mình trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và Cơ sở dữ liệu căn cước. Những người gốc Việt này có thể yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền trên cập nhật, điều chỉnh những thay đổi trong thông tin cá nhân của mình trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước,

giấy chứng nhận căn cước. Trong các giao dịch, những người gốc Việt này cũng có thể sử dụng giấy chứng nhận căn cước để thực hiện những quyền, lợi ích của mình theo quy định của pháp luật [109, Khoản 2 Điều 5].

*Bốn là, quyền được làm việc trong một số lĩnh vực nhất định.* Người không quốc tịch được thực hiện một số lĩnh vực sản xuất, kinh doanh theo quy định của Việt Nam, có thể kể đến như: 1) Người không quốc tịch được thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản theo dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam xét duyệt; họ được hưởng đầy đủ quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ của người thuê mặt nước để nuôi trồng thủy sản do Luật Thủy sản năm 2017 quy định [103]; 2) Người không quốc tịch có quyền mua cổ phần của công ty cổ phần, góp vốn vào công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh [105, Điều 13]; 3) Người không quốc tịch hoạt động xây dựng trên lãnh thổ Việt Nam phải có đủ điều kiện và được cấp giấy phép hoạt động theo quy định của Luật Xây dựng [106]; 4) Người không quốc tịch được hoạt động kinh doanh bất động sản và kinh doanh dịch vụ bất động sản theo quy định nhưng họ cũng phải thực hiện các nghĩa vụ tương ứng theo luật định [108]....

*Năm là, quyền được khám chữa bệnh và tham gia bảo hiểm y tế.* Theo quy định tại Luật Bảo hiểm y tế năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) không quy định đối tượng tham gia bảo hiểm y tế phải là công dân Việt Nam. Tại Điều 12 quy định về những đối tượng của Luật Bảo hiểm y tế, quy định người đã hiến bộ phận cơ thể theo quy định của pháp luật và những đối tượng khác theo quy định của Chính phủ. Theo quy định của Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) thì 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. Do vậy, người không quốc tịch cũng thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm y tế và họ sẽ được hưởng quyền và nghĩa vụ quy định tại luật này như người tham gia bảo hiểm y tế là công dân Việt Nam.

Cùng với đó, trong lĩnh vực khám và chữa bệnh, theo quy định tại Luật Khám bệnh, chữa bệnh thì người không quốc tịch cũng được hưởng đầy đủ quyền và thực hiện các nghĩa vụ của người bệnh như người bệnh là công dân

Việt Nam. Người không quốc tịch nếu có đủ điều kiện thì được cấp giấy chứng chỉ hành nghề khám bệnh, chữa bệnh tại Việt Nam và khi hành nghề thì được hưởng đầy đủ quyền và thực hiện các nghĩa vụ do Luật này quy định.

*Thứ hai, các quy định về nghĩa vụ của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam*

Hiến pháp Việt Nam quy định người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam [89, Điều 48]. Nói cách khác, bất kỳ ai cư trú tại Việt Nam đều phải tuân thủ theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Đặc biệt đối với những lĩnh vực pháp luật hình sự và hành chính - là lĩnh vực luật công, đề cao tính tuyệt đối về mặt lãnh thổ, do đó sẽ không có lựa chọn pháp luật để áp dụng, mọi hành vi vi phạm pháp luật về hình sự và hành chính của người nước ngoài nói chung và người không quốc tịch nói riêng đều được xem xét theo pháp luật Việt Nam. Theo đó, pháp luật hình sự và hành chính ở nước ta cũng đã đưa ra những quy định cụ thể đối với nhóm chủ thể này.

*Một là, xử lý vi phạm pháp luật hình sự đối với người không quốc tịch.* Khoản 2 Điều 5 BLHS 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định: người nước ngoài phạm tội trên lãnh thổ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam thuộc đối tượng được hưởng quyền miễn trừ ngoại giao hoặc lãnh sự theo pháp luật Việt Nam, theo điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, hoặc theo tập quán quốc tế, thì trách nhiệm hình sự của họ được giải quyết theo quy định của điều ước quốc tế hoặc tập quán quốc tế. Trong trường hợp điều ước quốc tế không quy định hoặc không có tập quán quốc tế, thì trách nhiệm hình sự được giải quyết bằng con đường ngoại giao.

Vì vậy, trong trường hợp người nước ngoài (bao gồm cả người không quốc tịch) phạm tội trên lãnh thổ Việt Nam và không thuộc trường hợp miễn trừ ngoại giao hoặc lãnh sự theo quy định nêu trên, căn cứ vào các cấu thành tội phạm người nước ngoài thực hiện, họ phải chịu trách nhiệm theo quy định pháp luật giống như công dân Việt Nam phạm tội.

Trong các hình phạt áp dụng cho người phạm tội là người nước ngoài, trực xuất là hình phạt đặc thù nhất. Đối với hình phạt này, Chính phủ đã ban

hành Nghị định 54/2001/NĐ-CP ngày 23/8/2001, là văn bản được áp dụng chủ yếu hiện nay trong việc hướng dẫn thi hành hình phạt trục xuất. Khoản 1 Điều 1 Nghị định này quy định trục xuất là hình phạt chính hoặc hình phạt bổ sung áp dụng đối với người nước ngoài phạm tội (người không có quốc tịch Việt Nam), buộc người đó trong thời hạn nhất định phải rời khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Ngoài ra, Nghị định cũng có quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị trục xuất, trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan thi hành hình phạt trục xuất, trình tự và thủ tục thi hành hình phạt trục xuất.

Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, với những sửa đổi, bổ sung về hình phạt này thì quy định của Nghị định số 54/2001 đã không còn đảm bảo thích ứng, do đó đặt ra vấn đề cần phải có những sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với những yêu cầu trong thực tiễn thi hành pháp luật ở nước ta.

*Hai là, xử phạt vi phạm hành chính đối với người không quốc tịch.* Liên quan đến đối tượng bị xử lý vi phạm hành chính, pháp luật Việt Nam quy định các cá nhân, tổ chức nước ngoài vi phạm hành chính trong phạm vi lãnh thổ, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam; trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam, tàu biển mang cờ quốc tịch Việt Nam thì bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật Việt Nam; trừ trường hợp nội dung của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác... Cùng với đó, những quy định về biện pháp xử lý hành chính của Việt Nam không áp dụng đối với người nước ngoài [94, Điều 5].

Như vậy, Luật Xử lý vi phạm hành chính có hiệu lực áp dụng đối với không chỉ công dân Việt Nam mà còn đối với cả người nước ngoài, tức là bao gồm công dân nước ngoài và người không quốc tịch. Đối với nhóm chủ thể này, các hình thức xử phạt hành chính có thể được áp dụng gồm: cảnh cáo, phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn, tịch thu tang vật vi phạm hành chính, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính, trục xuất.

Hình thức xử phạt trục xuất lần đầu tiên được quy định trong Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008).

Điều 27 Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã đưa ra quy định trực xuất “là hình thức xử phạt buộc người nước ngoài có hành vi vi phạm hành chính tại Việt Nam phải rời khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” [94, Điều 27]. Nói cách khác, trực xuất là hình thức xử phạt không áp dụng đối với công dân Việt Nam, chỉ áp dụng xử phạt người có quốc tịch nước ngoài hoặc người không quốc tịch. Cùng với đó, trực xuất có thể được áp dụng với tư cách là hình thức xử phạt chính hoặc là hình thức xử phạt bổ sung trong từng vi phạm cụ thể.

### ***3.2.1.2. Nhóm các quy định nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch trong pháp luật Việt Nam***

Trên thực tế, để giảm thiểu tình trạng không quốc tịch ở trên thế giới, các quốc gia cần đồng bộ nhiều biện pháp với những quy định khác nhau. Tuy nhiên, quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia (trong đó có Việt Nam), đều tập trung vào biện pháp nhằm giải quyết vấn đề quốc tịch, ngăn ngừa và giải quyết tình trạng người không quốc tịch tại quốc gia mình và những vấn đề trước mắt - vấn đề cư trú để giúp người không quốc tịch có được giấy tờ, làm căn cứ được nhập quốc tịch của nước sở tại.

*Thứ nhất, hạn chế tình trạng người không quốc tịch thông qua quy định của nguyên tắc quốc tịch*

Nguyên tắc quốc tịch đã được đề cập cụ thể trong Luật Quốc tịch năm 1988, với nội dung về nguyên tắc một quốc tịch triệt để: “*Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam chỉ công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam*” [88]. Đến Luật Quốc tịch năm 1998, nguyên tắc một quốc tịch vẫn tiếp tục được khẳng định tại Điều 3 của Luật này, nhưng đã có sự “mềm hóa” so với Luật Quốc tịch năm 1988 bằng việc sửa tên Điều từ “*Công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch Việt Nam*” bằng “*Nguyên tắc một quốc tịch*” [104]. Luật Quốc tịch năm 2008 được thông qua đã đưa bổ sung nội dung có tính ngoại lệ là Nhà nước Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp Luật này có quy định khác [92, Điều 4] - đây là sự mềm dẻo, linh hoạt trong chính sách pháp luật của Đảng

và Nhà nước Việt Nam nhằm tạo điều kiện cho các cá nhân được giữ quốc tịch Việt Nam, đồng thời cũng là biện pháp nhằm hạn chế phát sinh các trường hợp người không quốc tịch mới. Theo đó, Luật Quốc tịch năm 2008 quy định các trường hợp cho phép có hai quốc tịch là: 1) Trường hợp đặc biệt được Chủ tịch nước cho phép giữ quốc tịch nước ngoài khi xin nhập hoặc xin trở lại quốc tịch Việt Nam; 2) Trẻ em là công dân Việt Nam nhưng được người nước ngoài nhận làm con nuôi thì vẫn giữ quốc tịch Việt Nam, trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì có thêm quốc tịch Việt Nam; 3) Đối với người Việt đang định cư ở nước ngoài nhưng chưa mất quốc tịch Việt Nam theo quy định trước ngày Luật Quốc tịch năm 2008 có hiệu lực thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam. Đối với những người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa mất quốc tịch nhưng không có giấy tờ chứng minh quốc tịch Việt Nam của mình thì phải đăng ký với các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để được xác định có quốc tịch và được cấp Hộ chiếu Việt Nam.

Nguyên tắc “*một quốc tịch mềm dẻo*” còn được thể hiện thông qua cơ chế đảm bảo thực hiện như trường hợp nếu xét thấy người đó đủ điều kiện nhập quốc tịch hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam thì các cơ quan có thẩm quyền gửi thông báo bằng văn bản để họ làm thủ tục xin thôi quốc tịch nước ngoài, trừ trường hợp họ xin giữ quốc tịch nước ngoài hoặc là người không quốc tịch. Việc khẳng định những ngoại lệ có thể có hai quốc tịch theo quy định của Luật Quốc tịch năm 2008 không có nghĩa là từ bỏ hoàn toàn nguyên tắc một quốc tịch mà chỉ là sửa đổi để mềm dẻo hơn, phù hợp với chính sách của Nhà nước về hội nhập quốc tế, đại đoàn kết dân tộc và thực hiện chính sách đối với những người Việt Nam định cư ở nước ngoài, góp phần hạn chế tình trạng người không quốc tịch là người gốc Việt trên thế giới và ở Việt Nam.

*Thứ hai, hạn chế thông qua quy định nhập quốc tịch Việt Nam của người không quốc tịch*

Biện pháp trực tiếp và hiệu quả đối với việc giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch ở nước ta cho đến nay là tạo điều kiện cho người không quốc tịch



sinh sống tại Việt Nam được nhập quốc tịch Việt Nam. Pháp luật nước ta đã xác định rõ và chia nhóm đối với quy định này như sau: Quy định chung đối với người không quốc tịch thường trú tại Việt Nam; 2) Quy định đối với người không quốc tịch tại biên giới Việt - Lào và người di cư tự do từ Campuchia về nước.

*Một là*, quy định về nhập quốc tịch với người không quốc tịch thường trú tại Việt Nam. Theo đó, pháp luật Việt Nam đã đưa ra những quy định nhằm tạo điều kiện cho người không quốc tịch sinh sống có thời hạn được nhập quốc tịch Việt Nam [92, Điều 19]. Người không quốc tịch có đơn xin nhập quốc tịch có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật Việt Nam, thường trú tại Việt Nam từ 05 năm trở lên tính đến thời điểm xin nhập quốc tịch. Đồng thời, họ phải tuân thủ và chấp hành Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; tôn trọng những giá trị truyền thống, phong tục và tập quán của dân tộc Việt Nam. Những cá nhân xin nhập quốc tịch này còn phải đảm bảo điều kiện về ngôn ngữ khi phải giao tiếp và biết tiếng Việt đủ để có thể hòa nhập vào cộng đồng Việt Nam và có đủ điều kiện để bảo đảm được cuộc sống tại Việt Nam. Bên cạnh đó, chúng ta cũng đưa ra những ngoại lệ khi nhóm đối tượng xin nhập quốc tịch Việt Nam thuộc một trong những trường hợp: 1) Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ hoặc con đẻ của công dân Việt Nam; 2) Có công lao đặc biệt đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam; 3) Có lợi cho Nhà nước Việt Nam thì những điều kiện trên có thể được bỏ qua. Đây là những quy định tạo điều kiện cho những người không quốc tịch thường trú trên lãnh thổ Việt Nam có thời hạn, giúp họ có đủ điều kiện hòa nhập với cuộc sống tại Việt Nam.

Pháp luật còn đưa ra những quy định về hồ sơ gia nhập quốc tịch đối với những cá nhân xin nhập tịch Việt Nam [92, Điều 20]. Tuy nhiên, những yêu cầu này bao gồm cả “*bản sao Giấy khai sinh, Hộ chiếu hoặc giấy tờ khác có giá trị thay thế*”, điều này gây khó khăn đối với việc xin nhập quốc tịch Việt Nam của người không quốc tịch thường trú trên lãnh thổ nước ta. Do đó, để giải quyết những vướng mắc, bất cập này, pháp luật về quốc tịch Việt Nam đã dành riêng Điều 22 Luật Quốc tịch 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và Điều

8 Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam, để quy định vấn đề nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch thường trú trên lãnh thổ. Theo đó, cá nhân không có đầy đủ giấy tờ chứng minh nhân thân, quốc tịch nhưng đã có thời gian cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam trên 20 năm (tính đến ngày 01/7/2009) và tuân thủ pháp luật Việt Nam thì được gia nhập quốc tịch Việt Nam theo những trình tự, thủ tục được Chính phủ Việt Nam quy định. Đây là nội dung pháp lý mang tính chất chuyển tiếp, được thực hiện trong vòng 03 năm (kể từ ngày 01/7/2009 đến hết ngày 31/12/2012) góp phần giải quyết tình trạng người không quốc tịch đã có từ trong lịch sử, đồng thời đảm bảo quyền có quốc tịch của cá nhân và các quyền, lợi ích hợp pháp khác. Đồng thời đây là cơ sở pháp lý để xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước trong việc quản lý dân cư, giải quyết các vấn đề về quốc tịch.

Trình tự, thủ tục giải quyết hồ sơ xin gia nhập quốc tịch Việt Nam của người không quốc tịch được quy định tại Điều 8 Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009, cụ thể: 1) UBND cấp tỉnh cấp tỉnh chỉ đạo Sở Tư pháp phối hợp với cơ quan Công an cấp tỉnh, Sở Ngoại vụ và UBND cấp huyện, hướng dẫn UBND cấp xã tổ chức rà soát, lập danh sách hỗ trợ làm hồ sơ, xác minh về nhân thân của người xin nhập quốc tịch Việt Nam; Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét đề xuất về việc xin nhập quốc tịch Việt Nam của những người trong danh sách xin nhập quốc tịch và gửi Bộ Tư pháp; 2) Căn cứ vào danh sách và hồ sơ này, Bộ trưởng Bộ Tư pháp ký tờ trình kèm theo danh sách và hồ sơ trình Chủ tịch nước quyết định. Sau thời điểm ngày 31/12/2012, người không quốc tịch có nguyện vọng gia nhập quốc tịch Việt Nam sẽ được giải quyết theo thủ tục thông thường được quy định tại Điều 19, 20 và 21 của Luật Quốc tịch.

Đồng thời, theo Thông tư số 281/2016/TT-BTC quy định “*mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch*” thì lệ phí xin nhập quốc tịch là 03 triệu đồng/trường hợp.

Tuy nhiên đối với người không quốc tịch xin nhập quốc tịch Việt Nam và những người di cư từ Lào được phép cư trú sẽ được miễn lệ phí xin nhập quốc tịch Việt Nam. Đây là những quy định và hướng dẫn có tính chất linh hoạt, nhân văn sâu sắc trong chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam nhằm trực tiếp giải quyết và giảm thiểu số lượng người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam.

*Hai là*, những quy định riêng về quốc tịch đối với các nhóm người di cư tự do dọc biên giới Việt Nam - Lào và người di cư tự do từ Campuchia về nước. Ngoài những đối tượng là người không quốc tịch tồn tại ở Việt Nam theo yếu tố lịch sử (cư trú từ 20 năm trở lên) được điều chỉnh bởi quy định của Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), thì những trường hợp di cư tự do dọc biên giới Việt Nam - Lào và người di cư tự do từ Campuchia về nước cũng là đối tượng được Chính phủ đưa ra những quy định điều chỉnh riêng. Điều này xuất phát từ những đặc thù riêng của từng nhóm người không quốc tịch hoặc không xác định được quốc tịch này, nhằm có những chính sách, hướng dẫn cụ thể, phù hợp, cụ thể như sau:

(1) Giải quyết tình trạng di cư tự do, vượt biên trái phép và kết hôn không giá thú ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào. Trong quá trình phối hợp thực hiện các biện pháp nhằm hạn chế tình trạng di cư tự do và kết hôn không giá thú của người dân sinh sống tại các vùng dọc biên giới hai nước, ngày 08/7/2013, Chính phủ Việt Nam và Lào đã ký *“Thỏa thuận giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước”*. Thỏa thuận được ký nhằm giải quyết quốc tịch, hộ tịch cho những người di cư tự do, kết hôn không giá thú, tạo điều kiện cho họ ổn định cuộc sống; đồng thời trao trả những người cư trú bất hợp pháp, hạn chế làn sóng di cư có yếu tố lịch sử, đặc biệt là nhằm giảm thiểu tình trạng người không xác định được quốc tịch xảy ra tại hai nước.

(2) Giải quyết khó khăn cho các đối tượng là người di cư tự do từ Campuchia về nước thông qua các chương trình, đề án như: *“Đề án tổng thể đối với người dân di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam”* của Bộ Lao động -

Thương binh và Xã hội phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp và các bộ, ngành liên quan xây dựng; Tiêu đề án “*Giải quyết các vấn đề về quốc tịch, hộ tịch, hộ khẩu và các giấy tờ tùy thân khác cho người di cư tự do từ Campuchia về nước*” ngày 19/10/2015 của Bộ Tư pháp.

Đối với những người từ Campuchia về Việt Nam là cha, mẹ, vợ, chồng, con của công dân Việt Nam, Cơ quan quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an đã được giải quyết cấp thẻ thường trú. Đối với những người đã được cấp thẻ thường trú mà không có hộ chiếu có nhu cầu xuất cảnh qua lại giữa Campuchia và Việt Nam thì được cấp giấy phép nhập cảnh. Để thực hiện vấn đề này, Bộ Công an cũng đã đưa ra Thông tư số 45/2011/TT-BCA ngày 29/6/2011 về hướng dẫn cấp giấy phép xuất nhập cảnh cho người nước ngoài thường trú tại Việt Nam không có hộ chiếu.

Đối với người Việt Nam định cư ở Campuchia về không đủ giấy tờ tùy thân, các Bộ, ngành đã có sự trao đổi và thống nhất để những người đã sinh sống tại Việt Nam đủ 20 năm được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014); những trường hợp chưa đủ 20 năm được hướng dẫn và tạo điều kiện để xin cấp thẻ thường trú và được tạo điều kiện để xin nhập quốc tịch sau này.

*Thứ ba, thông qua quy định về quyền được có quốc tịch của trẻ em*

Quyền được có quốc tịch của trẻ em là vấn đề được Nhà nước ta quan tâm và trên thực tế đã ban hành những chính sách tích cực, phù hợp. Đặc biệt, chúng ta đã tham gia Công ước về quyền trẻ em năm 1989, trong đó tại Điều 7 có quy định về việc trẻ em phải được đăng ký ngay sau khi sinh và được có tên, có quốc tịch - đây là nghĩa vụ của các quốc gia thành viên Công ước nói chung trong xây dựng các biện pháp phòng ngừa tích cực đối với thực trạng người không quốc tịch. Điều 8 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định, để hạn chế tình trạng không quốc tịch, Nhà nước sẽ tạo điều kiện cho trẻ sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch.

Hạn chế tình trạng người không quốc tịch được Đảng và Nhà nước Việt Nam chú trọng từ việc xác định quốc tịch của trẻ thông qua sự kết hợp của cả

hai nguyên tắc “quyền huyết thống” và “quyền nơi sinh”. Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) đã xác định rõ quyền có quốc tịch Việt Nam của trẻ em được sinh ra mà không xác định được quốc tịch, cụ thể như sau: 1) Trẻ khi sinh ra có cha/mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là người không quốc tịch hoặc có mẹ là công dân Việt Nam còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam mà không phân biệt nơi sinh của trẻ; trẻ em khi sinh ra có cha/mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là người nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam theo thoả thuận của cha mẹ đưa trẻ; nếu trẻ sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam và cha mẹ chúng không có thoả thuận về lựa chọn quốc tịch cho con thì sẽ có quốc tịch Việt Nam [92, khoản 1 Điều 16]; 2) Đối với trẻ sinh ra ở Việt Nam, có cha, mẹ là người không quốc tịch nhưng thường trú ở Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam; trường hợp trẻ sinh ra ở Việt Nam có mẹ là người không quốc tịch thường trú ở Việt Nam, cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam [92, khoản 2 Điều 16]; 3) Trẻ sơ sinh bị bỏ rơi, trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha, mẹ là ai thì có quốc tịch Việt Nam.

Với những quy định nêu trên về cách xác định quốc tịch của trẻ em cho thấy Nhà nước Việt Nam đã đưa ra những quy định nhằm ngăn chặn tình trạng không quốc tịch thứ phát, bảo đảm được quyền con người, quyền trẻ em - nhóm yếu thế cần được bảo vệ trong xã hội.

*Thứ tư, thông qua quy chế riêng biệt đối với người chưa xác định quốc tịch, người gốc Việt*

Hiện nay, Việt Nam có khoảng 31.117 trường hợp người gốc Việt Nam không xác định được quốc tịch. Trong đó, có 775 trường hợp là con lai giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài chưa xác định được quốc tịch tập trung tại Gia Lai, Bạc Liêu, Vĩnh Long...; 10.650 trường hợp người không xác định được quốc tịch, chưa được đăng ký cư trú tập trung tại Lâm Đồng, Đồng Tháp, Bình Dương, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai...; 16.161 trường hợp người không có giấy tờ tùy thân tập trung tại thành phố Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Đồng Tháp, Đồng Nai, Bình Dương.... [160]. Đây là những người đã từng có quốc tịch Việt Nam nhưng xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau,

hiện nay không còn quốc tịch. Do đó, để đảm bảo quyền lợi của nhóm người này, bên cạnh việc xem xét, xác minh cho họ được phục hồi quốc tịch, đối với những trường hợp không xác định được căn tạo điều kiện cho họ được có giấy tờ nhân thân.

Theo quy định tại Luật Căn cước năm 2023, những người xác định có nguồn gốc Việt Nam theo nguyên tắc huyết thống sẽ được các cơ quan có thẩm quyền cập nhật, điều chỉnh, khai thác, sử dụng thông tin về căn cước của người gốc Việt Nam chưa xác định được quốc tịch đã được thu thập vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước; từ đó xác lập số định danh cá nhân cho họ để tiến hành cấp “*giấy chứng nhận căn cước*” [109, Điều 30]. Mặc dù loại giấy tờ này chưa cung cấp cho người gốc Việt chưa được xác định quốc tịch một quốc tịch đúng nghĩa với những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tuy nhiên đây là nền tảng để giúp người chưa xác định được quốc tịch ở Việt Nam có thể hòa nhập với cộng đồng nơi họ sinh sống, có công việc, nơi ở ổn định, con cái của họ có điều kiện học hành và đảm bảo các điều kiện thiết yếu khác của cuộc sống. Đồng thời cũng tạo nền tảng để những người chưa xác định được quốc tịch này có thể được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 19 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014).

*Thứ năm, thông qua quy định giải quyết vấn đề quốc tịch đối với những người đã thôi quốc tịch Việt Nam*

Quy định về nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo tuy đã hạn chế được phần nào tình trạng người không quốc tịch nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều người rơi vào tình trạng không quốc tịch sau khi thôi quốc tịch Việt Nam nhưng không gia nhập được quốc tịch của quốc gia khác. Điều 9 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định “*Việc kết hôn, ly hôn và hủy việc kết hôn trái pháp luật giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài không làm thay đổi quốc tịch Việt Nam của đương sự và con chưa thành niên của họ (nếu có)*”. Nói cách khác vấn đề quốc tịch là quyền nhân thân của mỗi người nên việc vợ/chồng nhập, trở lại hoặc bị mất quốc tịch Việt Nam sẽ không kéo theo hệ quả làm thay đổi quốc tịch của người còn lại.

### **3.2.2. Những ưu điểm của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam và nguyên nhân**

#### **3.2.2.1. Những ưu điểm của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam**

*Thứ nhất, về tính phù hợp của nội dung pháp luật về người không quốc tịch.*

*Một là, pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch đã có tính phù hợp với quan điểm của Đảng và Nhà nước về người không quốc tịch*

Pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước. Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn có quan điểm nhất quán trong việc tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân và khẳng định, quyền con người là mục tiêu, bản chất, động lực của chế độ XHCN, trong đó, quyền dân chủ, tự do của mỗi cá nhân kết hợp hài hòa với quyền tập thể và không tách rời nghĩa vụ, trách nhiệm công dân. Đại hội XIII của Đảng xác định: “*Tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp năm 2013; gắn quyền công dân với nghĩa vụ và trách nhiệm công dân đối với xã hội*”[46, tr. 71]. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng cũng khẳng định: mọi chủ trương, chính sách phải xuất phát từ cuộc sống, nguyện vọng, quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân, lấy hạnh phúc, ấm no của nhân dân làm mục tiêu. Chính sách đối với người không quốc tịch xuất phát từ chủ trương tôn trọng và bảo vệ quyền con người nói chung, được ghi nhận rõ nét tại Hiến pháp năm 2013 (khoản 1 Điều 14). Nhận thức được việc cần phải quản lý có hiệu quả số lượng người không quốc tịch đang có nguy cơ gia tăng tại Việt Nam và tiến tới ngăn chặn tình trạng này, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có những chủ trương, chỉ đạo cụ thể thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn của cơ quan nhà nước về người không quốc tịch tại Việt Nam.

*Hai là, pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch có nhiều nội dung phù hợp, tương thích với những quy định của pháp luật quốc tế*

Các quy định về quốc tịch tại các điều ước quốc tế về quyền con người nói chung và của người không quốc tịch nói riêng đã được Việt Nam nghiên cứu, nội luật hoá tại Luật Quốc tịch và các văn bản quy phạm pháp luật khác có

liên quan. Nghiên cứu những quy định trong Công ước về giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961 của LHQ và quy định tại pháp luật Việt Nam về các biện pháp hạn chế người không quốc tịch cho thấy, mặc dù Việt Nam chưa tham gia là thành viên của Công ước, tuy nhiên những quy định của Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) cũng có những quy định tương thích, có thể kể đến như:

Điều 1 đến Điều 4 Công ước năm 1961 và Điều 16 đến Điều 18 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) đều quy định cụ thể các trường hợp hưởng quốc tịch của trẻ em là người không quốc tịch theo nguyên tắc quyền nơi sinh. Tuy nhiên, quy định của pháp luật nước ta có phần hẹp hơn khi xem xét cấp quốc tịch cho trẻ nếu là trẻ con của người không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam và có nơi thường trú tại Việt Nam. Trong khi đó, Công ước quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là phải cấp quốc tịch cho tất cả trẻ em không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên [xem Phụ lục 1].

Theo quy định của Công ước, người không quốc tịch sinh ra tại nước ngoài, có cha hoặc mẹ là công dân của quốc gia thành viên, nếu có đơn xin gia nhập quốc tịch thì quốc gia thành viên đó không được từ chối đơn xin nhập quốc tịch. Về cơ bản pháp luật Việt Nam quy định nhiều điều kiện để gia nhập quốc tịch Việt Nam hơn tại Điều 19 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014). Theo đó, người không quốc tịch cũng có thể bị từ chối đơn xin nhập quốc tịch nếu việc đó làm phương hại đến lợi ích của quốc gia [xem Phụ lục 1].

Ngoài ra những nội dung về xác định nơi sinh trên tàu bay hoặc tàu thủy; vấn đề mất quốc tịch do kết hôn, ly hôn, nhận con nuôi, nhận con ngoài giá thú, hoặc trường hợp vợ/ chồng bị tước quốc tịch... nhìn chung pháp luật Việt Nam đều có quy định tương đối đầy đủ, tương đồng với quy định của Công ước năm 196 [xem Phụ lục 1].

*Thứ hai, về tính toàn diện*

*Xét tổng thể, pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam đã quy định những vấn đề cơ bản về người không quốc tịch*



Hiện nay, những văn bản quy phạm pháp luật và một số văn bản thể hiện chủ trương, chính sách, chỉ đạo của Nhà nước giải quyết các vấn đề về người không quốc tịch được ban hành gồm Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và các Nghị định, Thông tư, Thông tư liên tịch khác về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch và những quy định rải rác trong các ngành luật khác. Nội dung của các văn bản pháp luật Việt Nam quy định đối với người không quốc tịch đã tương đối bao quát và toàn diện đối với mọi vấn đề liên quan đến các quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ Việt Nam, như: vấn đề về địa vị pháp lý, các quyền về dân sự - chính trị và các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội khác. Các văn bản pháp luật thể hiện tính toàn diện, tính phù hợp khi bổ sung ngày càng đầy đủ hơn những quy định điều chỉnh về người không quốc tịch, đáp ứng những yêu cầu về sự phát triển của xã hội, của vấn đề bảo đảm quyền con người.

Đặc biệt, căn cứ vào đặc điểm của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, Đảng và Nhà nước Việt Nam ngoài những chính sách pháp luật chung đối với người không quốc tịch, còn có những chính sách riêng, cụ thể nhằm điều chỉnh các quan hệ phát sinh đối với các nhóm người không quốc tịch di cư từ Lào và Campuchia (các Thông tư, Nghị định và Chỉ thị liên quan đến người di cư tự do tại 10 tỉnh biên giới Việt Nam - Lào).

Đối với lượng người di cư, chưa xác định được quốc tịch từ Lào và Campuchia. Công tác phối hợp giải quyết vấn đề về quốc tịch, hộ tịch cho người di cư tự do từ Campuchia và Lào đã đạt được những kết quả nhất định góp phần ngăn chặn tình trạng xuất hiện thêm người không quốc tịch. Theo thống kê, tính đến nay có hơn 26.015 người di cư tự do từ Campuchia và Lào về cư trú tại Việt Nam [5, Báo cáo dẫn đề]. Hầu hết họ là những người không có giấy tờ chứng minh nhân thân, chưa xác định được quốc tịch và có nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch; con cái của họ sinh ra không được khai sinh nên cũng không có giấy tờ để chứng minh... Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã có chính sách nhằm giải quyết các vấn đề về hộ tịch, quốc tịch và giấy tờ tùy thân cho người di cư tự do, thông qua đó đã giải quyết cấp thẻ thường trú cho gần 1.941 trường

hợp (chiếm 7,5 % tổng số người di cư tự do), 1.026 trường hợp đang được Cơ quan công an địa phương hoàn tất hồ sơ để cấp Thẻ thường trú [3]. Bên cạnh đó, việc triển khai nội dung của Luật Cư trú năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành có hiệu lực từ ngày 01/7/2021 đã giải quyết đăng ký cư trú, tạo điều kiện thuận lợi, tháo gỡ nhiều khó khăn, vướng mắc về vấn đề người không quốc tịch. Thủ tướng Chính phủ đã cho phép gia hạn thời gian thực hiện việc giải quyết giấy tờ cho người di cư đến năm 2025 và Kế hoạch triển khai trong giai đoạn 2021-2025 đang được Bộ Tư pháp đang phối hợp với các đơn vị có liên quan xây dựng.

Trong đó, đối với trường hợp những người di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam, các cơ quan có thẩm quyền đã giải quyết cho 1.470 trường hợp được cấp Giấy xác nhận có quốc tịch Việt Nam; 2.678 trẻ em là con của người di cư tự do từ Campuchia về được đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch Việt Nam.

*Thứ ba, pháp luật về người không quốc tịch Việt Nam đã cụ thể hóa trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý người không quốc tịch*

Pháp luật Việt Nam đã đưa ra quy định cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch. Những quy định được ghi nhận trong Luật Quốc tịch và các văn bản khác có liên quan. Theo đó, hệ thống cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch gồm cơ quan Trung ương và cơ quan địa phương (UBND cấp tỉnh). Những quy định này đã tạo căn cứ cho các cơ quan Nhà nước triển khai những hoạt động của mình trong quản lý người không quốc tịch trên thực tế và đạt được một số kết quả nhất định. Cụ thể:

*Một là*, dựa trên những quy định pháp luật, Nhà nước Việt Nam đã chú trọng triển khai công tác thống kê, quản lý số lượng người không quốc tịch, người thôi quốc tịch, góp phần đảm bảo tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch, từ đó là cơ sở để đánh giá tình trạng người không quốc tịch và sự hoàn thiện trong hệ thống pháp luật về nhóm người này. Từ đó mới đưa ra những dự báo, định hướng đúng đắn, toàn diện đối với người không quốc tịch, thực hiện biện pháp hợp lý cho từng khu vực, từng loại người không quốc tịch để đảm bảo tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch.

Đặc biệt Nhà nước ta đã quan tâm đầu tư và hoàn thiện cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ chuyên môn của các cơ quan tư pháp; đầu tư trong tăng cường sử dụng, ứng dụng công nghệ, kỹ thuật hiện đại trong hoạt động tư pháp, đẩy mạnh phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số để quản trị tốt quốc gia nhằm nâng cao năng lực quản lý dân cư nói chung và người không quốc tịch nói riêng.

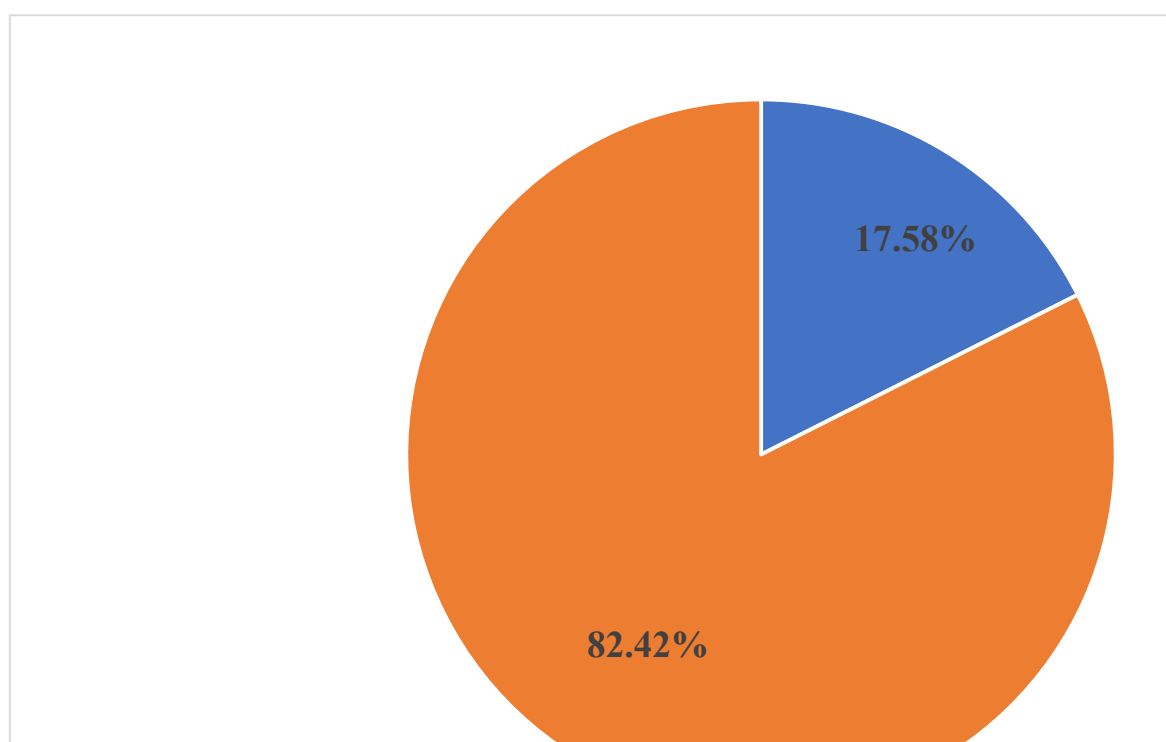
*Hai là*, các Bộ, ngành địa phương và các cơ quan có liên quan đã tích cực ra quân trong công tác triển khai rà soát, kiểm tra, xác định về người không quốc tịch, phân loại người không quốc tịch. Từ đó đã thực thi triệt để những nội dung quy định tại Điều 22 và Điều 19 Luật Quốc tịch Việt Nam và đạt được những kết quả nhất định. Cụ thể:

(1) Giải quyết cho phép nhập quốc tịch theo Điều 22 Luật Quốc tịch. Theo quy định này, UBND các địa phương trên cả nước đã đồng loạt ra quyết định về rà soát người không quốc tịch và chưa xác định được quốc tịch, người không có giấy tờ chứng minh nhân thân có đủ điều kiện theo Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008. Theo đó, các đơn vị trực tiếp tiến hành tại các địa phương bao gồm Sở Tư pháp, Sở Ngoại vụ, Công an tỉnh, Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan trong việc rà soát, tiếp nhận, xử lý các trường hợp liên quan đến vấn đề xin nhập quốc tịch Việt Nam. Cùng với đó, tại 10 tỉnh có biên giới với các nước, đặc biệt là Lào và Campuchia thì tại những khu vực biên giới sẽ thành lập tổ công tác lưu động đến tận địa bàn dân cư để tuyên truyền, rà soát, thống kê, hướng dẫn kê khai, hỗ trợ người dân làm đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam và lập hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam.

Trong thời gian này, ước tính có khoảng 26.000 người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam [6]. Ủy ban nhân dân các địa phương nơi có người không quốc tịch cư trú đã phối hợp với Bộ Tư pháp và bộ, ngành hữu quan tổ chức tiến hành các thủ tục giúp cho 4.571 người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam tại các địa phương (chiếm khoảng 17,58% tổng số người không quốc tịch) (Biểu đồ 3.1).

Qua biểu đồ, có thể thấy, 17,58% là con số vẫn còn khiêm tốn so với tỉ lệ người chưa được nhập quốc tịch nhưng đã phản ánh sự nỗ lực của Đảng, Nhà nước Việt Nam, trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc bảo đảm quyền có quốc tịch - một trong những quyền con người cơ bản được ghi nhận trong Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền (1948). Đồng thời, con số này cũng phản ánh những bất cập nhất định trong quy định pháp luật hiện hành về người không quốc tịch và sẽ được luận án làm rõ ở mục 3.2.3.

**Biểu đồ 3.1. Biểu đồ cơ cấu số người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam trong giai đoạn từ ngày 01/7/2009 đến ngày 31/12/2012**



*Nguồn: Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp*

Theo thống kê của Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp, trong các địa phương có người không quốc tịch được nhập quốc tịch theo Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 với số lượng đông nhất là Thành phố Hồ Chí Minh (với 1.173/4.571 người chiếm 25,7%) và địa phương có ít người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam nhất là Lào Cai, Quảng Nam, Đắk Lắk, Cần Thơ và Bình Thuận (Bảng 1.1).

<b>Bảng 2.1. Số liệu người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam theo Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 (tính từ tháng 7/2009 đến tháng 12/2013)</b>		
<b>STT</b>	<b>Địa phương</b>	<b>Số lượng (người)</b>
1	Điện Biên	13
2	Sơn La	340
3	Lai Châu	58
4	Lạng Sơn	15
5	Cao Bằng	32
6	Thái Nguyên	26
7	Lào Cai	01
8	Hà Nội	13
9	Hà Tĩnh	01
10	Thừa Thiên Huế	147
11	Quảng Nam	01
12	Kon Tum	1.066
13	Đắk Lắk	01
14	Bến Tre	02
15	Trà Vinh	02
16	Cần Thơ	01
17	Long An	155
18	Bình Dương	1.113
19	Bình Phước	159
20	Bình Thuận	01
21	An Giang	19
22	Lâm Đồng	01
23	Đông Tháp	09
24	Kiên Giang	114
25	Thành phố Hồ Chí Minh	1.173
26	Cà Mau	03
27	Tây Ninh	89
28	Đồng Nai	12
29	Bà Rịa - Vũng Tàu	03
30	Bạc Liêu	04
31	Vĩnh Long	03
	<b>Tổng</b>	<b>4.571</b>

*Nguồn: Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp*

Đặc biệt, đối với những trường hợp người không quốc tịch tại Kon Tum, khi xác định được hầu hết họ là người gốc Việt Nam sinh sống trên phần đất thuộc về Lào (là phần đất được xác định lại sau khi hoạch định biên giới giữa

Việt Nam và Lào), các cơ quan có thẩm quyền đã xem xét công nhận quốc tịch Việt Nam cho nhóm người này. Đây là những quy định mang tính nhân văn của pháp luật Việt Nam, giúp cho những người không quốc tịch này được trở về với đúng nguồn cội của mình.

(2) Giải quyết nhập tịch cho người không quốc tịch theo quy định chung tại Điều 19 Luật Quốc tịch. Theo thống kê của Bộ Tư pháp, chỉ riêng từ cuối năm 2019 đến hết ngày 31/12/2023, trong tổng số 110 người được nhập quốc tịch Việt Nam, Chủ tịch nước xem xét, cho nhập quốc tịch Việt Nam đối với 42 trường hợp người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam theo quy định tại Điều 19 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (chiếm 38,2%). Đa số những trường hợp này đều đã cư trú ổn định tại Việt Nam, được cấp Thẻ thường trú, có trường hợp được sinh ra tại Việt Nam hoặc có thân nhân và có mong muốn gắn bó trọn đời với Việt Nam. Họ cũng đã tiến hành các thủ tục xin nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 19 Luật Quốc tịch năm 2008 và đã được Chủ tịch nước cho phép nhập quốc tịch Việt Nam. Điều đáng nói là số lượng người không quốc tịch được nhập quốc tịch theo quy định tại Điều 19 Luật Quốc tịch năm 2008 đã có sự thay đổi khi trước đó, trong vòng 08 năm (từ năm ngày 1/7/2009 - 01/3/2017) số người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam chỉ là 32 người (trung bình 04 người/năm).

(3) Đối với tình trạng di cư tự do từ Lào về Việt Nam cư trú, Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp phối hợp tổ chức nhiều đoàn công tác tham dự các cuộc họp trao đổi thông tin, thống nhất cách giải quyết những trường hợp này với phía bạn. Kết quả, đã có 1.516 người Lào di cư được Chủ tịch nước cho phép được nhập quốc tịch Việt Nam; 2.033 trẻ em là con của người di cư tự do từ Lào về được đăng ký khai sinh xác định quốc tịch Việt Nam [6].

Cùng với đó, Việt Nam đã có sự phân tách trong cách thống kê về “người không quốc tịch gốc Việt”, “người chưa xác định được quốc tịch”, “người không quốc tịch”... để có những chính sách phù hợp như Cộng hòa Liên bang Đức, Thái Lan... Trên thực tế các quốc gia này đang thực hiện một cách rất hiệu quả các chính sách phân loại này để giúp cho các nhóm người

chưa xác định được quốc tịch hay người có gốc gác của quốc gia sở tại có được địa vị pháp lý gần giống với công dân quốc gia mình, có thể tiếp cận hơn với việc gia nhập quốc tịch.

*Ba là*, các cơ quan tư pháp đã chủ động kiện toàn tổ chức bộ máy cơ quan quản lý, nâng cao trình độ nhận thức của cán bộ hoạt động trong lĩnh vực quản lý dân cư nói chung, người không quốc tịch nói riêng. Hàng năm Bộ Tư pháp vẫn tổ chức các lớp bồi dưỡng thường xuyên kiến thức pháp luật, kiến thức về hội nhập quốc tế cho cán bộ Tư pháp làm công tác quốc tịch, hộ tịch.

Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp đã phối hợp với các Tổ chức quốc tế liên chính phủ như Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) tổ chức nhiều Hội thảo, nhiều buổi Tọa đàm về người không quốc tịch để phân tích, đánh giá về tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam và trên thế giới; về pháp luật quốc tế và quốc gia đối với người không quốc tịch, từ đó rút ra những kinh nghiệm trong hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch.

### ***3.2.2.2. Nguyên nhân của những ưu điểm***

Qua những kết quả nêu trên có thể nhận thấy, pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam đã có sự kế thừa, phát triển và bổ sung theo hướng ngày càng hoàn thiện. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân sau:

*Thứ nhất, vấn đề pháp luật liên quan đến người không quốc tịch nhận được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, thể hiện rõ nét qua những điểm sau:*

*Một là*, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn có quan điểm nhất quán trong việc tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Điều này thể hiện rõ qua những chủ trương, chính sách của từng giai đoạn phát triển của đất nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH năm 1991 đã khẳng định “*Con người được giải phóng khỏi áp bức, bất công, có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, phát triển toàn diện*”. Đến năm 1992, Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị 12 về vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta. Cùng với đó, sự quan tâm của Đảng về quyền con người không ngừng phát triển, điều này thể hiện qua các kỳ Đại hội, nhất là những kỳ Đại hội gần đây. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng cũng khẳng định: “*Nhân dân là trung tâm, là chủ thể*

*của công cuộc đổi mới xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; mọi chủ trương, chính sách phải thực sự xuất phát từ cuộc sống, từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, lấy hạnh phúc, ấm no của nhân dân làm mục tiêu phấn đấu”.*

Dựa trên quan điểm đó của Đảng, pháp luật Việt Nam được quan tâm xây dựng, sửa đổi, bổ sung nhằm đạt mục đích cao nhất là bảo đảm quyền con người. Các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 khẳng định và hướng đến sự tôn trọng quyền con người trên các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội. Chính sách của Nhà nước Việt Nam đối với người không quốc tịch xuất phát từ chính sách tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người nói chung và được bảo vệ bằng nhiều biện pháp khác nhau.

*Hai là*, sự kịp thời trong ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong từng thời điểm, phù hợp với những yêu cầu trên thực tế. Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có những chủ trương, chỉ đạo cụ thể nhằm hạn chế tình hình di cư tự do phức tạp và kéo dài thông qua Chỉ thị số 44-CT/TW ngày 20/7/2010 của Ban Bí thư Trung ương Đảng (khóa X) về công tác nhân quyền trong tình hình mới, trong đó khẳng định cần thiết phải thúc đẩy sự chuyển biến tích cực trong công tác bảo đảm quyền con người, trong đó có quyền có quốc tịch; Quyết định số 366/QĐ-TTg ngày 14/3/2011 về Kế hoạch triển khai Chỉ thị số 44-CT/TW của Ban Bí thư về công tác nhân quyền trong tình hình mới... Những văn bản này không chỉ thể hiện rõ quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với công tác về con người nói chung, người không quốc tịch nói riêng mà còn là dấu ấn trong từng giai đoạn cụ thể, góp phần giải quyết tình trạng di cư tự do tại 10 tỉnh biên giới, hạn chế tình trạng người không quốc tịch tại Việt Nam.

Đặc biệt, nhằm giải quyết tình trạng người không quốc tịch trên lãnh thổ Việt Nam góp phần bảo đảm quyền con người, bảo đảm an ninh, trật tự tại các địa phương có người không quốc tịch sinh sống, Nhà nước ta cũng đã đưa ra một số giải pháp trong Điều 19, 22 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014).

*Ba là*, Đảng và Nhà nước Việt Nam cũng chú trọng công tác tuyên truyền, phổ biến các quy định, chính sách đối với người không quốc tịch cho các cá nhân, tổ chức có liên quan. Điều này thể hiện tinh thần nhân văn, nhân đạo của



nhân dân Việt Nam và thực hiện khuyến nghị của LHQ đối với công tác nhân quyền trong tình hình mới. Các cơ quan Nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân có liên quan thường xuyên được cung cấp các thông tin nhằm xác định được tầm quan trọng của cơ quan có thẩm quyền trong quản lý đối với nhóm người đặc biệt này, giúp họ hòa nhập cộng đồng và ổn định cuộc sống, tránh xâm hại hoặc gây ra những phương hại đến đất nước Việt Nam.

Bộ Tư pháp đã tổ chức các lớp tập huấn nghiệp vụ về quốc tịch, hộ tịch cho cán bộ làm công tác này tại các địa phương cũng như trực tiếp xuống tận địa phương hướng dẫn nghiệp vụ cho cán bộ tư pháp cấp xã biên giới. Một số địa phương như Sơn La, Quảng Trị và Nghệ An, UBND tỉnh cũng đã có nhiều hoạt động tích cực phối hợp với chính quyền phía bạn thực hiện các hoạt động giao lưu, đàm phán, hội thảo để thống nhất phương án ổn định số lượng người di cư tự do đang cư trú, trao trả những trường hợp vượt biên trái phép và xem xét đề xuất cho nhập quốc tịch Việt Nam hoặc quốc tịch Lào. Đến nay, UBND mười tỉnh có chung đường biên giới với Lào đang chỉ đạo tiếp tục tiến hành công tác rà soát số lượng người theo từng nhóm đối tượng theo sự hướng dẫn của Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp.

*Thứ hai, người không quốc tịch đang là vấn đề mang tính toàn cầu nên có những ảnh hưởng nhất định trong công tác giải quyết tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam.* Việt Nam đã xác định không quốc tịch là vấn đề không của riêng quốc gia nào, ảnh hưởng sâu sắc đến việc triển khai các quyền con người theo quy định của pháp luật, cần phải xử lý triệt để, góp phần đảm bảo an ninh, trật tự của các địa phương, đặc biệt là 10 tỉnh biên giới. Cùng với đó, Việt Nam còn tập trung cải cách cách thức tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý đối với người không quốc tịch tạo cơ sở để xây dựng và hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.

*Thứ ba, hệ thống pháp luật quốc tế cũng như pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới về người không quốc tịch tương đối đồng bộ và hoàn thiện nên chúng ta có điều kiện kế thừa và học hỏi kinh nghiệm.* Tình trạng không quốc tịch là vấn đề mang tính cấp thiết của tất cả các nước trên thế giới nên việc hạn

chế tiến tới giải quyết triệt để tình trạng người không quốc tịch là vấn đề quan tâm của cộng đồng quốc tế. Do đó, cộng đồng quốc tế đã sớm đưa ra những quy định chung trong các điều ước quốc tế về người không quốc tịch, các quốc gia đã xây dựng hệ thống pháp luật quy định về nhóm người này và triển khai một cách đồng bộ, đã đạt được nhiều kết quả trên thực tế. Những kinh nghiệm trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật đối với người không quốc tịch đã tạo nền tảng và những bài học kinh nghiệm trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch. Đồng thời cũng giúp chúng ta có cái nhìn toàn diện hơn về vấn đề người không quốc tịch. Đặc biệt, do đặc thù người không quốc tịch ở Việt Nam đa số có nguồn gốc từ những người di cư từ các quốc gia có chung đường biên giới nên những quy định của các nước Lào, Campuchia và Trung Quốc về người không quốc tịch có ý nghĩa quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật của Việt Nam. Bởi việc hoàn thiện pháp luật phải bảo đảm sự phối hợp giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Campuchia và Trung Quốc, thống nhất các phương thức quản lý người không quốc tịch nhằm ổn định vấn đề an ninh, ổn định biên giới và ổn định chính trị giữa các quốc gia.

### **3.2.3. Những hạn chế của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam và nguyên nhân**

#### ***3.2.3.1. Những hạn chế của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam***

*Thứ nhất, về tính toàn diện: Pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam vẫn còn thiếu tính toàn diện*

Xét về tổng thể, mặc dù quy định pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam đã đề cập các vấn đề cơ bản liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người không quốc tịch, tuy nhiên, chưa thật sự bao quát đầy đủ các quyền của người không quốc tịch, chưa có khung pháp luật riêng để điều chỉnh địa vị của người không quốc tịch và giải quyết tình trạng không quốc tịch; vẫn còn những vấn đề chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể:

*Một là, pháp luật về người không quốc tịch còn thiếu các quy định đối với nhóm người dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi. Công ước quốc tế về*

Quyền trẻ em năm 1989 mà Việt Nam là thành viên Công ước từ năm 1990, đã nhấn mạnh: quyền có tên gọi, quốc tịch của trẻ em là một trong những quyền cơ bản và quan trọng trong Nhóm quyền sống còn. Điều này một lần nữa khẳng định sự quan trọng và cần thiết trong việc xác định quốc tịch của trẻ khi sinh sống trên lãnh thổ một quốc gia. Hiện nay, những quy định về quyền trẻ em là người không quốc tịch ở Việt Nam mặc dù đã được chú trọng, hướng đến việc giảm thiểu số trẻ sinh ra là người không quốc tịch. Tuy nhiên, đối với những trẻ em đã là người không quốc tịch, thì một số quyền của nhóm trẻ này vẫn chưa được bảo đảm như:

Quyền được học tập: Điều 14 Luật Giáo dục năm 2019 chỉ quy định quyền và nghĩa vụ học tập đối với trẻ em Việt Nam chứ không áp dụng đối với trẻ em là người không quốc tịch, mặc dù nếu trẻ em không quốc tịch có nguyện vọng theo học tiểu học sẽ được Nhà nước Việt Nam giúp đỡ. Tuy nhiên, trên thực tế giúp đỡ hay quy định về điều kiện trẻ được nhập học như thế nào lại không được ghi nhận rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật, điều này xuất phát từ thực tế trẻ em là người không quốc tịch không có giấy khai sinh hay có giấy tờ pháp lý về nhân thân của mình, trong khi để được nhập học các bậc học tại Việt Nam đều cần đáp ứng đầy đủ các loại giấy tờ nhất định về nhân thân, về nơi cư trú...

Bên cạnh đó, pháp luật cũng chưa có những quy định đầy đủ để đảm bảo những quyền cơ bản của trẻ em là người không quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam. Theo đó, quy định tại Luật Trẻ em năm 2016 thì các quyền cơ bản, bổn phận của trẻ em; trách nhiệm của gia đình, Nhà nước và xã hội trong việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em chỉ được thực hiện đối với trẻ em là công dân Việt Nam. Cùng với đó, chưa có quy định đối với các nhóm người cao tuổi là người không quốc tịch bởi theo Điều 2 Luật Người cao tuổi năm 2009, người cao tuổi được quy định trong Luật này là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên. Điều này có nghĩa là người không quốc tịch từ đủ 60 tuổi trở lên không được hưởng các chính sách của Nhà nước, chính sách về an sinh xã hội đối với người cao tuổi.

*Hai là*, pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch chưa có những quy định về an sinh xã hội, việc tham gia bảo hiểm xã hội và hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội. Theo quy định tại Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, thì các đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội là công dân Việt Nam và người lao động là công dân nước ngoài. Quy định này không đề cập đến nhóm người không quốc tịch, dẫn đến nguy cơ người không quốc tịch không được tham gia bảo hiểm xã hội và hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội như chế độ thai sản, chế độ tai nạn lao động, ốm đau, chế độ hưu trí hay tử tuất... Điều này không bảo đảm tính công bằng cho nhóm đối tượng này.

*Ba là*, chưa có quy định riêng nhằm xác định tư cách pháp lý của người không quốc tịch. Hiện chưa có thủ tục xác định người không quốc tịch tại Việt Nam; các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành cũng chưa tạo sự linh hoạt cần thiết để xử lý các trường hợp phát sinh trong thực tiễn giải quyết vấn đề người không quốc tịch. Do đó, trong nhiều trường hợp, việc áp dụng chung pháp luật để giải quyết vấn đề quốc tịch (đối với người không quốc tịch và người nước ngoài khác) là rất khó khăn. Đặc biệt, quy định về việc đơn giản hóa thủ tục nhập quốc tịch cho người không quốc tịch sinh sống tại Việt Nam tại Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 chỉ áp dụng đến hết ngày 31/12/2012 và từ đó đến nay chưa có quy định bổ sung nào nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc xin nhập quốc tịch Việt Nam của nhóm người này.

Bên cạnh đó, thực trạng tại Việt Nam cũng phản ánh nhiều nguy cơ làm tăng tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam (như xung đột pháp luật, hoạch định biên giới, di cư tự phát, kết hôn không giá thú...). Điều này khiến cho việc giải quyết tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam gặp nhiều khó khăn và việc giải quyết dứt điểm, hiệu quả vấn đề này còn cần nhiều thời gian hơn nữa.

*Thứ hai, pháp luật về người không quốc tịch có những quy định còn thiếu tính thống nhất, đồng bộ*

*Một là*, pháp luật về quyền lao động của người không quốc tịch còn thiếu thống nhất, chưa bảo đảm sự nhất quán giữa các chế định pháp luật, giữa các quy phạm pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này. Theo khoản 5 Điều 3 Luật Quốc tịch năm

2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định: “*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*”; 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*”. Nói cách khác, lao động nước ngoài tại Việt Nam bao gồm cả công dân nước ngoài và người không quốc tịch. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 151 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 này. 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 đảm bảo cuộc sống của người không quốc tịch. Từ đó kéo theo các hệ lụy như không đủ điều kiện cấp thẻ thường trú, việc nhận được quốc tịch Việt Nam của họ lại càng xa vời hơn. Hơn nữa, Việt Nam đã gia nhập các công ước quốc tế về quyền con người, trong đó có những quy định bảo đảm quyền được lao động của người không quốc tịch, trong khi quy định tại Bộ luật Lao động năm 2019 phần nào không đáp ứng được việc thực hiện quyền này.

*Hai là*, pháp luật về quyền cư trú của người không quốc tịch còn thiếu tính đồng bộ, cụ thể:

(1) Quy định về thường trú vẫn tạo những khó khăn, rào cản và chưa bảo đảm được quyền cho người không quốc tịch. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam của người nước ngoài tại Việt Nam đã đưa ra quy định về thường trú đối với người không quốc tịch tại Điều 39. 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 xem 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 thì người không quốc tịch còn phải có giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000 [95, Điểm b khoản 1 Điều 42].

Tại Điều 41 của Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành quy định người nước ngoài nói chung có đề

ngiht 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 phần nào chưa phù hợp với các nhóm người không quốc tịch ở Việt Nam.

(2) Người không quốc tịch chưa được quy định về quyền tạm trú tại Việt Nam. Như đã nêu ở trên, pháp luật Việt Nam mới quy định quyền này dành cho công dân nước ngoài. Trong quy định về cấp thẻ tạm trú theo thời hạn cho các nhóm đối tượng trong Luật sửa đổi, bổ sung Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành cũng không đề cập đến vấn đề này. Mặt khác, điểm b khoản 1 Điều 42 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành lại quy định một trong những điều kiện được thường trú của người không quốc tịch tại Việt Nam là phải có giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000. Những quy định trên rõ ràng đã có sự không thống nhất, dẫn đến việc được nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch càng khó khăn hơn.

Ba là, pháp luật về người không quốc tịch còn thiếu tính thống nhất trong quy định về các biện pháp hành chính. Yếu tố này đã gây khó khăn cho hoạt động xử lý vi phạm pháp luật hành chính của người không quốc tịch đối với các cơ quan có thẩm quyền. Xuất phát từ khoản 2 Điều 5 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) “*các biện pháp xử lý hành chính không áp dụng đối với người nước ngoài*”. Điều này phát sinh vấn đề đối với những vi phạm pháp luật chưa đủ mức truy cứu trách nhiệm hình sự, hoặc đối

với những đối tượng là trẻ vị thành niên là người không quốc tịch thì chúng ta sẽ áp dụng biện pháp nào để xử lý? Hoặc đối với các đối tượng là người không quốc tịch nghiện ma túy, có áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định từ Điều 91 - 96 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đối với họ hay không? Nếu không áp dụng được các biện pháp xử lý vi phạm hành chính thì những người có vi phạm này sẽ chịu những chế tài nào của pháp luật? Đây cũng là vấn đề đặt ra đối với công tác đảm bảo an ninh, trật tự và duy trì sự tôn nghiêm của pháp luật Việt Nam.

Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản hướng dẫn thi hành cần giải thích cụ thể nội hàm của khái niệm “*người nước ngoài*” để từ đó có cơ sở khách quan và thống nhất trong việc áp dụng hình thức xử phạt trực xuất và phải tính đến tính khả thi trong việc thi hành hình thức xử phạt này. Bởi nếu theo quy định về hình phạt trực xuất đối với người không quốc tịch thì cơ quan có thẩm quyền sẽ rất khó khăn trong việc xác định “*nơi bị trực xuất đến*”, trong khi đây là một nội dung bắt buộc phải có trong quyết định xử phạt trực xuất. Ngoài ra còn phát sinh một số trở ngại khi không thể xác định được cơ quan, tổ chức, cá nhân nào sẽ đại diện cho người không có quốc tịch thanh toán các chi phí xuất cảnh mà họ không có khả năng, điều kiện chi trả.

*Bốn là*, pháp luật về các biện pháp hạn chế tình trạng người không quốc tịch còn thiếu tính cụ thể, thống nhất. Điều này thể hiện rất rõ ở nội dung về xác định quốc tịch của cá nhân, cụ thể:

Pháp luật hiện nay chưa có quy định thủ tục riêng về xác định quốc tịch Việt Nam, công tác này đang được thực hiện theo các thủ tục hành chính thông thường. Trên thực tế ở nước ta hiện nay thủ tục khai sinh được lồng ghép với việc xác định quốc tịch cho trẻ em mới sinh. Điểm a khoản 1 Điều 14 Luật Hộ tịch năm 2014 cũng quy định về nội dung đăng ký khai sinh cho trẻ, theo đó sẽ bao 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; quốc tịch*”. Nói cách khác, pháp luật Việt Nam đã trao quyền thỏa thuận chọn quốc tịch cho

cha mẹ. Cùng với đó, cơ quan đăng ký hộ tịch cũng có thẩm quyền trong xác định quốc tịch và ghi vào Giấy khai sinh cũng như Sổ đăng ký khai sinh theo quy định của pháp luật về hộ tịch.

Bên cạnh đó, quy định về căn cứ xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ sinh ra tại Việt Nam có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài chưa cụ thể, thủ tục đăng ký khai sinh còn khá cứng nhắc. Đây chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trở thành người không quốc tịch, từ đó dẫn đến các hệ lụy về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội của đất nước. Điều 16 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định “*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 khai sinh cho con*”. Từ quy định này cho thấy, 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. Điều này xảy ra hai trường hợp: trước tiên, sự lựa chọn là quốc tịch Việt Nam và hoạt động đăng ký khai sinh cho trẻ được thực hiện tại các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam thì quyền được có quốc tịch Việt Nam của trẻ sẽ được đảm bảo. Tuy nhiên nếu việc này được thực hiện ở các cơ quan có thẩm quyền nước ngoài thì phía nước ngoài có công nhận quốc tịch Việt Nam và ghi vào giấy khai sinh của trẻ hay không lại phụ thuộc vào những quy định của pháp luật quốc gia đó; trường hợp đứa trẻ mang quốc tịch nước ngoài theo thỏa thuận bằng văn bản và việc đăng ký khai sinh diễn ra ở Việt Nam. Cơ quan có thẩm quyền nước ta đã xác nhận về quốc tịch nước ngoài trong giấy khai sinh cho trẻ nhưng việc xác nhận quốc tịch này của trẻ có được công nhận hay không lại phụ thuộc vào quy định pháp luật của quốc gia đó, chứ không hoàn toàn phụ thuộc vào pháp luật Việt Nam. Trên thực tế, 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.

Ngoài ra quy định về quốc tịch đối với trẻ em có cha mẹ hoặc cha là người không quốc tịch chưa thống nhất. Theo quy định của Luật Quốc tịch năm



2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) về hạn chế tình trạng không quốc tịch, Nhà nước Việt Nam tạo điều kiện cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch và những người không quốc tịch thường trú ở Việt Nam được nhập quốc tịch Việt Nam. Tuy nhiên, quy định tại Điều 17 về quốc tịch của trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam, có cha mẹ là người không quốc tịch hoặc mẹ là người không quốc tịch, cha không rõ là ai lại không phù hợp với quy định trên dẫn đến thực tế nhóm trẻ này vẫn có nguy cơ trở thành người không quốc tịch. Điều này xuất phát từ những quy định mang tính điều kiện trong một số trường hợp cụ thể, khiến cho nhóm trẻ em có cha mẹ là người không quốc tịch, hoặc có mẹ là người không quốc tịch, cha không rõ là ai trở thành người không quốc tịch. Điều 17 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định *“trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha mẹ đều là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam hoặc trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có mẹ là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam”*.

Cả hai trường hợp đều quy định cả cha mẹ (khoản 1) hoặc mẹ (khoản 2) phải có nơi thường trú tại Việt Nam. Trong khi đó, điều kiện để người nước ngoài và người không quốc tịch được cấp thẻ thường trú tại Việt Nam là rất khó, họ phải có chỗ ở hợp pháp và thu nhập ổn định [95, Khoản 1 Điều 40]. Điều này gây khó khăn đối với những người không quốc tịch ở Việt Nam bởi trên thực tế đa phần họ đều thuộc đối tượng nghèo, thu nhập thấp, không có chỗ ở ổn định, không có giấy tờ tùy thân. Do đó, quy định này sẽ là rào cản lớn đối với cả cơ quan hộ tịch lẫn người không quốc tịch khi muốn đăng ký khai sinh, xác định quốc tịch Việt Nam cho trẻ và dẫn đến trẻ tiếp tục trở thành người không quốc tịch như cha mẹ mình.

### *Thứ ba, pháp luật về người không quốc tịch còn thiếu khả thi*

Hạn chế này thể hiện rõ tại kết quả về thực hiện theo Điều 22 Điều 17 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) chưa giải quyết triệt để được vấn đề về người không quốc tịch trên lãnh thổ Việt Nam. Đây là quy định thể hiện chính sách nhân đạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam, góp phần quan

trọng trong việc giải quyết những vấn đề tồn đọng trong thời gian dài về người không quốc tịch đã sinh sống ổn định ở Việt Nam. Tuy nhiên, quy định này đã hết thời hạn từ ngày 31/12/2012 và cho đến nay chưa có quy định bổ sung nào nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc xin nhập quốc tịch. Bên cạnh đó, thực trạng tại Việt Nam cũng phản ánh nhiều nguy cơ làm tăng tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam (như xung đột pháp luật, hoạch định biên giới, di cư tự phát, kết hôn không giá thú...). Điều này khiến cho việc giải quyết tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam gặp nhiều khó khăn và khó dứt điểm, hiệu quả.

Hơn nữa, nội dung của pháp luật về người không quốc tịch chưa phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu thực tế của xã hội và chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước ta; một số văn bản pháp luật về người không quốc tịch chưa quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện đối với người không quốc tịch. Điều này thể hiện ở quy định về yêu cầu và trình tự nhập quốc tịch thông thường cho người không quốc tịch tại Điều 19,20 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014). Trong đó có những điều kiện mà người không quốc tịch tại Việt Nam khó đáp ứng được, đó là: 1) Phải được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp thẻ thường trú; 2) Bằng tài sản, thu nhập hợp pháp của người đó hoặc sự bảo đảm của tổ chức, cá nhân tại Việt Nam để chứng minh khả năng bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam của người xin nhập quốc tịch Việt Nam. Một trong các điều kiện nhập quốc tịch thông thường dành cho họ là phải được cơ quan có thẩm quyền Việt Nam cấp thẻ thường trú, trong khi đó Điều 41 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành lại quy định người nước ngoài có đề nghị cho thường trú phải tiến hành làm thủ tục tại cơ quan quản lý xuất nhập cảnh. Tuy nhiên yêu cầu về hồ sơ cần phải đáp ứng 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... Đây là những yêu cầu gây ra nhiều khó khăn đối với người không quốc tịch.

Đồng thời, điểm b khoản 2 Điều 5 của 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. Theo đó, để được cấp giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000, người không quốc tịch cần cung cấp các loại giấy tờ bao gồm giấy chứng nhận cư trú tạm thời, sổ đăng ký tạm trú, đơn giải trình về thời gian đã tạm trú tại Việt Nam có xác nhận của Công an xã, phường thị trấn nơi họ cư trú, tuy nhiên lại chưa có quy định cụ thể về việc cấp quyền tạm trú tại Việt Nam đối với họ. Điều này dẫn đến thực trạng dù có quy định về việc nhập quốc tịch theo thủ tục thông thường đối với người không quốc tịch tại Việt Nam, nhưng việc họ có đủ điều kiện thực hiện trên thực tế hay không là vấn đề không có tính khả thi. Thực tế này đặt ra những yêu cầu về việc sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật về người không quốc tịch một cách toàn diện, trên nhiều lĩnh vực, thông qua đó mới bảo đảm được quyền của nhóm người này.

Mặt khác, hoạt động xây dựng pháp luật về người không quốc tịch thiếu tính dự báo và thiếu tính ổn định tương đối nên ảnh hưởng đến tính khả thi của chính những quy định này. Thực tế cho thấy, tính dự báo của hệ thống pháp luật nước ta nói chung chưa thực sự đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, cùng với đó, tính ổn định của những quy định pháp luật điều chỉnh về người không quốc tịch không cao đã gây khó khăn trong việc hiểu, áp dụng, giải thích một cách thống nhất, tính khả thi bị suy giảm; không ít quy định của luật chưa xác định được nguồn lực để triển khai thực hiện, chưa xem xét đầy đủ đến khả năng thực hiện của chính bản thân người không quốc tịch.

### ***3.2.3.2. Nguyên nhân của những hạn chế***

*Thứ nhất, về nguyên nhân chủ quan: Xuất phát từ hạn chế về nhận thức của các cơ quan có thẩm quyền và bản thân người không quốc tịch về pháp luật liên quan đến nhóm người này.*

*Một là, hạn chế trong nhận thức pháp luật của các cơ quan trong công tác xây dựng pháp luật. Trên thực tế hiện nay ở Việt Nam chưa có chiến lược xây*

dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật về người không quốc tịch. Nhận thức về người không quốc tịch còn chưa cao, một số cán bộ còn xem nhẹ và chưa lường hết được những hậu quả mà tình trạng này mang lại với việc bảo đảm quyền con người, bảo đảm về an ninh, trật tự ở Việt Nam. Một số nhà xây dựng luật chưa nhận thức bao quát và đầy đủ về tình trạng người không quốc tịch và những hệ lụy của tình trạng này mang lại cho đời sống chính trị, kinh tế - xã hội của đất nước. Điều này dẫn đến việc một số quy định về quyền mang tính đặc thù cho người không quốc tịch (vấn đề nhập tịch, cư trú, lao động...) vẫn còn chưa đảm bảo tính toàn diện, thống nhất và khả thi.

Cũng do việc chưa thực sự coi trọng các vấn đề liên quan đến nhóm người này nên các cơ quan có thẩm quyền ở nước ta chưa đánh giá được một cách toàn diện thực trạng người không quốc tịch, người chưa xác định quốc tịch tại Việt Nam, nên trong nhiều trường hợp chưa có kế hoạch để xử lý một cách căn cơ, bài bản; chưa thực hiện rà soát tổng thể trên phạm vi toàn quốc, mà mới chỉ thực hiện rà soát theo một số nhóm đối tượng cụ thể tại một số tỉnh, thành phố nhất định; nhiều nhóm đối tượng còn chưa được rà soát như: phụ nữ Việt Nam đã thôi quốc tịch Việt Nam sau khi kết hôn với người nước ngoài, tuy nhiên không được nhập quốc tịch nước ngoài, quay trở về Việt Nam; tình trạng trẻ em là con của phụ nữ Việt Nam với người nước ngoài được mang từ nước ngoài về Việt Nam (trẻ không có giấy tờ chứng minh nguồn gốc, không có đầy đủ thông tin về cha, mẹ); tình hình người không quốc tịch, người di cư, người không có giấy tờ chứng minh về nhân thân hiện đang cư trú, sinh sống tại nhiều tỉnh không phải tỉnh biên giới; tình hình người di cư ở khu vực biên giới với Trung Quốc... Tất cả những nhóm người này đều chưa được rà soát, lập danh sách và tổng hợp đầy đủ dẫn đến số liệu chỉ mang tính ước chừng, chưa chính xác và có ảnh hưởng lớn đến công tác giải quyết tình trạng không quốc tịch và bảo đảm quyền cơ bản của người không quốc tịch.

Đặc biệt, hiện nay số liệu cụ thể về người không quốc tịch, phân loại người không quốc tịch còn chưa được cập nhật, nhiều số liệu đã lạc hậu, từ đó không đánh giá được đúng và đầy đủ tình trạng người không quốc tịch ở nước ta hiện nay. Do đó, hoạt động xây dựng pháp luật còn chậm, không kịp thay đổi

theo những diễn biến về người không quốc tịch trong thực tế. Mặt khác, việc thiếu số liệu chính xác, Việt Nam cũng sẽ gặp khó khăn nhất định trong cơ chế báo cáo với các cơ quan nhân quyền LHQ về kết quả, khó khăn trong giải quyết tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam.

*Hai là*, hạn chế về ý thức pháp luật của các chủ thể áp dụng pháp luật về người không quốc tịch. Thực tế triển khai áp dụng pháp luật về người không quốc tịch ở nước ta gặp khá nhiều khó khăn do nhận thức của một số công chức, lãnh đạo tại một số cơ quan, đơn vị ở trung ương và địa phương đối với vấn đề người không quốc tịch và việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch còn chưa cao, do đó chưa có sự chú trọng trong xây dựng và tổ chức thực thi công vụ, cũng như bố trí nguồn nhân lực, đào tạo đội ngũ công chức thực hiện công tác này. Việc triển khai thực hiện Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và các văn bản hướng dẫn thi hành còn chưa thật sự hiệu quả, chưa xác định được chính xác đối tượng cần thực hiện các biện pháp quản lý là người không quốc tịch, người chưa xác định được quốc tịch. Cá biệt, một số UBND cấp tỉnh nơi có đông người di cư tự do về sinh sống tại địa bàn còn coi nhẹ ý kiến tham mưu của cơ quan cấp dưới dẫn đến có sự phân công nhiệm vụ chưa đúng; chưa tạo điều kiện hỗ trợ về vật chất; quan điểm nhận định đối tượng để có biện pháp quản lý chưa chính xác như cách hiểu về người không quốc tịch, người gốc Việt; cơ chế phối hợp giữa UBND cấp tỉnh với cơ quan quản lý chuyên môn ở Trung ương còn hạn chế... Điều này dẫn đến việc xác định và thực hiện trách nhiệm của một số cơ quan, đơn vị, một bộ phận công chức trong việc tổ chức triển khai các quy định của pháp luật về vấn đề người không quốc tịch chưa cao, ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cho các công chức và người dân.

*Ba là*, hạn chế từ nhận thức pháp luật của chính người không quốc tịch. Điều này xuất phát từ việc người không quốc tịch tại Việt Nam hầu hết là người có trình độ dân trí thấp, rất ít trường hợp biết chữ; phần lớn những người này sinh sống bằng nghề nông, lao động chân tay, cá biệt có những trường hợp sống du canh du cư, có chỗ ở không ổn định, đặc biệt là các đối tượng là người Lào,

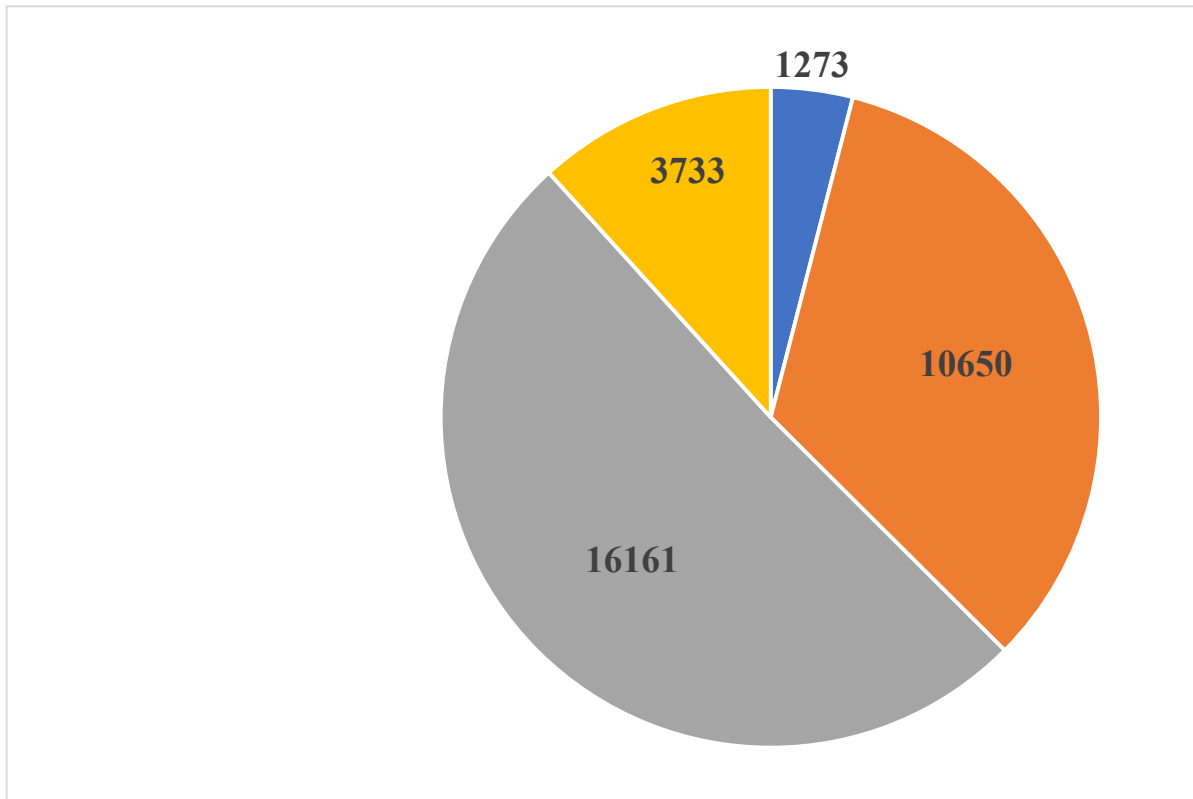
người Lào gốc Việt di cư tự do (tổng số dân Lào di cư tự do sang Việt Nam là 5.188 người, 666 trường hợp kết hôn không giá thú sống trên đất Việt Nam; tổng số dân Việt Nam di cư tự do sang Lào là 4.251 người, 992 trường hợp kết hôn không giá thú sống trên đất Lào [4]). Thực trạng này dẫn đến việc hiểu biết pháp luật, hiểu biết về quyền lợi của bản thân cũng như những chính sách pháp luật dành cho bản thân chưa cao. Thực tế có những trường hợp khi người dân được cấp giấy tờ hộ tịch, quốc tịch, họ không biết giấy tờ này để làm gì và không có ý thức giữ gìn, dẫn đến tình trạng mất mát, hư hỏng. Việc đăng ký khai sinh cho trẻ em là con em của người di cư tự do không thực sự được cha mẹ trẻ quan tâm. Nhiều người dân chỉ đi đăng ký khai sinh khi con đến tuổi đi học hoặc khi có việc phát sinh cần phải có giấy tờ để thực hiện các việc tiếp theo (như đi khám chữa bệnh, chế độ bảo hiểm...). Bên cạnh đó, tập tục du canh du cư của một bộ phận trong nhóm người này còn ảnh hưởng đến công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật của Nhà nước đối với họ.

*Thứ hai, về nguyên nhân khách quan*

*Một là, xuất phát từ diễn biến phức tạp của người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.*

Theo số liệu thống kê của Bộ Tư pháp, tính đến cuối năm 2023, có 31.117 trường hợp người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Trong đó, có 1.273 trường hợp là con lai giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài chưa xác định được quốc tịch tập trung tại Gia Lai, Bạc Liêu, Vĩnh Long...; 10.650 trường hợp người không xác định được quốc tịch, chưa được đăng ký cư trú tập trung tại Lâm Đồng, Đồng Tháp, Bình Dương, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai...; 16.161 trường hợp người không có giấy tờ tùy thân tập trung tại thành phố Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Đồng Tháp, Đồng Nai, Bình Dương.... (Biểu đồ 3.2) [160]. Đây là những người đã từng có quốc tịch Việt Nam nhưng xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, hiện nay không còn quốc tịch. Do đó, để đảm bảo quyền lợi của nhóm người này, bên cạnh việc xem xét, xác minh cho họ được phục hồi quốc tịch, đối với những trường hợp không xác định được cần tạo điều kiện cho họ được có giấy tờ - chứng nhận căn cước.

**Biểu đồ 3.2. Cơ cấu theo nguyên nhân người không quốc tịch  
Tại Việt Nam tính đến năm 2023**

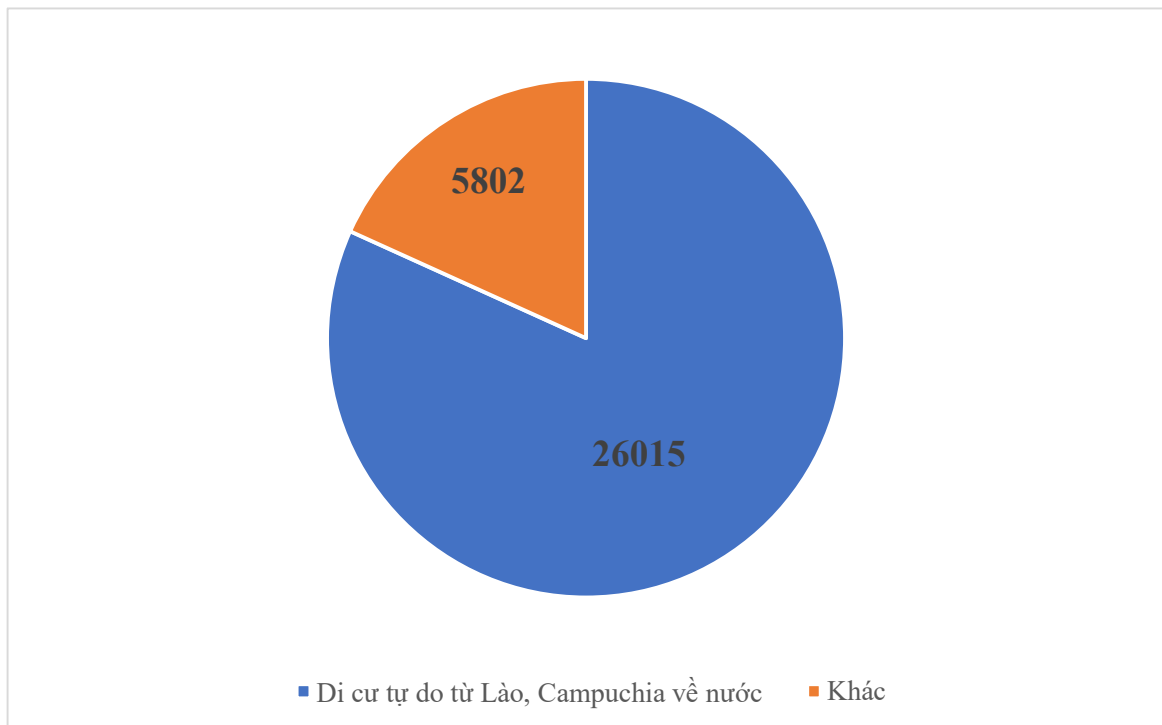


*(Nguồn số liệu: Cục hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp)*

Trong số 31.817 người không quốc tịch được thống kê đến cuối năm 2023, được tập hợp từ các địa phương trên toàn quốc thì có khoảng 26.015 người là người di cư tự do dọc biên giới Việt Nam - Lào và người di cư tự do từ Campuchia về nước (Biểu đồ 3.3), gồm: 1) Người không quốc tịch là những người di cư tự do từ Campuchia đến các tỉnh phía Nam và sinh sống tại đây. Đây là những người chạy tị nạn từ Campuchia sang Việt Nam do những tác động của lịch sử, chạy trốn chính biến tại Campuchia đến Việt Nam trong giai đoạn từ những năm 1970 - 1983 (thống kê khoảng 125.000 người Campuchia) và tập trung chủ yếu tại một số tỉnh, thành phố như: Bình Dương, Đồng Nai, Bình Phước, An Giang, Thành phố Hồ Chí Minh, Tây Ninh, Đồng Tháp, ...; Hoặc chạy trốn do nạn diệt chủng của Polpot trong giai đoạn 1978 - 1980 (khoảng 37.000 người). Người không quốc tịch còn có thể người Việt Nam tại Campuchia di cư trở lại Việt Nam qua các tỉnh biên giới Việt Nam - Campuchia;

2) Những người di cư tự do là người không quốc tịch từ Lào sang Việt Nam, sống dọc các tỉnh biên giới phía Tây; không có giấy tờ chứng minh nhân thân của mình; ít hiểu biết về pháp luật nên trong họ không thực hiện việc đăng ký kết hôn hay khai sinh cho con cái mới sinh... Theo thống kê sơ bộ số người dân Lào di cư tự do sang Việt Nam khoảng 5.188 người và 666 trường hợp vợ chồng không đăng ký kết hôn (đang sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam); khoảng 4.251 người Việt Nam di cư tự do sang Lào và 992 trường hợp vợ chồng không đăng ký kết hôn (đang sinh sống trên lãnh thổ Lào).

**Biểu đồ 3.3. Cơ cấu theo nguồn gốc người không quốc tịch  
Tại Việt Nam tính đến năm 2021**



*(Nguồn số liệu: Cục hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp)*

Còn lại là những người di cư tự do từ Trung Quốc và người không quốc tịch ở Việt Nam vì lý do khác. Đa số nhóm này sinh sống ở các tỉnh: Quảng Ninh, Hà Giang, Lai Châu, Hà Nội, Thái Nguyên, Tuyên Quang, thành phố Hồ Chí Minh... Một bộ phận người không quốc tịch là người từ Việt Nam sang Trung Quốc làm ăn sinh sống, có con, tuy nhiên khi trở về Việt Nam không có giấy tờ, không còn những mối quan hệ thân thuộc để xác định quan hệ huyết



thống, từ đó bị rơi vào tình trạng không quốc tịch; hoặc người từ Trung Quốc sang Việt Nam thông qua kết hôn, lao động, kinh doanh, tuy nhiên số người này không có giấy tờ để xác định được quốc tịch của mình.

*Hai là, xuất phát từ yếu tố lịch sử, kinh tế - xã hội.* Yếu tố lịch sử, kinh tế - xã hội đối với pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chính sách pháp luật nhằm đảm bảo quyền và thực hiện các biện pháp nhằm hạn chế tình trạng người không quốc tịch. Hiện nay vẫn còn tồn tại một số lượng người đang có nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch vì không có bất kỳ giấy tờ gì để chứng minh về nhân thân như: 1) Một bộ phận người dân tộc thiểu số sinh sống lâu đời tại các vùng núi cao, ít quan hệ với bên ngoài. Do bị ảnh hưởng bởi các phong tục, tập quán, trình độ dân trí, nhận thức hạn chế, ít giao du quan hệ với bên ngoài nên họ không có giấy tờ để xác định nhân thân, kể cả giấy tờ tùy thân, hộ tịch...; 2) Một số trường hợp cá biệt khác, vì nhiều nguyên nhân khác nhau, không được đăng ký hộ tịch (đăng ký khai sinh) và xác định quốc tịch; 3) Những người di cư tự do trong nội địa, không có giấy tờ gì chứng minh về nhân thân. Theo thời gian, việc không có giấy tờ chứng minh nhân thân chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng không quốc tịch của họ. Người không quốc tịch tại Việt Nam phần lớn sinh sống tại các tỉnh biên giới, số ít sống tại các tỉnh trong nội địa. Đặc điểm chung của họ là [4]:

(1) Nhiều trường hợp đã cư trú, sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam từ lâu, chủ yếu tập trung ở một số địa phương miền Đông Nam bộ, miền Tây Nam bộ và một số tỉnh biên giới Việt - Trung Quốc (như Điện Biên, Cao Bằng, Lai Châu, Lạng Sơn).

(2) Mặc dù cư trú, làm việc và sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam từ lâu nhưng nghề nghiệp của những người này vẫn chủ yếu làm nông, làm thợ, một số trong đó kinh doanh hoặc buôn bán nhỏ. Mức thu nhập của họ khá thấp, chủ yếu từ việc làm thuê chân tay nặng nhọc, đời sống khó khăn, nhưng cơ bản chưa được xét thuộc diện hộ nghèo (như công dân Việt Nam) để được hưởng trợ cấp.

(3) Các gia đình di cư không có chỗ ở hợp pháp, phải ở nhờ nhà người thân, sống dưới ghe, thuyền hoặc nhà tạm - là nhà do chính quyền địa phương

bố trí hoặc do họ tự dựng trên đất lấn chiếm. Một số ít mua đất làm nhà, nhưng không làm được thủ tục sang tên mà chỉ sử dụng giấy viết tay, do không có giấy tờ tùy thân, hộ khẩu nên không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở hợp pháp. Do đó, nhiều gia đình thường xuyên di chuyển từ xã này sang xã khác, huyện này sang huyện khác, thậm chí từ tỉnh này sang tỉnh khác. Số gia đình này chủ yếu sống trên bè, trên thuyền di chuyển theo địa điểm đánh bắt cá. Bên cạnh đó, cũng có một số người thường xuyên đi lại làm ăn giữa Việt Nam - Campuchia, Việt Nam - Lào theo công việc thời vụ.

(4) Những người có cùng dân tộc, phong tục tập quán sống tại khu vực biên giới thường có sẵn mối quan hệ thân tộc, nên chung sống với nhau như vợ chồng mà không đăng ký kết hôn. Hiện tượng tảo hôn, đặc biệt tình trạng hôn nhân cận huyết vẫn xảy ra; trẻ em sinh ra không được đăng ký khai sinh, không được xác định quốc tịch, nhiều trẻ em không được đi học; người dân gặp nhiều khó khăn, không được hưởng các chế độ, chính sách hỗ trợ của nhà nước.

Cùng với đó, do điều kiện kinh tế, xã hội ở những địa phương nơi người không quốc tịch sinh sống còn khó khăn nên việc hỗ trợ kinh phí cho những cán bộ trực tiếp tham gia giải quyết cũng như cho người dân thuộc diện này còn hạn chế (cán bộ tham gia công tác này phải trực tiếp xuống các bản làng, thôn, ấp ở vùng sâu, vùng xa..., có những đoàn, tổ công tác trực tiếp xuống ăn, ở cùng với dân một thời gian để rà soát, lập danh sách và giúp bà con khai hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam). Bên cạnh đó, lực lượng cán bộ có liên quan đến việc giải quyết tình trạng không quốc tịch nói chung và cán bộ làm công tác điều tra, thống kê, xác minh và thu thập thông tin về nhóm đối tượng này còn mỏng. Đa phần các cán bộ làm công tác quốc tịch tại địa phương là kiêm nhiệm, nên thời gian dành cho việc giải quyết vấn đề quốc tịch còn hạn chế; ở một số địa phương còn chưa được đào tạo và bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ nên còn lúng túng trong quá trình xử lý hồ sơ liên quan đến quốc tịch.

Tình hình kinh tế - xã hội của đất nước còn gây ảnh hưởng đến công tác thống kê người không quốc tịch, dẫn đến việc chưa có số liệu cụ thể về người không quốc tịch, gây khó khăn cho việc đánh giá, đề xuất các giải pháp xử lý vấn

đề người không quốc tịch, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch. Do những đặc điểm của nhiều nhóm người không quốc tịch là du canh, du cư tại các tỉnh biên giới với các quốc gia, do đó vấn đề không quốc tịch này mang tính “cha truyền con nối”, cha mẹ là người không quốc tịch sinh ra các thế hệ sau cũng là người không quốc tịch. Mặt khác, việc thống kê những người không quốc tịch rất khó bởi không chỉ sống rải rác ở biên giới, họ đã thâm nhập sâu vào đời sống xã hội ở nước ta. Những nhóm người này thiếu hiểu biết pháp luật, không khai báo các thông tin với chính quyền địa phương, từ đó dẫn đến việc số lượng này qua thời gian ngày càng nhiều, phát sinh những vấn đề ngày càng phức tạp, khó giải quyết.

*Ba là, do pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch chưa đảm bảo yếu tố hội nhập quốc tế.* Mặc dù đã gia nhập các công ước quốc tế về quyền con người, đã tiến hành nội luật hóa và đưa những quy định này vào trong pháp luật quốc gia, tuy nhiên vì nhiều lý do, Việt Nam chưa tham gia hai Công ước điều chỉnh trực tiếp về vấn đề người không quốc tịch. Hoạt động gia nhập các Công ước này của chúng ta trên thực tế đặt ra một số khó khăn, thách thức, như:

(1) Tính tương thích và phù hợp giữa nội dung pháp luật Việt Nam với nội dung các Công ước về người không quốc tịch còn nhiều hạn chế. Điều này xuất phát từ việc Việt Nam chưa có văn bản quy phạm pháp luật riêng biệt nào quy định về địa vị pháp lý, biện pháp ngăn ngừa và giảm thiểu tình trạng không quốc tịch và biện pháp bảo đảm quyền cho người không quốc tịch. Cùng với đó, về các biện pháp giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch trong nội dung các Công ước cũng có những điểm chưa phù hợp với pháp luật nước ta (như việc Công ước ưu tiên áp dụng nguyên tắc quyền nơi sinh, trong khi pháp luật Việt Nam áp dụng nguyên tắc này trong một số trường hợp nhất định và phải có các điều kiện kèm theo; hay như quy định về việc quốc gia thành viên không được từ chối đơn xin nhập quốc tịch của người không quốc tịch có cha/mẹ là công dân của quốc gia thành viên nếu họ đảm bảo các yêu cầu trong Công ước. Trong khi đó, Luật Quốc tịch năm 2008 lại đưa ra quy định về quyền từ chối nhập quốc tịch đối với những trường hợp có thể làm phương hại đến lợi ích quốc gia...). Do đó, để gia nhập hai Công ước về người không quốc tịch này đòi hỏi chúng ta sẽ

cần phải tiến hành rà soát và đánh giá toàn diện hệ thống pháp luật về quốc tịch và người không quốc tịch, từ đó đề xuất lộ trình gia nhập, cũng như lộ trình nội luật hóa các nội dung của hai Công ước một cách hiệu quả nhất.

(2) Nguồn lực cho việc giải quyết tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam còn chưa thực sự đảm bảo về cả con người và tài chính tại cả hai cấp trung ương và địa phương. Hơn nữa, do đặc điểm người không quốc tịch của Việt Nam chủ yếu là người di cư từ các quốc gia láng giềng, với những diễn biến phức tạp, khiến cho số lượng người không quốc tịch tại Việt Nam có thể tiếp tục tăng lên. Đây là khó khăn trong giám sát, quản lý, bảo đảm quyền cơ bản cho người không quốc tịch cũng như việc ngăn ngừa, giảm thiểu tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam. Thậm chí đối với những yêu cầu mang tính ngắn hạn về việc cấp giấy tờ pháp lý cho người di cư tự do (Thẻ thường trú) để giúp họ thuận lợi trong việc đi lại, làm việc, giao dịch... tại Việt Nam, cũng như phục vụ công tác quản lý cũng rất khó khăn.

(3) Việt Nam là nước đón nhận dòng người di cư quốc tế từ các nước có chung đường biên giới với Việt Nam ngày càng tăng. Đây là một thách thức không nhỏ trong việc giám sát, quản lý, bảo đảm quyền cơ bản cho người không quốc tịch cũng như việc ngăn ngừa, giảm thiểu tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam. Đặc biệt, một số lượng lớn người không quốc tịch tại Việt Nam là người di cư tự do từ Lào và Campuchia, tuy nhiên, cả hai quốc gia đều chưa là thành viên hai công ước quốc tế về người không quốc tịch. Điều này cũng là một thách thức khi Việt Nam phối hợp với hai quốc gia này để giải quyết những vấn đề người di cư tự do không quốc tịch tại các tỉnh vùng biên giới, vì chưa có cơ sở và cam kết pháp lý quốc tế chung để giải quyết thống nhất. Do đó, việc giải quyết vấn đề không quốc tịch vẫn phụ thuộc nhiều vào nỗ lực, thông lệ, nguyên tắc có đi có lại và ý chí của các quốc gia có liên quan.

### **Kết luận chương 3**

Việt Nam cũng như các nước khác trên thế giới đều quan tâm đến việc bảo đảm quyền của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ của quốc gia mình. Chúng ta đã ban hành các quy định liên quan đến quốc tịch, phù hợp với

từng giai đoạn lịch sử như Luật Quốc tịch năm 1988, Luật Quốc tịch năm 1998, Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014)... để ghi nhận quyền có quốc tịch của các cá nhân.

Việc xuất hiện người không quốc tịch tại Việt Nam có nhiều lý do khác nhau, như xung đột pháp luật, yếu tố lịch sử, tập quán du canh, du cư... Người không quốc tịch của Việt Nam có thể được chia thành 4 nhóm: 1) Người không quốc tịch là những người di cư tự do từ Campuchia đến sinh sống tại các tỉnh phía Nam; 2) Người không quốc tịch là những người di cư tự do từ Lào sang Việt Nam sống dọc các tỉnh biên giới phía Tây; 3) Những người di cư tự do từ Trung Quốc sang Việt Nam sống tại các tỉnh biên giới phía Bắc; 4) Những người không quốc tịch ở Việt Nam vì lý do khác.

Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã thực hiện một số chính sách nhằm giải quyết vấn đề về người không quốc tịch và đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên cùng với đó là những hạn chế, khó khăn, như: Các quy định cụ thể về không quốc tịch và việc quản lý đối với người không quốc tịch còn thiếu; Hạn chế về nguồn lực phục vụ việc giải quyết tình trạng không quốc tịch; Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật và nâng cao nhận thức chưa đạt hiệu quả cao; Việc thống kê, quản lý số liệu về vấn đề quốc tịch chưa đầy đủ; Việc phân cấp, phân công nhiệm vụ cho cơ quan đầu mối thực hiện nhiệm vụ chưa cụ thể và rõ ràng... Điều này xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan, việc xác định nguyên nhân này sẽ là nền tảng cho việc đưa ra các kiến nghị, giải pháp ở các chương sau.

**Chương 4****QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM****4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM****4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng về quyền con người nói chung**

Để bảo vệ chủ quyền và bảo đảm chính trị của một quốc gia, việc hạn chế, ngăn chặn tình trạng không quốc tịch là tiêu chuẩn pháp lý mà hầu hết các quốc gia trên thế giới và các tổ chức quốc tế coi trọng. Việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch cần phải được tất cả các quốc gia trên thế giới thống nhất và thực hiện theo quy định riêng bằng các quy định của pháp luật - Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế này. Thực hiện công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tích cực và chủ động hội nhập quốc tế, phát huy dân chủ và thực hiện công bằng xã hội; quản lý nhà nước về công tác quốc tịch và người không quốc tịch ở Việt Nam cần được phát triển theo hướng phát huy vai trò của các quy định pháp luật về quốc tịch, là công cụ pháp lý quan trọng bảo đảm tốt hơn nữa quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức và người dân, nhất là người không quốc tịch sinh sống lâu dài, ổn định trên lãnh thổ Việt Nam nhằm đạt mục tiêu cao nhất là thể hiện được chủ quyền quốc gia, nâng cao vị thế của công dân Việt Nam thông qua quốc tịch.

Quán triệt các quan điểm của Đảng, Nhà nước về cải cách tư pháp phù hợp với mục tiêu, phương hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, Việt Nam luôn quan tâm tới quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xã hội là một nhiệm vụ quan trọng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, là bản chất của chế độ XHCN, là nội dung cốt lõi của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Hoàn thiện pháp luật là một yêu cầu tất yếu khách quan trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

Trong giai đoạn hiện nay, để thực hiện Chiến lược xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật đến năm 2030, định hướng đến năm 2045 đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cần xác định Chiến lược này là sự tiếp nối của Nghị quyết 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, để đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN trong giai đoạn phát triển từ nay đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045. Đối với hoạt động xây dựng pháp luật, cần theo hướng tinh, gọn, hạn chế tình trạng quy định rải rác dẫn đến một hệ thống đồ sộ, nhiều tầng, nấc.

Đặc biệt, Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành TW Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã nhấn mạnh *“Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam... lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước; Nhà nước tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân”*; đồng thời Nghị quyết cũng đưa ra mục tiêu cụ thể đến năm 2030 trong việc hoàn thiện pháp luật cần *“hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân”*.

Trên cơ sở đó, nhiệm vụ của các Bộ, ngành, cơ quan hữu quan là cần tiếp tục triển khai đầy đủ những quy định của Luật Quốc tịch và các văn bản hướng dẫn thi hành, bảo đảm và phát huy hơn nữa quyền con người, quyền công dân, tiếp tục nâng cao nhận thức về ý nghĩa chính trị, pháp lý của vấn đề quốc tịch đối với việc bảo đảm và phát huy hơn nữa quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, trong quá trình thực hiện quy định trong lĩnh vực này, nếu phát hiện những hạn chế, vướng mắc về mặt quy định cần có những kiến nghị, đề xuất phù hợp đối với các cơ quan có thẩm quyền để kịp thời sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

#### **4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải bảo đảm tính toàn diện, tính thống nhất, đồng bộ của cả hệ thống pháp luật**

Đại hội XIII của Đảng đã đánh giá *“Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn”* [55, tr. 225-

226]; “*Năng lực xây dựng thể chế còn hạn chế; chất lượng luật pháp và chính sách trên một số lĩnh vực còn thấp*” [46]. Vì vậy, phải “*xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định...*” [46].

Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành TW Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã đưa ra mục tiêu cụ thể đến năm 2030 về hoàn thiện pháp luật nói chung. Theo đó, cần xây dựng “*hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán*” [43].

Nói cách khác, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và khả thi là yêu cầu căn bản trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay. Bởi nếu một hệ thống pháp luật không thống nhất, giữa các bộ phận của nó chứa đựng các quy định mâu thuẫn, chông chéo thì hệ thống ấy không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật một cách toàn diện, đồng bộ và hiệu quả. Vì vậy, đòi hỏi phải kịp thời phát hiện ra những mâu thuẫn, chông chéo giữa các quy định của pháp luật để loại bỏ ra khỏi hệ thống pháp luật.

Hệ thống pháp luật về quốc tịch nói chung và không quốc tịch nói riêng hiện nay đã được Nhà nước ban hành tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, thực tế chung là trong hệ thống các văn bản pháp luật, các quy định này còn nằm rải rác, chưa có sự thống nhất, đồng bộ gây không ít khó khăn trong quá trình áp dụng. Vì vậy, việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật về người không quốc tịch phải bảo đảm tính toàn diện, thống nhất và khả thi. Cụ thể: phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập



quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp hiện đại.

#### **4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải bảo đảm tính khoa học, cụ thể, rõ ràng, khả thi với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam**

Nhà nước Việt Nam luôn xác định con người là mục tiêu, vừa là động lực của sự nghiệp xây dựng đất nước, là trung tâm của các chính sách kinh tế - xã hội. Đại hội XIII của Đảng đánh giá: *“Vai trò của pháp luật và thực thi pháp luật ngày càng được chú trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và đời sống xã hội... Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn”*. Vì vậy, phải: *“Xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững”*.

Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch trong thời gian tới cần bảo đảm tính khoa học, cụ thể, rõ ràng khi quy định về địa vị pháp lý cũng như những biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này. Theo đó, những quy định này cần hướng đến việc hoàn thiện những quyền của người không quốc tịch trên thực tế (như quyền được cư trú, cấp thẻ cư trú...) để từ đó tạo các tiền đề cho hoạt động khác; quy định cụ thể về chức năng, thẩm quyền của các cơ quan thực hiện... Ngoài ra, việc hoàn thiện nội dung pháp luật về người không quốc tịch phải bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu thực tế của xã hội và đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, liên quan đến vấn đề người không quốc tịch hoặc chưa xác định được quốc tịch trên lãnh thổ Việt Nam, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật còn cần phải có chiến lược lâu dài nhằm đáp ứng được sự thay đổi liên tục của tình hình; xác định nguồn lực để triển khai thực hiện những chính sách đối với người không quốc tịch cũng như xem xét đầy đủ về khả năng thực hiện của đối tượng chịu sự tác động của những thay đổi trong quy định pháp luật này.

#### **4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải phù hợp với pháp luật quốc tế**

Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành TW Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã khẳng định *“Tôn trọng và bảo đảm thực hiện các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên, bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hợp Quốc và luật pháp quốc tế”* [43, phần IV].

Xây dựng, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch trên cơ sở kế thừa những thành tựu đã đạt được trong thực tiễn, đồng thời tham khảo có chọn lọc, vận dụng phù hợp kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Vấn đề người không quốc tịch là vấn đề phức tạp, vượt ra khỏi phạm vi biên giới quốc gia. Vì vậy, song song với nỗ lực của từng quốc gia thông qua hoàn thiện chính sách, pháp luật về quốc tịch của mình, các quốc gia cần có sự hợp tác để cùng ngăn ngừa và từng bước giải quyết vấn đề người không quốc tịch. Liên hợp quốc đã thông qua Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch và Công ước năm 1961 về hạn chế tình trạng người không quốc tịch và cho đến nay, Việt Nam chưa phải là thành viên của cả hai Công ước. Tuy nhiên, chúng ta là thành viên của nhiều công ước quốc tế về quyền con người, trong đó có các quy định (trực tiếp hoặc gián tiếp) về quốc tịch.

Nhận thức rõ về tính đa quốc gia của vấn đề người không quốc tịch, bên cạnh yêu cầu rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến quốc tịch, hộ tịch để đánh giá sự phù hợp giữa quy định của nội luật so với các quy định của pháp luật quốc tế, Chính phủ Việt Nam cũng đặt ra yêu cầu về việc nghiên cứu đề xuất gia nhập Công ước 1954 về vị thế người không quốc tịch và Công ước 1961 về hạn chế tình trạng không quốc tịch. Đây là hai điều ước quốc tế quan trọng nhất về vấn đề người không quốc tịch và là công cụ pháp lý quốc tế hiệu quả để thúc đẩy các quốc gia hoàn thiện pháp luật quốc gia cũng như hợp tác với các nước thành viên khác hướng tới giảm thiểu tình trạng này. Nhiệm vụ này là sự cụ thể hoá đường lối đối ngoại, hội nhập quốc tế trong thời gian tới đã được Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng xác định.

#### **4.1.5. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải coi trọng hoàn thiện cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật**

“*Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật còn nhiều bất hợp lý và chưa được coi trọng đổi mới, hoàn thiện*” [1] là một trong những nguyên nhân tạo nên sự thiếu hoàn thiện của pháp luật nói chung và pháp luật về người không quốc tịch nói riêng. Việc xây dựng và sửa đổi pháp luật theo quy định của Hiến pháp 2013 là thẩm quyền của Quốc hội.

Quốc hội Việt Nam là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân được thực hiện quyền lập pháp. Trong quyền hạn của mình Quốc hội không chỉ có quyền ban hành Hiến pháp và pháp luật, sửa đổi luật đồng thời còn có thể “*ủy quyền lập pháp và kiểm soát hoạt động này*” [89]. Theo quy định của Hiến pháp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao, Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất.

Có thể thấy, quy định của Hiến pháp cho phép sự tham gia của nhiều chủ thể vào quá trình lập pháp. Điều này có thể làm giảm bớt gánh nặng về trách nhiệm lập pháp của Quốc hội, tuy nhiên nếu kiểm soát không tốt thì cách thức này có thể tạo nên sự thiếu thống nhất trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Vì thế, khi ban hành các văn bản pháp luật quy định về vấn đề người không quốc tịch cần có sự phân cấp, phân quyền rõ ràng, cụ thể. Cần có những quy định phạm vi lập pháp, lập quy của cấp trung ương và cấp địa phương để vừa bảo đảm tính chủ động, sáng tạo trong xây dựng pháp luật, đồng thời phải bảo đảm tính thứ bậc của các văn bản pháp luật, làm cơ sở cho việc thực hiện pháp luật được dễ dàng.

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch cần xác định Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, là cơ quan

quyền lực nhà nước cao nhất; phát huy tính dân chủ, pháp quyền, hiện đại, chuyên nghiệp, khoa học, công khai, minh bạch, hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động, bảo đảm Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Cùng với đó, cần xác định rõ hơn phạm vi, đối tượng, phương pháp, hình thức giám sát tối cao của Quốc hội phù đối với các hoạt động liên quan đến người không quốc tịch sao cho phù hợp thực tiễn; nhằm nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn, giải trình, giám sát văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến lĩnh vực này của Quốc hội.

#### **4.1.6. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch phải trên cơ sở tạo điều kiện thuận lợi cho người không quốc tịch làm ăn, sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam**

Người không quốc tịch thường bị coi là “công dân ngoài lề”, những quyền cơ bản của họ thường không được thực thi, ảnh hưởng không chỉ đến cá nhân người không quốc tịch mà còn ảnh hưởng đến cả mục tiêu, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Không có quốc tịch bất cứ quốc gia nào cũng đồng nghĩa với việc người đó không được các quyền lợi chính đáng, các chính sách mà Nhà nước dành cho công dân quốc gia mình. Đặc biệt, điều này tác động rất lớn đến nhóm đối tượng dễ bị tổn thương là phụ nữ và trẻ em. Chính vì vậy, hoàn thiện pháp luật phải hướng đến hạn chế tình trạng người không quốc tịch, tạo khung pháp lý rộng mở, thuận lợi giúp giải quyết khó khăn trong vấn đề xác định và xác nhận quốc tịch, phải tạo cho các cá nhân sự ổn định và bảo đảm một số quyền cơ bản, góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống cho người dân. Đây cũng là chủ trương chung của Đảng và Nhà nước ta, thể hiện trong việc xây dựng và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người, bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế, văn hoá, xã hội của nước ta và quá trình hội nhập quốc tế.

Nhà nước Việt Nam luôn xác định con người là mục tiêu, vừa là động lực của sự nghiệp xây dựng đất nước. Nhà nước luôn khẳng định con người là trung tâm của các chính sách kinh tế - xã hội, thúc đẩy và bảo vệ quyền con người,

con người là nhân tố quan trọng cho sự phát triển bền vững, bảo đảm thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Việt Nam đều nhằm phấn đấu cho mục tiêu “*dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh*” [75], tất cả vì con người và cho con người. Các quyền tự do của mỗi cá nhân được đảm bảo và phát huy trên cơ sở tôn trọng quyền và lợi ích chung của dân tộc và cộng đồng; quyền lợi phải đi đôi với nghĩa vụ với xã hội.

Do vậy, xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về người không quốc tịch nói riêng cũng luôn phải đảm bảo tuân thủ đúng định hướng này, luôn đặt vị trí quyền, lợi ích của con người làm trung tâm. Các quy định pháp luật phải là cơ sở tạo điều kiện cho mọi người được ghi nhận và thực hiện được các quyền, lợi ích chính đáng và nghĩa vụ của mình.

## **4.2. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH**

### **4.2.1. Giải pháp hoàn thiện nội dung pháp luật về người không quốc tịch**

Hoàn thiện nội dung của pháp luật nhằm xây dựng hệ thống pháp luật về người không quốc tịch một cách đầy đủ, toàn diện về những chính sách pháp luật và các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này, hướng đến xóa bỏ hoàn toàn ở nước ta. Hoàn thiện nội dung của pháp luật không chỉ quy định về quyền hay các biện pháp hạn chế mà còn hướng đến việc thay đổi chính sách pháp luật, ý thức pháp luật về người không quốc tịch, giải quyết vấn đề có tính gốc rễ đối với hạn chế của pháp luật về người không quốc tịch.

#### **4.2.1.1. Đưa ra các tiêu chí và nội dung phân loại người không có quốc tịch trong hệ thống pháp luật quốc gia**

Hiện nay, pháp luật nước ta chỉ mới đề cập đến người không quốc tịch và người gốc Việt, cũng như quy định cách thức để xác định nhóm người này. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi pháp luật về người không quốc tịch, các cơ quan, ban ngành có liên quan còn sử dụng thuật ngữ “*người chưa xác định quốc tịch*” và “*người không có giấy tờ chứng minh nhân thân*”.

Như đã phân tích tại Chương 2, một số quốc gia như Đức, Philippines đã đưa ra quy định về việc phân loại người không quốc tịch và người không xác

định được quốc tịch để từ đó đưa ra những chính sách thích hợp với từng nhóm người. Bởi trên thực tế có nhiều người không xác định được quốc tịch do mất giấy tờ trong di cư, tị nạn, bản thân họ không phải người sinh ra đã là người không quốc tịch. Chính phủ Đức đã đưa ra những quy định về những trường hợp không thể xác định được quốc tịch và việc đảm bảo quyền lợi của họ gần bằng với công dân Đức, được cấp giấy phép cư trú vĩnh viễn từ Chính phủ; hay Phillipines đã xây dựng một Thủ tục xác định tình trạng vô quốc tịch, cho phép xác định và công nhận các cá nhân không quốc tịch (vào năm 2012). Đây là một biện pháp hữu hiệu nhằm giảm bớt số lượng người không quốc tịch ở các quốc gia mà Việt Nam có thể nghiên cứu để áp dụng đối với những người không quốc tịch là người đã chứng minh được nguồn gốc Việt Nam của mình hoặc những người chưa xác định quốc tịch vì các lý do như mất quốc tịch do kết hôn, ly hôn có yếu tố nước ngoài, do những quy định về nguyên tắc một quốc tịch trong luật quốc tịch...

#### ***4.2.1.2. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch trong Hiến pháp và các văn bản luật***

Hiến pháp 2013 ghi nhận: “*Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật*” [89, Điều 19]. Quyền con người, có thể cô đọng lại là quyền được sống và được hưởng tự do, hạnh phúc của mỗi cá nhân và chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng [89, Điều 14].

Bảo đảm quyền con người luôn được Nhà nước ta quan tâm, ghi nhận trong Hiến pháp và phù hợp với xu thế, chuẩn mực chung của thế giới. Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng quy định về “Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân” của Hiến pháp năm 1992. Theo đó, quyền này không chỉ dừng ở quyền của công dân mà đã trở thành quyền con người; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Cùng với đó, Nhà nước ta cũng đã chú trọng xây dựng những chính sách tạo điều kiện cho họ được nhập quốc tịch Việt Nam. Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) đã dành riêng Điều 22 quy định về việc gia nhập quốc tịch Việt Nam theo thủ tục đơn giản cho người không quốc tịch, được thực hiện từ ngày 01/7/2009.

Tuy nhiên, vẫn còn một số lượng lớn không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ Việt Nam dưới 20 năm, trong đó, phần lớn hiện nay đang rất khó khăn, không đáp ứng được điều kiện để được nhập quốc tịch theo thủ tục thông thường (Điều 19 và 20) do không đủ các giấy tờ theo quy định của Luật. Bên cạnh đó tình trạng di cư tự do giữa biên giới các quốc gia láng giềng cũng dẫn đến sự phức tạp, khó lường trong việc hoạch định, xây dựng và hoàn thiện các chính sách pháp luật về người không quốc tịch. Để đảm bảo thực hiện một cách thống nhất, đồng bộ những nội dung của pháp luật thì các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cần quy định nội dung này trở thành một phần riêng trong Luật Quốc tịch để đảm bảo thực hiện trách nhiệm của các chủ thể quản lý nhà nước một cách nghiêm túc, đầy đủ.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu và có hướng đề xuất sửa đổi Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), tiếp tục rà soát để ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn một số quy định của Luật còn chung chung cũng như sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật cho phù hợp với xu thế của quốc tế về việc hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch. Ví dụ, cần quy định điều kiện xin nhập quốc tịch Việt Nam cho riêng công dân nước ngoài và cho riêng người không quốc tịch; có quy định chuyển tiếp với thời hạn giải quyết dài hơn đối với việc nhập quốc tịch Việt Nam của những người không quốc tịch đã cư trú ổn định và đáp ứng đủ điều kiện được nhập quốc tịch Việt Nam, đặc biệt có nguyện vọng tha thiết là được trở thành công dân Việt Nam; các quy định nhằm hạn chế và ngăn chặn tình trạng này. Bên cạnh đó, trên cơ sở kinh nghiệm rút ra từ việc triển khai thực hiện Điều 22 của Luật Quốc tịch cần nghiên cứu phương thức giải quyết đối với những trường hợp di cư tự do, và những trường hợp không xác định được quốc tịch sinh sống tại Việt Nam dưới 20 năm, trường hợp người gốc Việt theo hướng đơn giản hóa, tạo điều kiện cho người dân được hưởng các chính sách nhân đạo của Nhà nước Việt Nam.

#### ***4.2.1.3. Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch trong các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành***

*Thứ nhất, cần có những quy định riêng về xác định quốc tịch Việt Nam.* Như đã phân tích ở trên, hiện nay việc xác định quốc tịch của trẻ được quy định

đồng thời với quá trình khai sinh cho trẻ. Theo đó, điểm a khoản 1 Điều 14 Luật Hộ tịch năm 2014 quy định về nội dung đăng ký khai sinh cho trẻ, theo đó sẽ bao 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; quốc tịch*”. Nói cách khác, pháp luật Việt Nam đã trao quyền thỏa thuận chọn quốc tịch cho cha mẹ. Cùng với đó, cơ quan đăng ký hộ tịch cũng có thẩm quyền trong xác định quốc tịch và ghi vào Giấy khai sinh cũng như Sổ đăng ký khai sinh theo quy định của pháp luật về hộ tịch. Mặt khác, pháp luật trao quyền cho cha mẹ của trẻ xác định quốc tịch thông qua thỏa thuận bằng văn bản... Điều này dẫn đến những hạn chế, xung đột trong pháp luật Việt Nam và giữa pháp luật Việt Nam với pháp luật của các quốc gia có liên quan. Do đó, nhằm hoàn thiện pháp luật khi xác định quốc tịch Việt Nam, cần:

*Một là*, tách quá trình khai sinh và xác nhận quốc tịch 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. Theo đó quy định này sẽ được sửa thành:

*“1. Nội dung đăng ký khai sinh gồm:*

*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”.*

*Hai là*, cần sửa đổi quy định về việc thỏa thuận chọn quốc tịch cho trẻ tại khoản 2 Điều 16 Luật Quốc tịch năm 2008, bởi quy định này cho thấy cha mẹ dễ được trao quyền trong việc lựa chọn quốc tịch cho con. Điều này xảy ra hai trường hợp: trước tiên, sự lựa chọn là quốc tịch Việt Nam và hoạt động đăng ký khai sinh cho trẻ được thực hiện tại các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam thì quyền được có quốc tịch Việt Nam của trẻ sẽ được đảm bảo. Tuy nhiên nếu việc này được thực hiện ở các cơ quan có thẩm quyền nước ngoài thì phía nước ngoài có công nhận quốc tịch Việt Nam và ghi vào giấy khai sinh của trẻ hay không lại phụ thuộc vào những quy định của pháp luật quốc gia đó; sau đó, sự lựa chọn bằng văn bản là quốc tịch nước ngoài cho trẻ và việc đăng ký khai sinh diễn ra ở Việt Nam. Cơ quan có thẩm quyền nước ta đã xác nhận



về quốc tịch nước ngoài trong giấy khai sinh cho trẻ nhưng việc xác nhận quốc tịch này của trẻ có được công nhận hay không lại phụ thuộc vào quy định pháp luật của quốc gia đó, chứ không hoàn toàn phụ thuộc vào pháp luật Việt Nam. Trên thực tế, 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. Do đó, có thể sửa khoản 2 Điều 16 Luật Quốc tịch năm 2008 thành:

*“ 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”.*

Ba là, cần nói rộng quy định về vấn đề hưởng quốc tịch của trẻ có cha mẹ là người không quốc tịch sinh sống ở Việt Nam. Mặc dù đã có những quy định để tạo điều kiện cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam, có cha mẹ là người không quốc tịch hoặc mẹ là người không quốc tịch, cha không rõ là ai [92, Điều 17], tuy nhiên trên thực tế những quy định này vẫn có những khó khăn làm hạn chế khả năng được có quốc tịch Việt Nam của nhóm trẻ này. Cả hai trường hợp đều quy định cả cha mẹ (khoản 1) hoặc mẹ (khoản 2) phải có nơi thường trú tại Việt Nam. Trong khi đó, điều kiện để người nước ngoài và người không quốc tịch được cấp thẻ thường trú tại Việt Nam là rất khó, họ phải có chỗ ở hợp pháp và thu nhập ổn định [95, Khoản 1 Điều 40]. Điều này gây khó khăn đối với những người không quốc tịch ở Việt Nam bởi trên thực tế đa phần họ đều thuộc đối tượng nghèo, thu nhập thấp, không có chỗ ở ổn định, không có giấy tờ tùy thân. Do đó, quy định này sẽ là rào cản lớn đối với cả cơ quan hộ tịch lẫn người không quốc tịch khi muốn đăng ký khai sinh, xác định quốc tịch Việt Nam cho trẻ và dẫn đến trẻ tiếp tục trở thành người không quốc tịch như cha mẹ mình. Theo đó, tại Điều 17 Luật Quốc tịch 2008 có thể được sửa đổi thành:

*“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.*

*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”.*

Điều này hoàn toàn phù hợp với quy định tại 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. Bên cạnh đó, quy định như trên có thể góp phần chấm dứt hoàn toàn tình trạng trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam trở thành người không quốc tịch.

*Bốn là, sửa đổi quy định tại Điều 22 Luật Quốc tịch hiện hành phù hợp với yêu cầu trong tình hình mới. Mặc dù quy định tại Điều 8 và 22 Luật Quốc tịch năm 2008 đã góp phần giảm thiểu được số lượng không quốc tịch của Việt Nam. Tuy nhiên, trên thực tế quy định này chỉ giải quyết được phần nào tình trạng người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam (4.517 người). Điều 22 bị hạn chế về mặt thời gian khi xem xét việc nhập quốc tịch đối với người không quốc tịch “ *cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên tính đến ngày Luật này có hiệu lực*”, nói cách khác, điều luật này chỉ có tính thời điểm.*

Nhằm đảm bảo quyền được có quốc tịch Việt Nam của những người không quốc tịch sinh sống có thời hạn nhất định tại Việt Nam, Điều 22 Luật Quốc tịch năm 2008 cần sửa lại cho phù hợp hơn, cụ thể:

*“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”.*

*Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về cư trú đối với người không quốc tịch trong Luật hiện hành là vấn đề cần thiết, mang tính trọng yếu bởi pháp luật về cư trú có ảnh hưởng rất lớn trong hoạt động quản lý người không quốc tịch và góp phần hạn chế tình trạng.*

*Một là*, cần hoàn thiện pháp luật về tạm trú đối với người không quốc tịch theo hướng tạo điều kiện cho người chưa xác định được quốc tịch hoặc không có giấy tờ xác minh nhân thân chưa có vi phạm pháp luật có thể đăng kí tạm trú tại các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam. Theo đó, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về quyền tạm trú tại Việt Nam của người không quốc tịch. Mặt khác, điểm b khoản 1 Điều 42 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành lại quy định một trong những điều kiện được thường trú của người không quốc tịch tại Việt Nam là phải có giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000. Điều này đã gây ra sự không thống nhất, dẫn đến việc được nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch càng khó khăn hơn.

*Hai là*, cần hoàn thiện pháp luật về thường trú đối với người không quốc tịch để được công nhận là cá nhân đang thường trú trên lãnh thổ Việt Nam. Tuy nhiên việc cấp thẻ thường trú lại là những điều kiện không dễ dàng đối với người không quốc tịch. Điểm 4 Điều 30 Luật này quy định người không quốc tịch đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ năm 2000 trở về trước thì đủ điều kiện đăng ký thường trú tại Việt Nam. Đồng thời, điểm b khoản 2 Điều 5 của 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. Theo đó, để được cấp giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000, người không quốc tịch cần cung cấp các loại giấy tờ bao gồm giấy chứng nhận cư trú tạm thời, sổ đăng ký tạm trú, đơn giải trình về thời gian đã tạm trú tại Việt Nam có xác nhận của Công an xã, phường thị trấn nơi họ cư trú, tuy nhiên lại chưa có quy định cụ thể về việc cấp quyền tạm trú tại Việt Nam đối với họ. Điều này dẫn đến một thực trạng dù có quy định về việc nhập quốc tịch theo thủ tục thông thường đối với người không quốc tịch tại Việt Nam, nhưng việc họ có đủ điều kiện thực hiện trên thực tế hay không lại là một vấn đề không có tính khả thi. Điều này đặt ra những yêu cầu về việc sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật về người không quốc tịch một cách toàn diện, trên nhiều lĩnh vực, thông qua đó mới bảo đảm được quyền của nhóm người này.

Có thể thấy, khoảng thời gian từ năm 2000 trở về trước là quá dài đối với nhiều người không quốc tịch, điều này đã gây một số khó khăn cho việc công nhận và cấp giấy tờ về việc thường trú của họ - điều kiện tiên quyết để họ được phép gia nhập quốc tịch Việt Nam. Do 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: *“Người không quốc tịch đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ năm 2010 trở về trước”*.

*Thứ ba, hoàn thiện pháp luật Việt Nam về vấn đề lao động và an sinh xã hội đối với người không quốc tịch.* Hoàn thiện pháp luật về vấn đề lao động của người không quốc tịch tại Việt Nam có ý nghĩa vô cùng quan trọng giúp cho người không quốc tịch bảo đảm quyền được lao động, kiếm thu nhập đảm bảo cuộc sống của người không quốc tịch. Cùng với đó, thu nhập từ quyền được lao động này sẽ tạo nền tảng cho các quyền về được học tập, có chỗ ở ổn định cho họ và gia đình, đủ điều kiện cấp thẻ thường trú, từ đó đảm bảo được những yêu cầu giúp họ tiếp cận nhanh hơn với cơ hội được có quốc tịch Việt Nam.

Mặt khác, quy định về quyền được lao động còn góp phần hoàn thiện pháp luật Việt Nam, giải quyết những điểm chưa thống nhất trong pháp luật Việt Nam về lĩnh vực này. Khoản 5 Điều 3 Luật Quốc tịch năm 2008 quy định *“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”*; khoản 3 Điều 2 Bộ luật Lao động năm 2019 cũng 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 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. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 151 Bộ luật Lao động theo hướng: *“Người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là người có quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch”*.

Ngoài ra, về điều kiện cấp giấy phép lao động đối với lao động nước ngoài cần quy định theo hướng phân loại giữa lao động nước ngoài là công dân

nước ngoài và lao động nước ngoài là người không quốc tịch. Điều này nhằm hướng đến việc nói lỏng những quy định đối với người không quốc tịch trong lĩnh vực lao động. Bởi lẽ trên thực tế, có nhiều quy định về việc cấp giấy phép cho lao động nước ngoài người không quốc tịch không đáp ứng được, dẫn đến việc quy định quyền của họ chỉ mang tính hình thức mà không đi vào thực tiễn áp dụng.

Theo đó, để đảm bảo quyền của người lao động là người không quốc tịch, cần đưa vào Bộ luật Lao động những quy định cụ thể đối với nhóm người này. Cụ thể, cần bổ sung nội dung này theo hướng ngoài tiền lương chi trả cho lao động là người không quốc tịch cần có thêm những trợ cấp xã hội cho họ; tiền lương được tính theo thời gian làm việc, làm thêm giờ, ngày nghỉ được trả lương... Đối với lao động nữ và lao động thanh thiếu niên là người không quốc tịch cũng cần có sự đối xử tương đương như với công dân Việt Nam.

Về vấn đề an sinh xã hội: Điều 34 Hiến pháp quy định mọi công dân Việt Nam đều có quyền được hưởng an sinh xã hội, không phân biệt giới tính, tôn giáo, nghề nghiệp, thành phần xã hội: *“Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội”*. Việc đảm bảo an sinh xã hội của mỗi công dân là trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề bảo đảm an sinh xã hội được thể chế hóa mới dừng lại ở quy định dành cho “công dân”, tức là chỉ dành cho người có quốc tịch Việt Nam. Do đó, quyền này cần được mở rộng trở thành quyền của con người nói chung thông qua việc mở rộng chủ thể từ “công dân” sang “mọi người”. Bởi đây là một quyền cơ bản của con người cần được bảo đảm trên thực tế đối với tất cả mọi chủ thể dù họ có hay không có tư cách công dân, mặc dù có thể xác định những cách thức và mức độ khác nhau trong việc bảo đảm quyền này cho công dân và những người nước ngoài đang sinh sống và làm việc lâu dài ở Việt Nam. Điều này hoàn toàn phù hợp với những nguyên tắc và tiêu chuẩn mang tính quốc tế. Theo các khuyến nghị tại Bình luận chung số 16 của Ủy ban về các Quyền kinh tế, xã hội, văn hoá, mọi sự phân biệt đối xử dựa trên cơ sở quốc tịch đều bị cấm và những người nước ngoài, bao gồm cả lao động di cư, có đóng góp cho một chương trình an sinh xã hội thì phải

được hưởng lợi từ sự đóng góp đó hoặc được lấy lại những đóng góp của họ khi họ rời khỏi đất nước nhận lao động di cư. Người nước ngoài (bao gồm cả người không quốc tịch) cần phải được tiếp cận với những chương trình bảo hiểm để có thể được hỗ trợ thu nhập, tiếp cận chăm sóc y tế và hỗ trợ gia đình với chi phí có thể chi trả được; có quyền được chăm sóc y tế sơ cấp và khẩn cấp.

*Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền trẻ em là người không quốc tịch.* Theo quy định của pháp luật Việt Nam thì chính sách phổ cập giáo dục tiểu học chỉ áp dụng bắt buộc đối với trẻ em Việt Nam, không áp dụng đối với trẻ em là người không quốc tịch, nhưng trẻ em không quốc tịch có nguyện vọng theo học tiểu học ở nhà trường Việt Nam được Nhà nước Việt Nam giúp đỡ. Tuy nhiên, quy định về vấn đề này lại không rõ ràng về việc giúp đỡ trẻ em là người không quốc tịch như thế nào, quyền được học tập của trẻ em.

Mặc dù nội dung của Điều 15 Luật Giáo dục năm 2019 đã có quy định về chính sách hỗ trợ thực hiện giáo dục hòa nhập cho người học là trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt theo quy định của khoản 1 Điều 10 của Luật Trẻ em năm 2016. Tuy nhiên, quy định ở điểm “o” khoản 1 Điều 10 Luật Trẻ em về các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, quy định bao gồm “*Trẻ em di cư, trẻ em lánh nạn, tị nạn chưa xác định được cha mẹ hoặc không có người chăm sóc*”, quy định này không chỉ rõ trẻ em là người không quốc tịch. Điều này có thể gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền và làm cho quyền của nhóm trẻ này không được bảo đảm. Theo đó, cần sửa đổi thành: “*Trẻ em là người không quốc tịch, trẻ em di cư, trẻ em lánh nạn, tị nạn chưa xác định được cha mẹ hoặc không có người chăm sóc*”. Sự sửa đổi này sẽ quy định cụ thể đối tượng được hỗ trợ thực hiện giáo dục hòa nhập là trẻ em không có quốc tịch hoặc chưa xác định được quốc tịch, góp phần bảo đảm cho quyền được học tập của nhóm trẻ này.

*Thứ năm, hoàn thiện pháp luật Việt Nam về vấn đề xử lý các vi phạm pháp luật của người không quốc tịch.* Cụ thể:

*Một là,* như đã phân tích, khoản 2 Điều 5 Luật XLVPHC năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định “*Các biện pháp xử lý hành chính không áp dụng đối với người nước ngoài*”. Tuy nhiên, nhằm giải quyết thực tế những vi

phạm hành chính của người không quốc tịch tại Việt Nam, cần áp dụng đầy đủ những quy định về xử lý hành chính đối với người không quốc tịch, bởi trên thực tế họ đã sinh sống lâu dài trên lãnh thổ Việt Nam để xử lý những vi phạm của họ một cách kịp thời nhằm đảm bảo an ninh, trật tự.

Do đó, kiến nghị sửa khoản 2 Điều 5 Luật XLVPHC năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) như sau: “*Các biện pháp xử lý hành chính không áp dụng đối với người có quốc tịch nước ngoài*”.

Hai là, đối với hình phạt trục xuất dành cho người không quốc tịch vi phạm pháp luật Việt Nam, có ý kiến cho rằng người không quốc tịch vẫn có thể bị áp dụng hình thức xử phạt trục xuất nếu có hành vi vi phạm pháp luật tại Việt Nam. Tuy nhiên, đối với nhóm người này cần có quy định cụ thể. Cách giải thích từ ngữ “người nước ngoài” tại khoản 1 Điều 3 Luật Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam hiện hành chỉ mang tính quy ước chứ không phải là khuôn mẫu và mang tính bắt buộc đối với cả hệ thống pháp luật. Mặt khác, theo Điều 7 Nghị định số 112/2013/NĐ-CP và Nghị định số 17/2016/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 112/2013/NĐ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2013 quy định hình thức xử phạt trục xuất, biện pháp tạm giữ người, áp giải người vi phạm theo thủ tục hành chính và quản lý người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất, thì trong quyết định xử phạt trục xuất phải ghi rõ “*nơi bị trục xuất đến*”. Theo đó, với cá nhân mang quốc tịch nước ngoài điểm đến của trục xuất đương nhiên là quốc gia mà họ mang quốc tịch và quốc gia này buộc phải có nghĩa vụ tiếp nhận công dân của họ. Trong khi đó, quy định này khó áp dụng đối với người không quốc tịch vì không thể xác định được “*nơi bị trục xuất đến*” và có thể sẽ không có quốc gia nào tiếp nhận họ. Và người không quốc tịch nếu bị trục xuất thì có thể bị xem là người có nhân thân không tốt và các quốc gia khác sẽ không sẵn sàng để tiếp nhận đối tượng này. Thực tế cũng cho thấy, ở Việt Nam cho đến nay cũng chưa áp dụng được hình thức xử phạt trục xuất đối với người không quốc tịch (kể cả đối với những thành phố có nhiều người nước ngoài sinh sống và làm việc như Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai...).

Do đó, luận án đề xuất không áp dụng biện pháp trục xuất người không quốc tịch cư trú hợp pháp trên lãnh thổ nước mình, ngoại trừ những lý do an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng. Trong trường hợp cần áp dụng biện pháp này có thể đưa ra những quy định nhằm cho phép người đó có một khoảng thời gian thích hợp để tìm kiếm sự chấp nhận cho cư trú hợp pháp ở một nước khác.

#### ***4.2.1.4. Nghiên cứu cấp cho người không quốc tịch ở Việt Nam số định danh cá nhân hoặc những loại giấy tờ nhất định***

Để tiến tới gia nhập các Công ước về người không quốc tịch, Việt Nam cần nghiên cứu, cấp cho những người không quốc tịch, chưa xác định được quốc tịch nhưng đang sinh sống tại Việt Nam những loại giấy tờ nhất định làm căn cứ cho những người này thực hiện một số quyền theo quy định của pháp luật như quyền được cư trú, được lao động, được học tập. Điều này góp phần bảo vệ quyền của nhóm người này, đồng thời là cơ sở để các cơ quan Nhà nước có thể thực hiện được công tác quản lý của mình. Các cơ quan có thẩm quyền có thể nghiên cứu cấp cho người không quốc tịch sống ở Việt Nam giấy tờ minh chứng về việc họ cư trú tại Việt Nam (như Thẻ thường trú, Thẻ thường trú có thời hạn, không có thời hạn...). Trên cơ sở đó, trao cho họ những quyền nhất định, đồng thời ràng buộc họ phải thực hiện nghĩa vụ của người thường trú đối với Nhà nước. Tương ứng với những giấy tờ này là quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch, trình tự, thủ tục và các yêu cầu cần có để họ nâng cấp giấy tờ của mình (như về thời gian, về nơi cư trú...). Những giấy tờ này cũng là căn cứ, điều kiện để người không quốc tịch có thể nhận quốc tịch Việt Nam theo quy định thông thường tại Điều 19 của Luật Quốc tịch năm 2008.

Trên thực tế, Nhà nước ta đã đưa ra quy định về việc cấp giấy chứng nhận căn cước đối với người gốc Việt chưa xác định được quốc tịch tại Luật Căn cước năm 2023, tuy nhiên những khó khăn mà nhóm người này gặp phải như: họ không có hoặc thiếu giấy tờ chứng minh nhân thân và thời gian cư trú tại Việt Nam, gây khó khăn trong việc xác minh thông tin và tiến hành cấp chứng nhận căn cước. Cùng với đó là quy trình phức tạp, đòi hỏi nhiều bước xác minh, trong khi đó hoạt động phối hợp giữa các cơ quan chức năng còn thiếu tính chặt chẽ,



nhịp nhàng, mất nhiều thời gian và công sức cho cả cơ quan chức năng và người gốc Việt chưa xác định được quốc tịch. Do đó, cần đơn giản hóa quy trình cấp chứng nhận căn cước, giảm bớt các thủ tục hành chính không cần thiết và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng.

Cùng với đó, hoạt động này cũng cần chú ý và mở rộng đối với các cá nhân chưa xác định được quốc tịch hoặc không có giấy tờ chứng minh nhân thân sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Đặc biệt, để hướng tới mục tiêu xây dựng Chính phủ điện tử, mà một trong sáu cơ sở dữ liệu quốc gia nền tảng là cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư do Bộ Công an chủ trì, việc cấp số định danh cho các cá nhân, trong đó có người không quốc tịch làm ăn, sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam là điều cần thiết, ý nghĩa rất lớn trong hoạt động quản lý dân cư, bảo đảm quyền con người, đồng thời tạo ra những ràng buộc về mặt pháp lý đối với các cá nhân sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Cấp giấy tờ không chỉ tạo ra quyền đồng thời cũng là những nghĩa vụ, góp phần đảm bảo tình hình an ninh, trật tự tại các địa phương có nhóm người này sinh sống.

#### **4.2.2. Giải pháp tăng cường năng lực của các thiết chế xây dựng và thi hành pháp luật về người không quốc tịch**

##### ***4.2.2.1. Chú trọng công tác thống kê, quản lý số lượng người không quốc tịch, người thôi quốc tịch, góp phần đảm bảo tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch***

Để có cơ sở cho việc thực hiện các chính sách pháp luật đối với người không quốc tịch cần đảm bảo có số liệu thống kê đầy đủ, thông qua đó mới đưa ra những đánh giá chính xác về thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam như: số lượng người, địa bàn tập trung, về giới tính, trình độ... Từ đó mới đưa ra những dự báo, định hướng đúng đắn, toàn diện đối với người không quốc tịch, thực hiện biện pháp hợp lý cho từng khu vực, từng loại người không quốc tịch để đảm bảo tính khả thi của pháp luật về người không quốc tịch.

Đặc biệt, đối với số người không quốc tịch hiện nay, trong quá trình thống kê, cần nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong việc phân loại người không quốc tịch thành các nhóm khác nhau như: “người không

quốc tịch gốc Việt”, “người chưa xác định được quốc tịch”, “người không quốc tịch”... để có những chính sách phù hợp như Cộng hòa Liên bang Đức, Thái Lan... Trên thực tế các quốc gia này đang thực hiện một cách rất hiệu quả các chính sách phân loại này để giúp cho các nhóm người chưa xác định được quốc tịch hay người có gốc gác của quốc gia sở tại có được địa vị pháp lý gần giống với công dân quốc gia mình, có thể nhanh chóng tiệm cận hơn với việc gia nhập quốc tịch.

Do đó, hoạt động thống kê số lượng người không quốc tịch và chưa xác định được quốc tịch cần được hiểu đúng với vai trò và tầm quan trọng của nó. Tuy nhiên, thực tế hiện nay công tác thống kê, quản lý về người không quốc tịch chưa đạt hiệu quả cao. Các địa phương, các cơ quan có thẩm quyền, người có thẩm quyền còn có những nhận thức khác nhau, cùng với đó là những phương pháp thống kê chưa khoa học, thực trạng người không quốc tịch thường làm ăn, sinh sống tại các địa bàn khó khăn, xa xôi, khó tiếp cận đầy đủ. Do vậy, thời gian tới cần triển khai đồng bộ nhiệm vụ này, ban hành biểu mẫu thống nhất, hướng dẫn cách thức thực hiện nhằm thu thập được số liệu một cách chính xác nhất, là cơ sở cho hoạch định chính sách giải quyết vấn đề người không quốc tịch. Đối với trường hợp đã thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài cũng cần có sự quản lý số lượng. Bởi tình trạng xin thôi quốc tịch Việt Nam, nhưng vì lí do nào đó chưa nhập được quốc tịch nước ngoài và trở thành người không quốc tịch, trong trường hợp này việc nắm và quản lý được số lượng sẽ là cơ sở để Nhà nước tiến hành những biện pháp ngoại giao, liên hệ với các cơ quan chức năng của nước mà họ đang sinh sống hoặc cơ quan của LHQ để hỗ trợ những cá nhân này được nhập quốc tịch mới.

Theo đó, định kỳ theo quý, UBND các xã, phường, thị trấn (đặc biệt trên địa bàn biên giới) cần có sự thống kê đầy đủ về sự thay đổi về mặt dân cư trên địa bàn, trong đó nhấn mạnh đến công tác thống kê về sự thay đổi của người không quốc tịch, người chưa xác định được quốc tịch, người bị mất giấy tờ tùy thân... thông qua đó có sự đánh giá kịp thời, đồng thời cũng là căn cứ để từng cấp cơ sở đưa ra những đề xuất, kiến nghị gửi lên cơ quan cấp trên. Đây sẽ là

căn cứ không chỉ thống kê được số lượng người không quốc tịch, người chưa xác định được quốc tịch mà còn là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền đưa ra những định hướng, nội dung phù hợp với từng địa phương, phục vụ cho công tác thực thi pháp luật đạt được hiệu quả cao trên thực tiễn.

#### ***4.2.2.2. Kiện toàn tổ chức bộ máy cơ quan quản lý, nâng cao trình độ nhận thức của cán bộ cần phải được quan tâm, chỉ đạo và sắp xếp kịp thời***

Hiệu quả quản lý phụ thuộc rất lớn vào năng lực hoạt động của hệ thống cơ quan quản lý. Hiện nay, năng lực hoạt động của đội ngũ cán bộ Tư pháp làm công tác quốc tịch vẫn còn nhiều bất cập, có không ít trường hợp cán bộ Tư pháp làm công tác quốc tịch không có trình độ chuyên môn. Vì vậy, việc đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên kiến thức pháp luật, kiến thức về hội nhập quốc tế cho cán bộ Tư pháp làm công tác quốc tịch, hộ tịch có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với việc thực hiện pháp luật về quốc tịch mà còn là kênh để chuyển tải các chính sách, pháp luật liên quan của Việt Nam và tạo sự tin cậy của người dân đối với Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề quốc tịch, củng cố khối đại đoàn kết dân tộc và thúc đẩy sự tham gia của nhân dân trong xây dựng và phát triển đất nước.

Các cán bộ làm công tác quốc tịch phải được tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp, đặc biệt phải có nhận thức đúng đắn, đầy đủ về quyền con người, pháp luật về người không quốc tịch. Do đó, trong thời gian trước mắt, cần phải tổ chức khóa học, tập huấn về người không quốc tịch và các lớp tập huấn về các văn bản pháp luật mới có quy định liên quan đến người không quốc tịch; tăng cường tổ chức các buổi tọa đàm, hội thảo với các chuyên gia quốc tế nhằm trao đổi học tập kinh nghiệm quốc tế và các quốc gia khác về xây dựng và hoàn thiện pháp luật đối với người không quốc tịch.

Hoạt động bồi dưỡng, tập huấn cho cán bộ tư pháp cần được tiến hành một cách thường xuyên. Phương pháp tập huấn nên được thay đổi, tăng cường làm việc nhóm, thực hành để học viên có thể tích lũy kinh nghiệm và linh hoạt áp dụng khi gặp tình huống phát sinh trong thực tế.

#### ***4.2.2.3. Thiết lập bộ phận, cơ quan đầu mối trợ giúp cho người không quốc tịch***

Hiện nay trong xu thế hội nhập, Việt Nam đã xây dựng nhiều cơ chế trợ giúp pháp lý cho công dân và người có quốc tịch nước ngoài sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam; cơ chế bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài. Tuy nhiên đối với những người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam lại chưa có cơ chế rõ ràng để có thể trợ giúp, hỗ trợ họ trong đời sống xã hội. Điều này thực sự đã biến những người không quốc tịch thành những công dân nằm ngoài lề đời sống xã hội, họ không biết được về những quyền mình được hưởng, nghĩa vụ phải thực hiện; không biết kết nối với bất kỳ cơ quan, tổ chức nào để giải quyết vấn đề không quốc tịch của mình một cách triệt để. Đây cũng là một trong những yếu tố dẫn đến tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam vẫn còn kéo dài, các hoạt động nhằm ngăn chặn tình trạng này tiếp diễn ở các thế hệ sau của người không quốc tịch bị hạn chế.

Tuy nhiên, Việt Nam chưa tham gia Công ước quốc tế về người không quốc tịch nên không bắt buộc thành lập cơ quan trợ giúp pháp lý độc lập cho người không quốc tịch. Hơn nữa, hiện nay, Đảng và Nhà nước Việt Nam đang tích cực, đẩy mạnh thực hiện chủ trương tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả nên việc thành lập cơ quan trợ giúp pháp lý cho người không quốc tịch cũng cần tính toán hợp lý. Với những lý do trên, luận án đề xuất thành lập một bộ phận độc lập có chức năng trợ giúp pháp lý cho người không quốc tịch thuộc trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước. Việc thành lập bộ phận này cần được xem xét thành lập ở các thành phố lớn có lượng người nước ngoài đông như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và các địa phương có biên giới giáp Trung Quốc, Lào, Campuchia - những nơi có đông người quốc tịch sinh sống. Bộ phận này có trách nhiệm hỗ trợ về mọi mặt cho người không quốc tịch, sẽ là cầu nối giữa những người không quốc tịch với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để họ được tiệm cận với các quyền của cá nhân, từ đó kéo gần hơn với những cơ hội được có quốc tịch và sinh sống ổn định, đảm bảo đời sống xã hội trên lãnh thổ Việt Nam. Những người làm việc ở bộ

phần này phải được đào tạo về những kỹ năng tuyên truyền, phổ biến pháp luật đối với người không quốc tịch, cũng như thực hiện các biện pháp hỗ trợ cần thiết, kịp thời, giúp người không quốc tịch có nhiều cơ hội được tiếp cận với các điều kiện gia nhập quốc tịch Việt Nam.

#### **4.2.3. Giải pháp tăng cường nội luật hoá và gia nhập các điều ước quốc tế**

Như đã phân tích ở chương 3, đẩy mạnh nghiên cứu và đề xuất khả năng gia nhập Công ước năm 1954 về vị thế người không quốc tịch, Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng không quốc tịch là một nhiệm vụ trọng tâm mà Chính phủ Việt Nam hướng đến trong giai đoạn đến năm 2025. Nói cách khác, để giải quyết vấn đề người không quốc tịch, vấn đề quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch thì giải pháp nội luật hoá và nghiên cứu, gia nhập các điều ước quốc tế liên quan trực tiếp đến nhóm đối tượng này được xác định là giải pháp căn cơ, mang tính chiến lược lâu dài.

##### ***4.2.3.1. Hoàn thiện các quy định về hợp tác quốc tế liên quan đến người không quốc tịch***

Hợp tác quốc tế trong giải quyết tình trạng người không quốc tịch là yêu cầu cần thiết, là xu thế tất yếu trong sự tồn tại và phát triển của tất cả các quốc gia hiện nay. Bởi tình trạng không quốc tịch là vấn đề chung, không giới hạn bởi riêng quốc gia nào, nên chỉ có thể giải quyết vấn đề này một cách hiệu quả và toàn diện khi có sự hợp tác trên phương diện quốc tế. Mặt khác, hợp tác quốc tế còn là cơ hội để Việt Nam có thể nghiên cứu, chọn lọc những kinh nghiệm của nước ngoài trong việc điều chỉnh các vấn đề về quốc tịch của người không quốc tịch cũng như việc giải quyết các tình huống phát sinh đối với nhóm đối tượng này. Do đó, việc các quy định của pháp luật về quốc tịch cũng cần phải có sự điều chỉnh hợp lý để vừa bảo đảm được vấn đề quốc thể của quốc gia cũng như nâng cao vị thế của công dân Việt Nam, đồng thời không bị xung đột, đi ngược với quan điểm, nguyên tắc của pháp luật quốc tế. Bên cạnh đó, đối với việc giải quyết và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch đang có xu hướng ngày càng tăng ở Việt Nam và trên thế giới, việc điều chỉnh pháp luật Việt Nam cũng như các biện pháp quản lý nhà nước về vấn đề không quốc tịch cần phải song hành tiếp

thu và tận dụng những ưu điểm của pháp luật quốc tế để áp dụng vào thực tế Việt Nam đạt kết quả cao.

Cụ thể hoá giải pháp này, từ những kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới khi giải quyết các vấn đề về người không quốc tịch, trong thời gian tới, cơ quan có thẩm quyền cần nghiên cứu, xem xét việc áp dụng kinh nghiệm về việc thực hiện các biện pháp quản lý hành chính, như xác minh lời khai, nhân thân và nguồn gốc của người không quốc tịch để có thể có căn cứ xác định quốc tịch của họ; thực hiện việc cấp giấy phép thường trú cho những người không quốc tịch cư trú ổn định tại Việt Nam; ký kết thỏa thuận hợp tác với các quốc gia có liên quan trong hoạt động quản lý người không quốc tịch.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần phải có những biện pháp đấu tranh tích cực cả về chính trị và ngoại giao trong việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch đang diễn ra tại Việt Nam cũng như trên thế giới. Đối với số lượng người gốc Việt đang cư trú ổn định tại Campuchia, Chính phủ Việt Nam cần có những biện pháp như tổ chức các cuộc họp song phương và đa phương, khuyến khích có thỏa thuận hợp tác giữa hai nước nhằm giải quyết cho số lượng người này được thừa nhận và sinh sống ổn định tại Campuchia như những công dân của Campuchia, hạn chế tối đa việc di cư ồ ạt hoặc tự do về Việt Nam, gây bất ổn chính trị, an ninh cho Việt Nam.

#### ***4.2.3.2. Tiếp tục nghiên cứu khả năng gia nhập các Công ước quốc tế về người không quốc tịch***

Việc nghiên cứu Công ước 1954 về vị thế của người không quốc tịch và Công ước 1961 về hạn chế tình trạng người không quốc tịch là phù hợp với xu hướng đối ngoại, hội nhập quốc tế trong thời gian tới đã được Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng xác định “*Tiếp tục thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hóa, đa dạng hóa; chủ động và tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng, có hiệu quả; giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, không ngừng nâng cao vị thế, uy tín quốc tế của Việt Nam*” [47]. Hoạt động này sẽ cũng tạo điều kiện để chúng ta có thêm cơ sở pháp lý đấu tranh với các thế lực thù địch có ý định vu cáo Nhà nước ta không tôn trọng các quyền con người.

Công ước nhằm giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch năm 1961, đã có 83 quốc gia tham gia hoặc đã ký kết (mà chưa phê chuẩn), trong đó chủ yếu là các quốc gia Châu Âu (với 33 quốc gia), Châu Phi - 23 quốc gia; châu Mỹ là 28 quốc gia. Thực tế cho thấy đây là những quốc gia có lượng người nhập cư rất lớn, liên quan đến những diễn biến phức tạp về mặt chính trị, hoặc do yếu tố chênh lệch về kinh tế - xã hội quá lớn (trường hợp người nhập cư từ các nước có nền kinh tế nghèo, kém phát triển đến các quốc gia có nền kinh tế lớn rất phổ biến). Trong khi đó, xem xét tại khu vực Châu Á, số lượng thành viên Công ước này chỉ có 05 quốc gia (trong các quốc gia ASEAN chỉ có Philippines đã tham gia Công ước này).

Đối với Việt Nam, việc gia nhập công ước quốc tế về người không quốc tịch sẽ có mang đến những tác động tích cực cũng như những khó khăn, thách thức nhất định, cụ thể:

*Thứ nhất về những tác động tích cực:*

(1) Về chính trị: Việt Nam là thành viên của nhiều điều ước quốc tế về quyền con người, trong đó có các quy định liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp về quốc tịch. Vì vậy, nếu Việt Nam gia nhập các Công ước này sẽ khẳng định vai trò tích cực của Việt Nam trong thực hiện các cam kết quốc tế về quyền con người.

(2) Về an ninh, quốc phòng: Công ước về người không quốc tịch xác định địa vị pháp lý cho người không quốc tịch, các biện pháp bảo vệ người không quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch. Vì vậy, việc giảm thiểu tình trạng không quốc tịch, người không có giấy tờ chứng minh nhân thân sẽ thuận lợi cho công tác quản lý dân cư nói chung, quản lý khi vực biên giới nói riêng.

(3) Về kinh tế - xã hội: Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện hệ thống pháp luật, việc gia nhập Công ước sẽ góp phần giúp Việt Nam hoàn thiện hệ thống thể chế liên quan đến quốc tịch, đưa hệ thống pháp luật quốc tịch của Việt Nam đến gần và phù hợp với hệ thống pháp luật quốc tế. Pháp luật quốc gia hài hòa và tiệm cận với pháp luật quốc tế là một trong những yếu tố quan trọng tạo thuận lợi cho các hoạt động hợp tác kinh tế, thương mại, giáo dục, y tế... qua đó thúc đẩy hội nhập quốc tế của đất nước, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

*Thứ hai, những khó khăn, thách thức khi Việt Nam gia nhập Công ước quốc tế về người không quốc tịch.*

(1) Về chính trị: Mặc dù pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam có nhiều quy định phù hợp với pháp luật quốc tế, nhưng bên cạnh đó cũng có những quy định trong Công ước trái với Hiến pháp. Điển hình là quy định tại Điều 8 của Công ước 1961 quy định người bị tước quốc tịch cần được xét xử công bằng bởi một tòa án hoặc một cơ quan độc lập. Trong khi đó, Điều 88 - Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định Chủ tịch nước là người có thẩm quyền quyết định cho nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch hoặc tước quốc tịch Việt Nam. Điều 3 Luật Điều ước quốc tế quy định một trong những nguyên tắc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế là “không trái với Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam”. Do đó, nếu gia nhập Công ước sẽ trái với nguyên tắc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

(2) Về an ninh, quốc phòng: Với xu thế hội nhập và sự phát triển kinh tế, xã hội của Việt Nam sẽ kéo theo dòng người di cư từ các nước, đặc biệt là các nước có cùng biên giới với Việt Nam. Đây là một thách thức không nhỏ trong quản lý, bảo đảm các quyền cơ bản cho người không quốc tịch cũng như giảm thiểu tiến tới xóa bỏ thực trạng này tại Việt Nam. Nếu Việt Nam gia nhập Công ước quốc tế về người không quốc tịch, Việt Nam sẽ phải thực hiện nhiều cam kết, trong đó có nghĩa vụ cấp quốc tịch cho người không quốc tịch. Do đó, sẽ thúc đẩy dòng người di cư vào Việt Nam, từ đó gây áp lực trong quản lý biên giới, cư trú, gây ra những phức tạp về an ninh, chính trị tại địa phương, thậm chí các thế lực thù địch có thể lợi dụng vấn đề này, sử dụng chiêu bài dân chủ, nhân quyền để tuyên truyền, chống phá nhà nước ta.

(3) Về kinh tế - xã hội: Người không quốc tịch, người không có giấy tờ chứng minh nhân thân thường khó khăn về kinh tế, do đó, việc bảo đảm các điều kiện sinh sống, học tập, cư trú... cho nhóm người này sẽ gây sức ép về kinh tế cho nhà nước.

Căn cứ những phân tích trên, luận án đề xuất tạm thời Việt Nam chưa nên gia nhập các công ước quốc tế về người không quốc tịch. Tuy nhiên, các cơ



quan có thẩm quyền, đặc biệt là Bộ Tư pháp vẫn cần tiếp tục nghiên cứu khả năng gia nhập công ước của Việt Nam trong thời gian tới khi bảo đảm được các điều kiện nền tảng về chính trị, quốc phòng - an ninh và kinh tế - xã hội.

Trên thực tế, để gia nhập bất kỳ một điều ước quốc tế nào Nhà nước đều phải nghiên cứu cụ thể các điều kiện về chính trị, kinh tế, văn hóa của đất nước, xem xét tính phù hợp và khả thi trong việc nội luật hóa nội dung các điều ước quốc tế mà chúng ta sẽ tham gia là thành viên. Như đã phân tích, vấn đề người không quốc tịch ở nước ta là vấn đề mang tính lịch sử lâu đời, hiện nay không chịu sự tác động của tình hình chính trị thế giới và các yếu tố về người di cư tự do do các yếu tố về chính trị, xã hội hiện đại nên những vấn đề có thể khoanh vùng giải quyết. Hơn nữa, hệ thống pháp luật Việt Nam về vấn đề quốc tịch hiện hành đã tương đối đầy đủ với những nội dung tại Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật có nhiều quy định bảo đảm quyền quốc tịch, nhất là đối với trẻ em có cha, mẹ là người không quốc tịch, trẻ em bị bỏ rơi, quy định riêng về việc nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch, quy định về việc cấp quốc tịch khi sinh, nhập quốc tịch đối với người không quốc tịch, thôi quốc tịch... Những nội dung này chúng ta xây dựng và hoàn thiện dựa trên chính những yêu cầu nội tại của tình hình đất nước nói chung, tình hình người không quốc tịch nói riêng; từ kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia đi trước, các quốc gia có tình hình người không quốc tịch và người di cư tự do có tính chất phức tạp. Đặc biệt đây cũng là sự tiếp thu những nội dung phù hợp từ hai Công ước về người không quốc tịch qua đó có thể nâng cao hiệu quả trong công tác bảo đảm quyền của người không quốc tịch và áp dụng các biện pháp nhằm giảm thiểu tình trạng này.

Cùng với đó, với những kết quả tích cực mà Việt Nam đã đạt được trong quá trình giải quyết tình trạng người không quốc tịch kể từ khi ban hành Luật Quốc tịch năm 2008, khi tham gia Công ước Việt Nam sẽ nhận được sự quan tâm, ủng hộ và đánh giá cao từ các quốc gia khác. Bên cạnh đó, với cơ sở là những thành tựu của Việt Nam trên lĩnh vực bảo vệ, bảo đảm quyền con người trên các lĩnh vực cũng như việc thực hiện nghiêm túc các nghĩa vụ theo yêu cầu

của các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên như Công ước về các quyền dân sự chính trị năm 1966, Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về loại bỏ các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979... cũng như cơ chế kiểm điểm định kỳ phổ quát UPR thì khi Việt Nam gia nhập các Công ước về người không quốc tịch sẽ nhận được sự những thiện chí từ cộng đồng quốc tế.

#### **4.2.4. Nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức và cá nhân về người không quốc tịch**

Như đã phân tích ở Chương 3 của Luận án, một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam xuất phát từ nhận thức của các chủ thể đối với vấn đề này. Đó là hạn chế trong nhận thức pháp luật của các cơ quan trong công tác xây dựng pháp luật; hạn chế về ý thức pháp luật của các chủ thể áp dụng pháp luật về người không quốc tịch và hạn chế từ nhận thức pháp luật của chính người không quốc tịch. Điều này đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến các hoạt động quản lý và hạn chế tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam. Để mang lại những hiệu quả tích cực cho việc nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đối với người không quốc tịch, trong thời gian tới cần tiến hành một số hoạt động sau:

*Thứ nhất*, nâng cao ý thức pháp luật của các chủ thể xây dựng và áp dụng pháp luật về người không quốc tịch. Điều này xuất phát từ thực tế công tác triển khai áp dụng pháp luật về người không quốc tịch ở nước ta gặp khá nhiều khó khăn do nhận thức của một số công chức, lãnh đạo tại một số cơ quan, đơn vị ở trung ương và địa phương đối với vấn đề người không quốc tịch và việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch còn chưa cao, do đó chưa có sự chú trọng trong xây dựng và tổ chức thực thi công vụ, cũng như bố trí nguồn nhân lực, đào tạo đội ngũ công chức thực hiện công tác này. Do đó, trong thời gian tới, các cơ quan có thẩm quyền cần tiến hành các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đối với những cán bộ làm công tác thực tiễn. Đặc biệt, đối với những địa bàn nơi có đông người di cư tự do về sinh sống, cần bố trí những cán bộ chuyên trách, giảm bớt số lượng cán bộ kiêm nhiệm; cùng với đó, tiến hành

các khóa đào tạo nhằm nâng cao trình độ của họ, đặc biệt trong bối cảnh 4.0 hiện nay. Đồng thời cần tăng cường các hoạt động trao đổi, phối hợp giữa UBND cấp tỉnh với cơ quan quản lý chuyên môn ở Trung ương; nâng cao hiệu quả trong hoạt động tham mưu của cơ quan cấp dưới đối với hoạt động quản lý người không quốc tịch đối với các cơ quan cấp trên.

*Thứ hai*, nâng cao nhận thức pháp luật của chính người không quốc tịch nhằm giúp họ nhận thức được những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của mình. Điều này xuất phát từ việc người không quốc tịch tại Việt Nam hầu hết có trình độ dân trí thấp, nhiều người không biết chữ; phần lớn trong số họ sinh sống bằng nghề nông, lao động chân tay nên hiểu biết về quyền lợi của bản thân cũng như những chính sách pháp luật chưa cao và khi có những chính sách mới của Nhà nước, họ không kịp thời nắm bắt để thực hiện, dẫn đến thiếu các điều kiện để tiếp cận với việc nhập quốc tịch Việt Nam. Do đó, cần tăng cường các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho những người không quốc tịch này. Nội dung, hình thức tuyên truyền, giáo dục về pháp luật cần phải phù hợp, kết hợp giữa giáo dục và khuyến khích người dân, đặc biệt là người không quốc tịch thực hiện pháp luật Việt Nam; cần tập trung vào những nội dung chủ yếu, thiết thực liên quan nhằm giúp các chủ thể hiểu được những kiến thức cơ bản về mục đích, điều kiện, trình tự, thủ tục đăng ký, quan hệ pháp lý... của các việc về quốc tịch; kết hợp nội dung tuyên truyền về pháp luật với nhận thức rõ ràng của người dân về quốc tịch, giúp đồng bào thiểu số, người không quốc tịch (có trình độ dân trí thấp) chấp hành đúng quy định của pháp luật Việt Nam.

Trong một số trường hợp, người không quốc tịch sống ở những vùng ranh giới tiếp giáp với các quốc gia láng giềng hoặc có đời sống du canh, du cư, cần tiến hành vận động để họ bỏ lối sống du canh, du cư; có chính sách hỗ trợ về kinh tế và việc làm đối với những người này để nhằm nâng cao chất lượng đời sống của họ và gia đình. Hình thức tuyên truyền thông qua các tuyên truyền viên pháp luật về quốc tịch, bằng các bài phát thanh, báo đài, trực tiếp gặp gỡ, trao đổi, nói chuyện, hỏi thăm về cuộc sống, sinh hoạt có lòng ghép giới thiệu các

quy định pháp luật nhằm nâng cao nhận thức của người nghe, vận động thân nhân (là công dân Việt Nam) của họ tuyên truyền nội dung, chính sách của Việt Nam, có những tác động giúp những người không quốc tịch tuân thủ pháp luật Việt Nam.

#### **Kết luận chương 4**

Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là đòi hỏi khách quan xuất phát từ những bất cập trong thực tiễn. Trong những năm qua, trước tình trạng người không quốc tịch ngày càng diễn biến phức tạp, gây ảnh hưởng đến vấn đề bảo đảm quyền con người và đảm bảo an ninh, trật tự trong nước, Việt Nam đã ban hành nhiều quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoặc gián tiếp đối với nhóm người này. Đây là những nền tảng pháp luật, là cơ sở để giải quyết các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch.

Mặc dù vậy, những quy định đó vẫn còn tồn tại nhiều mâu thuẫn, bất cập và nhiều quy định còn thiếu vắng, chưa đảm bảo giải quyết triệt để các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch. Trên cơ sở đánh giá thực trạng ở Chương 3, trong Chương 4 của luận án đã luận giải các quan điểm, phương hướng hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, thông qua đó đưa ra các giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này, như: 1) Giải pháp hoàn thiện nội dung của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch; 2) Giải pháp tăng cường nội luật hoá, ký, phê chuẩn, phê duyệt và gia nhập các điều ước quốc tế quốc tế; 3) Giải pháp tăng cường năng lực của các thiết chế xây dựng và thi hành pháp luật về người không quốc tịch.

## KẾT LUẬN

Pháp luật về người không quốc tịch là hệ thống những quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận để điều chỉnh về địa vị pháp lý của người không quốc tịch, các biện pháp bảo vệ và hạn chế tình trạng người không quốc tịch.

Hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là vấn đề cần thiết và cấp thiết, theo đó hoạt động này cần đáp ứng các yêu cầu sau: 1) Phải đáp ứng yêu cầu về thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước; 2) Phải được ban hành đầy đủ, kịp thời với chất lượng cao; 3) Phải là cơ sở pháp lý chặt chẽ cho việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước một cách khoa học, hiệu quả; 4) Phải là công cụ giải quyết hợp lý, có hiệu quả mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước và cá nhân; 5) Phải phù hợp với pháp luật quốc tế.

Để làm rõ những quy định về người không quốc tịch, luận án đã phân tích những vấn đề về quyền con người và bảo đảm quyền con người nói chung trong luật pháp quốc tế. Đối với người không quốc tịch, cộng đồng quốc tế đã xây dựng hai Công ước năm 1954 và năm 1961, trong đó đã làm rõ vấn đề về quyền của người không quốc tịch cũng như các kiến nghị, giải pháp để đảm bảo quyền của họ cũng như góp phần giảm tình trạng này trên thế giới.

Việt Nam cũng như các nước khác trên thế giới đều quan tâm đến việc bảo đảm quyền của người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ của quốc gia mình. Chúng ta đã ban hành các quy định pháp luật về quốc tịch, phù hợp với hoàn cảnh của từng giai đoạn lịch sử như Luật Quốc tịch năm 1988, Luật Quốc tịch năm 1998, Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014)... để ghi nhận quyền có quốc tịch của mỗi cá nhân.

Có thể nói, hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch là đòi hỏi khách quan xuất phát từ những bất cập trong thực tiễn. Trong những năm qua, trước tình trạng người không quốc tịch ngày càng diễn biến phức tạp, gây ảnh hưởng đến vấn đề bảo đảm quyền con người và đảm bảo an ninh, trật tự trong nước, Việt Nam đã ban hành nhiều quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoặc gián tiếp đối với

nhóm người này. Đây là những nền tảng pháp luật, là cơ sở để giải quyết các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch. Bên cạnh những thành tựu đạt được, pháp luật về người không quốc tịch còn một số hạn chế như: thiếu tính toàn diện, có những quy định còn thiếu tính thống nhất, đồng bộ, tính khả thi...

Trên cơ sở đánh giá thực trạng ở Chương 3, Chương 4 của luận án đã luận giải các quan điểm, phương hướng hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch, thông qua đó đưa ra các giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này, như: 1) Giải pháp hoàn thiện nội dung của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch; 2) Giải pháp tăng cường nội luật hoá, ký, phê chuẩn, phê duyệt và gia nhập các điều ước quốc tế; 3) Giải pháp tăng cường năng lực của các thiết chế xây dựng và thi hành pháp luật về người không quốc tịch.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ  
ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Hồ Hoàng Giang (2023), “Những khó khăn và thách thức khi Việt Nam gia nhập các Công ước của Liên hợp quốc về người không quốc tịch, góp phần phòng ngừa tội phạm là người không quốc tịch”, *Hội thảo khoa học quốc tế “Các vấn đề hợp tác quốc tế trong phòng chống tội phạm trong giai đoạn hiện nay”* do Đại học Tổng hợp Moscow thuộc Bộ Nội vụ Liên bang Nga tổ chức, tr83-86.

2. Hồ Hoàng Giang (2023), “Quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và những vấn đề đặt ra với pháp luật của Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 335 (12/2023), tr53-57.

3. Hồ Hoàng Giang (2024), “Pháp luật một số quốc gia về người không quốc tịch - những giá trị tham khảo cho Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 336 (1/2024), tr127-130.

4. Hồ Hoàng Giang (2024), “Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch hiện nay”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 6 (198) - 2024, tr 79-85.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### I. Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết 48/2005/NQ-TW ngày 25/5/2005 của Bộ chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến năm 2020*, Hà Nội;

2. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết 49/2005/NQ-TW ngày 2/6/2005 của Bộ chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội;

3. Bộ Công an (2021), *Báo cáo về công tác quản lý cư trú đối với người không có giấy tờ chứng minh về nhân thân đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam*, tháng 12/2021;

4. Bộ Tư pháp (2021), *Báo cáo dẫn đề Hội thảo quốc tế trực tuyến tham vấn ý kiến về khả năng gia nhập Công ước quốc tế năm 1961 giảm thiểu tình trạng không quốc tịch*, Hà Nội;

5. Bộ Tư pháp (2021), *Hội thảo quốc tế về người không quốc tịch “Những nỗ lực trong việc giải quyết giấy tờ pháp lý cho người không quốc tịch, người không có giấy tờ chứng minh về nhân thân, người di cư tự do và khó khăn, thách thức trong việc xóa bỏ tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam*, Hà Nội;

6. Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo sơ kết thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;

7. Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo tổng kết việc giải quyết nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch theo Điều 22 Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;

8. Bộ Tư pháp (2012), *Báo cáo tổng thuật kết quả thực hiện Tiểu đề án “Nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về Quy chế người không quốc tịch”* (Ban hành theo Quyết định số 1879/QĐ-BĐH ngày 28/06/2012 của Ban Điều hành Đề án tổng thể thực hiện Chỉ thị số 44-CT/TW ngày 20/07/2010 của Ban Bí thư về công tác nhân quyền trong tình hình mới và thực hiện các khuyến nghị được Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc thông qua theo cơ chế kiểm điểm định kỳ (UPR));



9. Bộ Tư pháp (2014), *Tài liệu Hội thảo đánh giá kết quả nghiên cứu, rà soát các quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch và khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch*, Hà Nội;

10. Bộ Tư pháp (2014), *Tiểu Đề án: Nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về Quy chế người không quốc tịch*, Hà Nội;

11. Bộ Tài chính (2009), *Thông tư số 146/2009/TT-BTC ngày 20/7/2009 hướng dẫn chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng lệ phí giải quyết các việc liên quan đến quốc tịch*, Hà Nội;

12. Bộ Tư pháp (2010), *Thông tư số 08/2010/TT-BTP ngày 25/3/2010 hướng dẫn mẫu giấy tờ về quốc tịch và mẫu sổ tiếp nhận các việc về quốc tịch*, Hà Nội;

13. Bộ Tư pháp (2015), *Thông tư số 03/2015/TT-BTP ngày 01/4/2015 quy định điều kiện, trình tự, thủ tục nhập quốc tịch Việt Nam và đăng ký khai sinh, kết hôn cho người di cư tự do tại các huyện của Việt Nam tiếp giáp với Lào*, Hà Nội;

14. Bộ Tư pháp (2017), *Thông tư số 64/2017/TT-BTC ngày 27/6/2017 hướng dẫn miễn lệ phí quốc tịch, lệ phí hộ tịch, đăng ký cư trú cho người được phép cư trú theo quy định của thỏa thuận giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước khi làm các thủ tục về quốc tịch, đăng ký hộ tịch, đăng ký cư trú và các giấy tờ khác liên quan đến nhân thân*, Hà Nội;

15. Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao và Bộ Công an (2010), *Thông tư liên tịch số 05/2010/TTLT-BTP-BNG-BCA ngày 01/3/2010 hướng dẫn thi hành Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;

16. Bộ Tư pháp (2012), *Đề tài nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch theo Quyết định số 1879/QĐ-BĐH ngày 28/6/2012 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp*, Hà Nội;

17. Bộ Tư pháp (2013), *Công văn số 1556/BTP-HCTP ngày 27/02/2013 về việc báo cáo kết quả thực hiện Điều 22 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008*, Bộ Tư pháp;

18. Bộ Tư pháp (2018), *Báo cáo số 32/BC-BTP ngày 29 tháng 01 năm 2018 tổng kết thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành*, Hà Nội;

19. Bộ Tư pháp (2018), *Báo cáo số 64/BC-BTP ngày 14/3/2018 báo cáo kết quả thực hiện Thỏa thuận giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước*, Hà Nội;

20. Bộ Tư pháp (2010), *Thông tư số 08/2010/TT-BTP ngày 25/3/2010 của Bộ Tư pháp hướng dẫn mẫu giấy tờ về quốc tịch và mẫu sổ tiếp nhận các việc về quốc tịch*, Hà Nội;

21. Bộ Tư pháp (2016), *Thông tư số 281/2016/TT-BTC ngày 14/11/2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch*;

22. Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an (2010), *Thông tư liên tịch số 05/2010/TTLT-BTP-BNG-BCA ngày 01/3/2010 của Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao và Bộ Công an hướng dẫn thi hành Nghị định số 23 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;

23. Bongkot Napaumporn, Nhân viên của UNHCR (2017), *Một số thông tin cung cấp về việc giải quyết vấn đề người không quốc tịch*, Hội thảo quốc tế Những kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch được tổ chức tại Khánh Hòa;

24. Bộ Tài chính (2016), *Thông tư số 281/2016/TT-BTC ngày 14/11/2016 quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch*, Hà Nội;

26. C.Mác và Ph.Ăngghen (1993), *Toàn tập*, tập 6, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội;
27. C.Mác và Ph. Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 19, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội;
28. Cao Vũ Minh (2017), *Bảo đảm quyền của người nước ngoài khi bị áp dụng hình thức xử phạt trực xuất*, Tạp chí Khoa học pháp lý số 8, tháng 11/2017, Hà Nội;
29. Cao Vũ Minh (2018), *Hình thức xử phạt trực xuất trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 1, tháng 1/2018, Hà Nội;
30. Chính phủ (2008), *Chỉ thị số 31/2008/CT-TTg ngày 20/10/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do, vượt biên trái phép và kết hôn không giá thú ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào*, Hà Nội;
31. Chính phủ (2014), *Quyết định số 1748/QĐ-TTg ngày 29/9/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể đối với người dân di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam*, Hà Nội;
32. Chính phủ (1998), *Nghị định số 06/1998/NĐ-CP ngày 14/01/1998 sửa đổi một số điều của Nghị định số 37/HĐBT*, Hà Nội;
33. Chính phủ (2001), *Nghị định số 54/2001/NĐ-CP ngày 23/8/2001 hướng dẫn thi hành hình phạt trực xuất*, Hà Nội;
34. Chính phủ (2008), *Tờ trình Quốc hội số 32/TTr-CP ngày 04/4/2008 về dự án Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;
35. Chính phủ (2008), *Chỉ thị số 31/2008/CT-TTg ngày 20/10/2008 về việc giải quyết tình trạng di cư tự do, vượt biên trái phép và kết hôn không giá thú ở khu vực biên giới với Lào*, Hà Nội;
36. Chính phủ (2009), *Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;
37. Chính phủ (2013), *Thỏa thuận giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước*, Hà Nội;

38. Chính phủ (2013), *Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10/7/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật HN&GD về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài*, Hà Nội;

39. Chủ tịch nước (1945). *Sắc lệnh số 53/SL ngày 20/10/1945 quy định quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội;

40. Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực, Bộ Tư pháp (2013), *Tài liệu nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch*, Hà Nội;

41. Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) (2017), *Báo cáo số 12 (A/72/12) về tình hình người không quốc tịch trên thế giới* (bản tiếng Anh);

42. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội;

43. Đảng Cộng sản Việt Nam (2018), *Nghị quyết số 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới*, Hà Nội;

44. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội;

45. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội;

46. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, NXB Chính trị quốc gia sự thật, 2021;

47. Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Quốc tế*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội;

48. Đại học Quốc gia Hà Nội (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, 357 tr.;

49. Đại học Luật thuộc Đại học Quốc gia (2009), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội;

50. Đào Duy Anh (2003), *Từ điển Hán - Việt*, Nxb văn hóa thông tin, Hà Nội;

51. Đặng Trung Hà (2013), Tham luận “*Nghiên cứu những thuận lợi và khó khăn về mặt pháp lý khi Việt Nam gia nhập Công ước quốc tế 1954 về quy chế người không quốc tịch*”, Hội thảo Pháp luật quốc tế và Việt Nam về người không quốc tịch và thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam của Bộ Tư pháp, Thành phố Hồ Chí Minh;

52. Đặng Trung Hà (2014), “*Một số vấn đề pháp lý khi xem xét gia nhập Công ước về quy chế người không quốc tịch năm 1954*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, (266), tr.12-18;

53. Đặng Minh Đạo *Quyền của người không quốc tịch và bảo vệ quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia - Những gợi mở cho việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ - Quyết định phê duyệt đề tài số 121/QĐ-VNCLP;

54. Gerard René De Groot, Giáo sư, Tiến sĩ Trường Đại học Maarstricht, Hà Lan (2017), Tham luận “*Kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch*”, Hội thảo quốc tế Những kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, Khánh Hòa;

55. Hội đồng Lý luận Trung ương (2021), *Những điểm mới trong các văn kiện Đại hội XIII của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 225 - 226;

56. Học viện Chính trị - Hành Chính quốc gia Hồ Chí Minh (2009), *Giáo trình Những vấn đề cơ bản về nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa*, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội;

57. Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật trung ương (2014), *Đặc san tuyên truyền pháp luật tháng 8/2014 về một số nội dung cơ bản của công ước quốc tế về quy chế người không quốc tịch*, Hà Nội;

58. Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng Việt*, Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, Nxb. Đà Nẵng;

59. Hoàng Phê (2018), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội;

60. Hoàng Thị Kim Quế (Chủ biên, 2007), *Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội;

61. Lê Minh Tâm (2003), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội;
62. Liên hợp quốc (1954), *Công ước năm 1954 về vị thế của người không quốc tịch*; (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-ve-vi-the-cua-nguoi-khong-quoc-tich-1954-269874.aspx>, truy cập ngày 19/10/2024;
63. Liên hợp quốc (1961), *Công ước năm 1961 về giảm thiểu tình trạng không quốc tịch*;
64. Liên hợp quốc (1966), *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị*. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-quoc-te-ve-quyen-dan-su-va-chinh-tri-270274.aspx>; truy cập ngày 19/10/2024;
65. Liên hợp quốc (1989), *Công ước quốc tế về quyền của trẻ em* (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-cua-Lien-hop-quoc-ve-quyen-tre-em-233659.aspx>; truy cập ngày 19/10/2024;
66. Liên hợp quốc (1945), *Hiến chương Liên hợp quốc*;
67. Liên hợp quốc (1979), *Công ước về loại bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ*. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Nghi-quyet-97-NQ-HDNN7-phe-chuan-Cong-uoc-ve-loai-bo-moi-hinh-thuc-phan-biet-doi-xu-doi-voi-phu-nu-36967.aspx>;
68. Liên hợp quốc (1965), *Công ước về loại bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc*; (Link truy cập: <https://news.immigration.gov.tw/EasyPack/Detail/4a9053e2-2660-41be-be44-30d39384bc61?lang=VN>) truy cập ngày 19/10/2024;
69. Liên hợp quốc (1948), *Tuyên ngôn nhân quyền*;
70. Ngô Hữu Phước (2018), *Những vấn đề lý luận cơ bản về nhận trở lại công dân trong luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 03 (359) tháng 03/2018, Hà Nội;
71. Nguyễn Hồng Bắc, Khoa Luật Quốc tế, Đại học Luật Hà Nội (2009), bài viết “*Quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch*”, Tạp chí Luật học số 6/2009;

72. Nguyễn Mạnh Hùng (2009), *Từ điển Thuật ngữ pháp lý*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội;

73. Nguyễn Minh Đoan (2011), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội;

74. Nguyễn Công Khanh, Bộ Tư pháp (2013), *Tham luận Pháp luật quốc tế và vấn đề nhân quyền đối với người không quốc tịch*, Hội thảo Pháp luật quốc tế và Việt Nam về người không quốc tịch và thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam, Thành phố Hồ Chí Minh;

75. Nguyễn Phú Trọng (2022), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội;

76. Nguyễn Thị Vinh (2018), *Vấn đề người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam*, Luận văn Thạc sỹ Luật học Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội;

77. Nguyễn Văn Toàn, Bộ Tư pháp (2009), *Vấn đề người không quốc tịch ở nước ta và hướng giải quyết*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số chuyên đề 7/2009;

78. Nicholas Roger Oakeshott, UNHCR (2017), *Một số ví dụ về việc giải quyết tình trạng không quốc tịch trên thế giới và khuyến nghị về việc gia nhập Công ước quốc tế về không quốc tịch*, Hội thảo quốc tế Những kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, Khánh Hòa;

79. Nguyễn Tất Giáp (2015), *Bảo đảm và đấu tranh trên lĩnh vực nhân quyền ở Việt Nam trong giai đoạn đẩy mạnh hội nhập quốc tế*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội;

80. Nguyễn Văn Cường, Bộ Công an (2013), *Tham luận “Công tác quản lý và cấp các giấy tờ xuất nhập cảnh, cư trú cho người di cư tự do và người không quốc tịch đang sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam”*, Hội thảo Pháp luật quốc tế và Việt Nam về người không quốc tịch và thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam, Thành phố Hồ Chí Minh;

81. Phan Văn Pháp (2018), *Bảo đảm quyền con người trong lĩnh vực quản lý nhà nước về hộ tịch từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội;

82. Phan Trung Hiền, Nguyễn Thị Mỹ Tiên (2014), *Tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật và đề xuất các giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16/2014, tr. 25 - 31;

83. Trần Cẩm An (2018), *Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội;

84. Trần Thị Tú (2016), *Thực hiện pháp luật về quốc tịch ở Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội;

85. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Công pháp quốc tế*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội. tr.159;

86. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội;

87. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Hien-phap-1992-cong-hoa-xa-hoi-chu-nghia-Viet-nam-38238.aspx>) truy cập ngày 19/10/2024;

88. Quốc hội (1988), *Luật Quốc tịch*, Hà Nội;

89. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Hien-phap-nam-2013-215627.aspx>);

90. Quốc hội (2004), *Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em*, Hà Nội; (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-duc/Luat-Bao-ve-cham-soc-va-giao-duc-tre-em-2004-25-2004-QH11-52188.aspx>) truy cập ngày 19/10/2024;

91. Quốc hội (2005), *Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế quốc tế*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Luat-Ky-ket-gia-nhap-va-thuc-hien-dieu-uoc-quoc-te-2005-41-2005-QH11-2309.aspx>) truy cập ngày 19/10/2024;



92. Quốc hội (2008), *Luật Quốc tịch*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Luat-quoc-tich-Viet-Nam-2008-24-2008-QH12-82204.aspx>) truy cập ngày 19/10/2024;
93. Quốc hội (2009), *Luật Người cao tuổi*, Hà Nội;
94. Quốc hội (2012), *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội;
95. Quốc hội (2014), *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam*, Hà Nội;
96. Quốc hội (2014), *Luật Công an nhân dân*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-Cong-an-nhan-dan-384487.aspx>) truy cập ngày 19/10/2024;
97. Quốc hội (2014), *Luật sửa đổi một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam*, Hà Nội. (Link truy cập: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Luat-Quoc-tich-Viet-Nam-sua-doi-2014-238635.aspx>);
98. Quốc hội (2015), *Bộ luật Dân sự*, Hà Nội. (Link truy cập: [https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Bo-luat-dan-su-2015\\_296215](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Bo-luat-dan-su-2015_296215)) truy cập ngày 19/10/2024;
99. Quốc hội (2020), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Vi-pham-hanh-chinh/Luat-67-2020-QH14-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-sua-doi-373520.aspx> truy cập ngày 19/10/2024;
100. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 80/2015/QH13*, ngày 22/11/2015, Hà Nội;
101. Quốc hội (2016), *Luật Trẻ em*, Hà Nội;
102. Quốc hội (2017), *Bộ luật Hình sự*, Hà Nội;
103. Quốc hội (2017), *Luật Thủy sản*, Hà Nội;
104. Quốc hội (2005), *Luật Đầu tư*, Hà Nội;
105. Quốc hội (2020), *Luật Doanh nghiệp*, Hà Nội;
106. Quốc hội (2014), *Luật Xây dựng*, Hà Nội;
107. Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm y tế*, Hà Nội;
108. Quốc hội (2014), *Luật Kinh doanh bất động sản*, Hà Nội;

109. Quốc hội (2023), *Luật Căn cước*, Hà Nội;
110. Quốc hội (2020), *Luật Cư trú*, Hà Nội;
111. Quốc hội (2019), *Luật Giáo dục*, Hà Nội;
112. Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm*, Hà Nội;
113. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội;
114. Suarez Merlvin, Luật sư thuộc Bộ Tư pháp Philippin tại Hội thảo Khánh Hòa (2017), tham luận “*Việc giải quyết vấn đề người không quốc tịch từ Indonesia về nước tại Philippin và một số tham khảo cho Việt Nam*”, Hội thảo quốc tế Những kinh nghiệm về quyền có quốc tịch và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch được tổ chức tại Khánh Hòa;
115. Sách hướng dẫn nghiệp vụ *Tìm hiểu về giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới Việt Nam - Lào*, NXB Lao động xã hội, Hà Nội;
116. Tạ Ngọc Tấn, Phạm Văn Ba, Nguyễn Thị Báo, Vũ Công Giao (2015), *Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam*, Văn phòng thường trực về nhân quyền và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh;
117. Trần Thị Tú (2010), Luận văn Thạc sĩ Luật học *Thực hiện pháp luật về quốc tịch ở Việt Nam*, Hà Nội;
118. Trần Thái Dương, Trần Thị Thanh Mai (2015), “*Hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương ở Việt Nam hiện nay*”, Tạp chí Luật học, (182);
119. Trần Quang Tiệp (2004), *Bảo vệ quyền con người trong luật hình sự, luật tố tụng hình sự Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội;
120. Tường Duy Kiên (2006), *Quốc hội Việt Nam với việc bảo đảm quyền con người*, Nxb Tư pháp, Hà Nội;
121. Trung tâm Nghiên cứu quyền con người (2007), *Những nội dung cơ bản về quyền con người*, Nxb Tư pháp, Hà Nội;

122. Trường Đại học Luật TP.Hồ Chí Minh (2014), *Quyền con người trong luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Giáo trình;

123. Trường Đại học Luật Hà Nội (2021), *Giáo trình Lý luận chung Nhà nước và Pháp luật*, chủ biên PGS.TS Nguyễn Minh Đoan & TS Nguyễn Văn Năm, NXB Công an nhân dân;

124. Trường Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật (2015), *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Chủ biên GS, TS Hoàng Thị Kim Quế, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội;

125. V.I. Lê-nin: Toàn tập, Nxb. Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1977, T. 41;

126. Vũ Thị Thu Quyên (2015), *Pháp luật về quyền của người chưa thành niên phạm tội ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội;

127. Vũ Công Giao, Nguyễn Sơn Đông (2014), *Những điểm mới tiến bộ về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013 và việc thực thi*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học, tập 30, (3);

128. Vũ Lê Hà, Bộ Ngoại giao (2012), *Một số nghiên cứu về người không quốc tịch*, Hà Nội;

129. Vũ Ngọc Bình (2000), *Quyền con người trong quản lý tư pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

130. Viện Ngôn ngữ học Việt Nam (2010), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

## **II. Tài liệu tiếng nước ngoài**

131. Aman de Chickera (2012), *The human rights of statelessness persons in Europe*, Artinous NIJHOFF publishers;

132. Alice Edwards and Laura Van Waws (2015), *Nationality and Statelessness under International law*, Human Rights Quarterly;

133. David.C. Baluarte, *Statelessness persons in the United States and role of international protection in achieving a legal solution*, Georgetown Immigration Law Journal (2015);

134. David Weissbrodt & Clay Collins (2006), *The human rights of statelessness persons*, The John Hopkins University press;

135. Katalin Berényi (2018) “Addressing the anomaly of statelessness in Europe: An EU law and human rights perspective” Doctoral thesis, [https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/PhD%20Doctoral%20Dissertation\\_Katalin%20Berenyi\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/PhD%20Doctoral%20Dissertation_Katalin%20Berenyi_FINAL_0.pdf);

136. K.J. Swider (2018), *A rights-based approach to statelessness*, Doctoral thesis, Holand;

137. Malcolm N Shaw, *International Law*, 6th ed. (Cambridge University Press 2008) 258.; Jan Klabbers, *International Law* (Cambridge University Press 2013) 118-119;

138. Maria Hellborg (2015). “*Statelessness and Nationality: The Case of Non-Citizens in Latvia*”, Master’s thesis in law, Political Science, Sociology. <https://web.archive.org/web/20200611001146/http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:803858/FULLTEXT01.pdf>;

139. Michelle Foster, Jane Mc Adam & Davina Wadley (2016), *The protection of statelessness persons in Australian Law - the rationale for a statelessness determination procedure*, Nxb Melbourne University Law;

140. Michelle Foster, Jane Mc Adam & Davina Wadley (2016), *The protection of statelessness persons in Australian Law - the rationale for a statelessness determination procedure*, Nxb Melbourne University Law;

141. Nationality Law of the People's Republic of China (Link: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/eng/ywzn/lsyw/vpna/faq/t710012.htm>);

142. Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala), Judgment of the ICJ court 1955, p.23 (Link truy cập: <https://www.icj-cij.org/case/18>);

143. Pranoto Islanca, *Non - citizen Right in ASEAN*, Nxb Social & Legal Studies (2018);

144. Pranoto Islanca (2018), *Non - citizen Right in ASEAN*, Social & Legal Studies;

145. Volker Turn, *The status statelessness 60 years on*, FMR 46 (2014);

146. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: The rights of Non-citizens, New York and Geneva, 2006, p.5;

147. “Über Staatenlosigkeit, undokumentierte Migration und die Permanenz der Grenze” (Tạm dịch: Về tình trạng không quốc tịch, di cư không có giấy tờ và sự lâu dài của biên giới), Julia Schulze Wessel, 2012, Zeitschrift für Politische Theorie magazine, Heft;

148. Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” от 18.07.2006 N 109-ФЗ (Tạm dịch: Luật Liên bang số 109-FZ “Về đăng ký di cư của công dân nước ngoài và người không quốc tịch tại Liên bang Nga” (2006), (Link: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61569/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/));

149. Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25.07.2002 N 115-ФЗ ( Tạm dịch: Luật Liên bang số 115-FZ ngày 25 tháng 7 năm 2002 “Về địa vị pháp lý của công dân nước ngoài ở Liên bang Nga” (Link: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/));

150. Boiko S.V (2013), *Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства*, Doctoral thesis, Saint-Petecbua University;

151. Kochucop T.V (2014), *Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации*, Doctoral thesis, National Law Academy Moscow;

152. UNHCR (1997). “Stateless people and nationalities” - The situation of migrants in the worl, Oxford University;

153. 中华人民共和国国籍法, 2019 (Luật Quốc tịch nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa) <https://www.nia.gov.cn/n741440/n741547/c1013967/content.html>;

154. กฎหมายสัญชาติไทยกับการถือสองสัญชาติ, (Luật Quốc tịch Thái Lan) <https://dmd.mod.go.th/personnel-recruitment/document>.

**Website**

155. Dương Văn Huy, Giải quyết thực trạng “vô quốc tịch” ở các nước Đông Nam Á. <https://www.xaydungdang.org.vn/nhan-quyen-va-cuoc-song/giai-quyet-thuc-trang-vo-quoc-tich-o-cac-nuoc-dong-nam-a-18607>, truy cập ngày 19/10/2024;

156. Julia Schulze Wessel: Grenzfiguren, ZPTh Jg. 3, Heft 2/2012, S. 151-166 <https://core.ac.uk/download/pdf/286235291.pdf>, truy cập ngày 19/10/2024;

157. Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), Phán quyết của Tòa ICJ năm 1955. <https://www.icj-cij.org/case/18>, truy cập ngày 19/10/2024;

158. Trang thông tin điện tử của Sở Ngoại vụ Thành phố Hồ Chí Minh, bài viết Quan điểm, chính sách của Việt Nam về quyền con người (tại địa chỉ [http://www.mofahcm.gov.vn/mofa/ctc\\_quocte/ptklk/nr040819162124/ns070731093608/](http://www.mofahcm.gov.vn/mofa/ctc_quocte/ptklk/nr040819162124/ns070731093608/)), truy cập ngày 19/10/2024;

159. Tuyên bố Viên và Chương trình hành động 1993 được thông qua tại Hội nghị thế giới về quyền con người lần thứ hai, họp tại Viên ngày 25/6/1993. [https://vi.wikipedia.org/wiki/Tuy%C3%AAAn\\_b%E1%BB%91\\_Vi%C3%AAAn\\_v%C3%A0\\_Ch%C6%B0%C6%A1ng\\_tr%C3%ACnh\\_H%C3%A0nh\\_%C4%91%E1%BB%99ng](https://vi.wikipedia.org/wiki/Tuy%C3%AAAn_b%E1%BB%91_Vi%C3%AAAn_v%C3%A0_Ch%C6%B0%C6%A1ng_tr%C3%ACnh_H%C3%A0nh_%C4%91%E1%BB%99ng), truy cập ngày 19/10/2024;

160. Thống kê của Bộ Công an (<http://www.baonhanh247.com/bai-viet/de-xuat-cap-giay-chung-nhan-can-cuoc-cho-nguoi-goc-viet-nam-10941927>), truy cập ngày 19/10/2024.

## PHỤ LỤC 1

**DANH MỤC RÀ SOÁT VỀ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT QUỐC TỊCH VIỆT NAM NĂM 2008 (SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2014)  
ĐỐI CHIẾU VỚI QUY ĐỊNH TẠI CÔNG ƯỚC VỀ GIẢM THIỂU TÌNH TRẠNG NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH NĂM 1961**

Quy định theo nhóm vấn đề	Công ước năm 1961	Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014)	Đánh giá
<p><b>Về cấp quốc tịch cho trẻ em là người không quốc tịch</b></p>	<p><i>* Cấp quốc tịch cho trẻ em là người không quốc tịch</i>            Từ Điều 1 đến Điều 4 Công ước đã quy định trách nhiệm của các quốc gia thành viên đối với trẻ em là người không quốc tịch, gồm các trường hợp sau:            Trẻ không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên;            Trẻ bị bỏ rơi trên lãnh thổ quốc gia thành viên            Trẻ không sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên nhưng vào thời điểm</p>	<p>Từ điều 16 đến điều 18 Luật quốc tịch quy định các trường hợp trẻ có quốc tịch Việt Nam:            (1) Trẻ em sinh ra trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là người không quốc tịch hoặc có mẹ là công dân Việt Nam còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam;            (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 khai sinh 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) Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha mẹ đều là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam.            (4) Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có mẹ là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam, còn cha không rõ là</p>	<p>Luật quốc tịch có một số quy định về cấp quốc tịch cho trẻ em phù hợp với mục tiêu của Công ước 1961 là nhằm giảm thiểu tối đa tình trạng không quốc tịch. Tuy nhiên, theo quy định của Luật quốc tịch thì trẻ em là con của người không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam chỉ được cấp quốc tịch Việt Nam nếu tại thời điểm sinh, cha mẹ trẻ là người không quốc tịch nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam. Trong khi đó, Công ước quy định nghĩa vụ của quốc gia thành viên là phải cấp quốc tịch cho tất cả trẻ em không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên.</p>

		<p>ai thì có quốc tịch Việt Nam. (5) Trẻ sơ sinh bị bỏ rơi, trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha mẹ là ai thì có quốc tịch Việt Nam.</p>	
	<p><b><i>Về thủ tục cấp quốc tịch cho trẻ em không quốc tịch</i></b> (1) Khi mới sinh ra theo quy định của pháp luật, hoặc (2) Khi đơn được nộp cho cơ quan có thẩm quyền với đương sự hoặc người đại diện. <b>* Điều kiện nộp đơn xin cấp quốc tịch đối với trẻ không quốc tịch:</b> - Thứ nhất: đối với trẻ không quốc tịch sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên: - Đơn được nộp trước khi đương sự đạt đến độ tuổi, không dưới 20 tuổi, do quốc gia thành viên ấn định; + Đương sự đã thường xuyên cư trú trên lãnh thổ của quốc gia thành viên trong thời gian ngay trước khi nộp đơn, không quá ba năm, có thể được ấn định bởi quốc gia đó; - Đương sự luôn luôn là người không quốc tịch. - Thứ hai: đối với trẻ không sinh ra trên lãnh thổ của quốc gia thành viên nhưng tại thời điểm sinh có cha hoặc mẹ là công dân của quốc gia thành viên đó:</p>	<p>Theo quy định của Luật Quốc tịch, Luật Hộ tịch thì quốc tịch Việt Nam của trẻ được ghi vào giấy khai sinh khi làm thủ tục đăng ký khai sinh cho trẻ. Bên cạnh đó, Điều 19 của Luật quốc tịch quy định điều kiện về nhập quốc tịch cho người không quốc tịch và người nước ngoài. Điều 19 quy định điều kiện xin nhập quốc tịch của người không quốc tịch: 1. Công dân nước ngoài và người không quốc tịch đang thường trú ở Việt Nam có đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam thì có thể được nhập quốc tịch Việt Nam, nếu có đủ các điều kiện sau đây: a) Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật Việt Nam; b) Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; tôn trọng truyền thống, phong tục, tập quán của dân tộc Việt Nam; c) Biết tiếng Việt đủ để hoà nhập vào cộng đồng Việt Nam; d) Đã thường trú ở Việt Nam từ 5 năm trở lên tính đến thời điểm xin nhập quốc tịch Việt Nam; đ) Có khả năng bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam.</p>	<p>Theo quy định của Công ước, người không quốc tịch sinh ra ở nước ngoài có cha hoặc mẹ là công dân của quốc gia thành viên, nếu có đơn xin nhập quốc tịch của quốc gia thành viên đó thì quốc gia thành viên không được từ chối đơn xin nhập quốc tịch. Tuy nhiên, điều kiện về nhập quốc tịch được quy định tại Điều 19 của Luật quốc tịch là điều kiện chung của cả người không quốc tịch và người nước ngoài đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam. So với quy định của Công ước thì người không quốc tịch xin nhập quốc tịch Việt Nam sẽ phải đáp ứng nhiều điều kiện</p>



	<p>- Đơn được nộp trước khi đương sự đạt đến độ tuổi, không dưới 23 tuổi, do quốc gia thành thành viên ấn định;</p> <p>- Đương sự đang thường xuyên cư trú trên lãnh thổ của quốc gia thành viên trong thời gian ngay trước khi nộp đơn, không quá ba năm, có thể được ấn định bởi quốc gia đó;</p>	<p>2. Người xin nhập quốc tịch Việt Nam có thể được nhập quốc tịch Việt Nam mà không phải có các điều kiện quy định tại các điểm c, d và đ khoản 1 Điều này, nếu thuộc một trong những trường hợp sau đây:</p> <p>a) Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ hoặc con đẻ của công dân Việt Nam;</p> <p>b) Có công lao đặc biệt đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;</p> <p>c) Có lợi cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.</p> <p>3. Người nhập quốc tịch Việt Nam thì phải thôi quốc tịch nước ngoài, trừ những người quy định tại khoản 2 Điều này, trong trường hợp đặc biệt, nếu được Chủ tịch nước cho phép.</p> <p>4. Người xin nhập quốc tịch Việt Nam phải có tên gọi Việt Nam. Tên gọi này do người xin nhập quốc tịch Việt Nam lựa chọn và được ghi rõ trong Quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam.</p> <p>5. Người xin nhập quốc tịch Việt Nam không được nhập quốc tịch Việt Nam, nếu việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam.</p> <p>6. Chính phủ quy định cụ thể các điều kiện được nhập quốc tịch Việt Nam.</p>	<p>hơn (trừ trường hợp quy định lại khoản 2 Điều 19); người xin nhập quốc tịch Việt Nam có thể bị từ chối đơn xin nhập quốc tịch, nếu việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam.</p>
<p><b>Xác định nơi sinh trên tàu thủy hoặc máy bay</b></p>	<p><b>Điều 3.</b> Nhằm xác định rõ nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên của Công ước này, trường hợp sinh trên tàu thủy hoặc trên máy bay sẽ được coi là sinh trên lãnh thổ của quốc</p>	<p>Pháp luật về quốc tịch chủ quy định xác định quốc tịch theo nguyên tắc trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam</p>	<p>Phù hợp với nguyên tắc chung của pháp luật quốc tế</p>

	gia mà chiếc tàu thủy mang quốc kỳ của quốc gia đó hoặc trên lãnh thổ mà máy bay đó được đăng ký.		
<b>Mất quốc tịch do kết hôn, ly hôn, con nuôi, nhận con ngoài giá thú, do vợ/chồng bị tước quốc tịch</b>	<p><b>Điều 5.</b></p> <p>1. Nếu luật pháp của Quốc gia thành viên cho phép thôi quốc tịch do hệ quả của những thay đổi cá nhân như hôn nhân, chấm dứt hôn nhân, được pháp luật công nhận là con chính thức, được nhận hay cho làm con nuôi, thì việc thôi quốc tịch trong trường hợp như vậy sẽ là điều kiện để có hoặc nhập một quốc tịch khác.</p> <p>2. Trong trường hợp pháp luật của Quốc gia thành viên quy định, nếu đứa trẻ sinh ra ngoài giá thú mất quốc tịch của nước đó do hệ quả của việc nhận con nuôi, thì đứa trẻ đó sẽ có cơ hội nhập lại quốc tịch đó nếu có đơn xin gửi tới cơ quan chức năng có thẩm quyền, và những điều kiện quy định về việc nộp đơn xin trong những trường hợp như vậy phù hợp với những điều kiện được quy định tại khoản 2 Điều 1 của Công ước này.</p> <p><b>Điều 6.</b></p> <p>Nếu pháp luật của Quốc gia thành viên có quy định về việc mất quốc tịch của chồng, vợ hoặc con cái một người do người đó bị mất hay bị tước quốc tịch, thì việc mất quốc tịch trong trường hợp như vậy sẽ là điều kiện để</p>	<p><b>Điều 9. Giữ quốc tịch khi kết hôn, ly hôn, hủy việc kết hôn trái pháp luật</b></p> <p>Việc kết hôn, ly hôn và hủy việc kết hôn trái pháp luật giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài không làm thay đổi quốc tịch Việt Nam của đương sự và con chưa thành niên của họ (nếu có).</p> <p><b>Điều 10. Giữ quốc tịch khi quốc tịch của vợ hoặc chồng thay đổi</b></p> <p>Việc vợ hoặc chồng nhập, trở lại hoặc mất quốc tịch Việt Nam không làm thay đổi quốc tịch của người kia.</p> <p><b>Điều 37. Quốc tịch của con nuôi chưa thành niên</b></p> <p>1. Trẻ em là công dân Việt Nam được người nước ngoài nhận làm con nuôi thì vẫn giữ quốc tịch Việt Nam.</p> <p>2. Trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì có quốc tịch Việt Nam, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam công nhận việc nuôi con nuôi.</p> <p>3. Trẻ em là người nước ngoài được cha mẹ mà một người là công dân Việt Nam, còn người kia là người nước ngoài nhận làm con nuôi thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam của cha mẹ nuôi và được miễn các điều kiện quy định tại</p>	<p>Luật Quốc tịch Việt Nam không quy định việc mất quốc tịch do kết hôn, ly hôn, hủy việc kết hôn trái pháp luật; hay việc vợ/chồng bị tước quốc tịch thì không làm ảnh hưởng đến quốc tịch của người còn lại.</p> <p>Bên cạnh đó, Luật quy định bảo đảm quyền có quốc tịch Việt Nam của trẻ được cho/nhận làm con nuôi.</p> <p>Vì vậy, quy định này của Luật phù hợp với Công ước.</p>

	có hoặc nhập một quốc tịch khác.	khoản 1 Điều 19 của Luật này.	
<b>Mất quốc tịch do thôi quốc tịch</b>	<p><b>Điều 7.</b></p> <p>1. a. Nếu pháp luật của Quốc gia thành viên cho phép từ bỏ quốc tịch, thì việc từ bỏ ấy sẽ không dẫn đến việc mất quốc tịch, trừ khi người có liên quan có hoặc nhập một quốc tịch khác.</p> <p>b. Những quy định tại điểm (a) của khoản này không áp dụng trong trường hợp đơn đề nghị không phù hợp với những nguyên tắc quy định tại các Điều 13 và 14 của Tuyên ngôn Toàn thế giới về Quyền con người, được Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua ngày 10/12/1948.</p> <p>2. Công dân của một Quốc gia thành viên muốn nhập quốc tịch một quốc gia khác, thì sẽ không bị mất quốc tịch gốc, trừ khi người đó nhập hay đã được đảm bảo cho nhập quốc tịch của quốc gia đó.</p> <p>3. Căn cứ những quy định tại khoản 4 và 5 của Điều này, thì công dân của một Quốc gia thành viên sẽ không bị mất quốc tịch của mình hay trở thành người không có quốc tịch vì lý do ra đi, cư trú ở nước ngoài, không đăng ký hay vì bất kỳ lý do tương tự nào khác.</p> <p>4. Một người đã có quốc tịch có thể mất quốc tịch của mình do cư trú tại nước ngoài trong thời gian theo quy định của</p>	<p>Điều 27, 28 Luật Quốc tịch quy định: Công dân Việt Nam có đơn xin thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài thì có thể được thôi quốc tịch Việt Nam. Bên cạnh đó để tránh trường hợp công dân bị rơi vào tình trạng không quốc tịch, Luật Quốc tịch quy định hồ sơ xin thôi quốc tịch phải có giấy xã nhận của cơ quan có thẩm quyền nước ngoài về việc người đó đang làm thủ tục xin nhập quốc tịch hoặc phải có giấy tờ chứng minh mình đang có quốc tịch nước ngoài.</p> <p>Bên cạnh đó, Luật Quốc tịch cũng không quy định về việc công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài trong một thời gian nhất định có thể bị mất quốc tịch Việt Nam.</p>	Quy định này cơ bản phù hợp với công ước

	<p>Quốc gia thành viên liên quan, ít nhất là 7 năm liên tục, nếu người đó không khai báo cho cơ quan chức năng có thẩm quyền về ý định giữ quốc tịch của mình.</p> <p>5. Trong trường hợp công dân của một Quốc gia thành viên được sinh ra ngoài lãnh thổ của quốc gia đó, thì pháp luật quốc gia cho phép thu lại quốc tịch sau khi quá thời hạn một năm phải đảm bảo điều kiện cư trú trên lãnh thổ của quốc gia đó hoặc đăng ký với cơ quan chức năng có thẩm quyền.</p> <p>6. Trừ những trường hợp được đề cập trong điều này, một người không bị mất quốc tịch của một Quốc gia thành viên, nếu việc mất quốc tịch này khiến người đó không có quốc tịch, mặc dù không có quy định nào khác trong công ước này nói rõ việc cấm mất quốc tịch trong trường hợp như vậy.</p>		
<p><b>Mất quốc tịch do tước quốc tịch</b></p>	<p><b>Điều 8.</b></p> <p>1. Một Quốc gia thành viên không được tước quốc tịch của một người khiến người đó không có quốc tịch.</p> <p>2. Ngoại trừ những quy định tại khoản 1 của điều này, một người có thể bị tước quốc tịch của một Quốc gia thành viên khi:</p> <p>a. Theo khoản 4 và 5 của Điều 7, trong những trường hợp có thể cho phép một</p>	<p>Điều 31, 32 Luật Quốc tịch và Điều 22 Nghị định số 16/2020/NĐ-CP quy định cụ thể về trường hợp bị tước quốc tịch, trình tự, thủ tục tước quốc tịch. Theo đó: (1) Công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài có thể bị tước quốc tịch Việt Nam, nếu có hành vi gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (2) Người đã nhập quốc tịch</p>	<p>Công ước quy định người bị tước quốc tịch phải được xét xét công bằng bởi Tòa án hoặc cơ quan độc lập, trong khi đó, Hiến pháp năm 2013 quy định Chủ tịch nước có quyền tước quốc tịch.</p> <p>- Điều 9 Công ước quy định: quốc gia thành viên không được tước quốc tịch vì lý do chính trị.</p>

<p>người mất quốc tịch của mình.</p> <p>b. Trong trường hợp quốc tịch được cấp do gian trá hoặc lừa đảo.</p> <p>3. Ngoài những quy định tại khoản 1 của điều này, một quốc gia thành viên vẫn có quyền tước quốc tịch của một người, nếu tại thời điểm ký, phê chuẩn hoặc gia nhập công ước này, quốc gia đó đề nghị được sử dụng quyền trên vì một hoặc những lý do sau đây - những lý do này xuất phát từ pháp luật quốc gia tại thời điểm đó:</p> <p>a. Rằng, đối chiếu với nghĩa vụ trung thành với Quốc gia thành viên, người đó đã:</p> <p>i. Bất chấp việc Quốc gia thành viên đã cấm mà vẫn phục vụ hoặc tiếp tục phục vụ, hoặc nhận hoặc tiếp tục nhận tiền trợ cấp, từ một quốc gia khác, hoặc</p> <p>ii. Đã có hành động vi phạm nghiêm trọng tới những lợi ích chính đáng của quốc gia.</p> <p>b. Rằng người đó đã tuyên thệ, hoặc tuyên bố chính thức trung thành với một quốc gia khác, hoặc có chứng cứ rõ ràng về quyết tâm của người đó không trung thành với Quốc gia thành viên đó.</p> <p>4. Một Quốc gia thành viên không được thực thi quyền tước bỏ quốc tịch như đã quy định tại các khoản 2 hoặc 3 của điều</p>	<p>Việt Nam theo quy định tại Điều 19 của Luật này dù cư trú ở trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam cũng có thể bị tước quốc tịch Việt Nam, nếu có hành vi quy định tại khoản 1 Điều 31 Luật Quốc tịch.</p> <p>Thủ tục tước quốc tịch được quy định chặt chẽ, Chủ tịch nước là cơ quan có thẩm quyền quyết định việc này.</p>	<p>Trong khi đó, khái niệm về “chính trị” là khá rộng và có nhiều cách hiểu khác nhau. Vì vậy, quy định về tước quốc tịch tại Điều 31 của Luật quốc tịch không loại trừ các trường hợp quy định tại Điều 9 của Công ước.</p>
--	---	--

	<p>này, trừ trường hợp phù hợp với pháp luật. Điều này cho phép người có liên quan có quyền được xét xử công bằng: do một tòa án hay cơ quan độc lập khác thực hiện.</p> <p><b>Điều 9.</b>          Một Quốc gia thành viên không được tước bỏ quốc tịch của một người hay một nhóm người vì lý do chủng tộc, nguồn gốc dân tộc, tôn giáo hay chính trị.</p>		
<p><b>Mất quốc tịch do chuyển giao lãnh thổ</b></p>	<p><b>Điều 10.</b>          1. Mọi điều ước giữa các Quốc gia thành viên quy định về việc chuyển giao lãnh thổ sẽ bao gồm cả những quy định nhằm đảm bảo rằng không ai không có quốc tịch do việc chuyển giao này. Các Quốc gia thành viên nên sử dụng mọi biện pháp tốt nhất để đảm bảo rằng mọi điều ước được ký kết giữa quốc gia đó với một quốc gia không phải là thành viên của Công ước này sẽ bao gồm cả những quy định trên.</p> <p>2. Trong trường hợp không có những quy định như vậy, một quốc gia được chuyển giao lãnh thổ hoặc tiếp quản lãnh thổ có nghĩa vụ cấp quốc tịch cho những người thuộc diện trên vì nếu không họ sẽ không có quốc tịch do việc chuyển giao hay tiếp quản lãnh thổ.</p>	<p>Pháp luật Việt Nam không quy định vấn đề này</p>	

(Nguồn: Bộ Tư pháp)

**PHỤ LỤC 2**  
**DANH SÁCH CÁC NƯỚC SÁNG LẬP, THAM GIA, THỤ HƯỞNG, PHÊ CHUẨN**  
**CÔNG ƯỚC 1954 VỀ QUY CHẾ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH**

STT	Thành viên	Nước sáng lập (Signature)	Nước gia nhập (Accession)	Nước được thừa hưởng (succession)	Nước phê chuẩn (ratification)
1	Albania		23/6/2003		
2	Algeria		15/7/1964		
3	Antigua và Barbuda			25/10/1988	
4	Argentina		01/6/1972		
5	Armenia		18/5/1994		
6	Australia		13/12/1973		
7	Áo		08/02/2008		
8	Azerbaijan		16/8/1996		
9	Barbados			06/3/1972	
10	Bỉ	28/9/1954			27/5/1960
11	Belize		14/9/2006		
12	Benin		08/12/2011		
13	Bolivia		06/10/1983		
14	Bosnia và Herzegovina			01/9/1993	
15	Botsoana			25/02/1969	
16	Brazil	28/9/1954			13/8/1996
17	Bulgaria		22/3/2012		
18	Burkina Faso		01/5/2012		
19	Chad		12/8/1999		
20	Colombia	30/12/1954			
21	Costa Rica	28/9/1954			02/11/1977
22	Côte d'Ivoire		03/10/2013		
23	Croatia			12/10/1992	
24	Cộng hòa Czech		19/7/2004		

25	Đan Mạch	28/9/1954			17/01/1956
26	Ecuador	28/9/1954			02/10/1970
27	El Salvador	28/9/1954			
28	Fiji			12/6/1972	
29	Phân Lan		10/10/1968		
30	Pháp	12/01/1955			08/3/1960
31	Georgia		23/12/2011		
32	Đức	28/9/1954			26/10/1976
33	Hy Lạp		04/11/1975		
34	Guatemala	28/9/1954			28/11/2000
35	Guinea		21/3/1962		
36	Holy See	28/9/1954			
37	Honduras	28/9/1954			01/10/2012
38	Hungary		21/11/2001		
39	Ireland		17/12/1962		
40	Israel	01/10/1954			23/12/1958
41	Italy	20/10/1954			03/12/1962
42	Kiribati			29/11/1983	
43	Latvia		05/11/1999		
44	Lesotho			04/11/1974	
45	Liberia		11/09/1964		
46	Libya		16/05/1989		
47	Liechtenstein	28/9/1954			25/9/2009
48	Lithuania		07/02/2000		
49	Luxembourg	28/10/1955			27/6/1960
50	Madagascar		20/02/1962		
51	Malawi		07/10/2009		
52	Mexico		07/6/2000		
53	Montenegro			23/10/2006	
54	Hà Lan	28/9/1954			12/4/1962
55	Nicaragua		15/07/2013		



56	Nigeria		20/9/2011		
57	Na Uy	28/9/1954			19/11/1956
58	Panama		02/6/2011		
59	Peru		23/01/2014		
60	Philippines	22/6/1955			22/9/2011
61	Bồ Đào Nha		01/10/2012		
62	Hàn Quốc		22/8/1962		
63	Moldova		19/4/2012		
64	Romania		27/01/2006		
65	Rwanda		04/10/2006		
66	Senegal		21/9/2005		
67	Serbia			12/3/2001	
68	Slovakia		03/4/2000		
69	Slovenia			06/7/1992	
70	Tây Ban Nha		12/5/1997		
71	St.Vincent and the Grenadines			27/4/1999	
72	Swaziland		16/11/1999		
73	Thụy Điển	28/9/1954			02/4/1965
74	Thụy Sĩ	28/9/1954			03/7/1972
75	Cộng hòa Macedonia			18/01/1994	
76	Trinidad và Tobago			11/4/1966	
77	Tunisia		29/7/1969		
78	Turkmenistan		07/12/2011		
79	Uganda		15/4/1965		
80	Khối liên hiệp Anh và Bắc Ailen	28/9/1954			16/4/1959
81	Uruguay		02/4/2004		
82	Zambia			01/11/1974	
83	Zimbabwe			01/12/1998	

(Nguồn: Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương)

**PHỤ LỤC 3**  
**DANH SÁCH CÁC VÙNG LÃNH THỔ THAM GIA CÔNG ƯỚC 1954 VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH**

STT	Thành viên	Ngày nhận được thông báo	Vùng lãnh thổ
1	Pháp	08/3/1960	- Một số khu vực thuộc Algeria, Oases và Saoura - Guadeloupe, Martinique và Guiana - Năm vùng lãnh thổ ở nước ngoài bao gồm: New Caledonia và các vùng thuộc địa; khu vực Polynesia; khu vực Somali, Comoro Archipelago; Quần đảo St. Pierre và Miquelon.
2	Hà Lan	12/4/1962	New Guinea và Suriname.
3	Khối liên hiệp Anh và Bắc Ailen	14/4/1959	Quần đảo Channel và khu vực Isle of Man.
		07/12/1959	Vùng lãnh thổ toàn quyền của Basutoland, khu vực bảo hộ thuộc Bechuanaland và Swaziland.
		09/12/1959	Liên bang Rhodesia và Nyasaland.
		19/3/1962	Bermuda; các khu vực thuộc vương quốc Anh ở: Guiana, Honduras, quần đảo Solomon được Anh bảo hộ, Quần đảo Virgin; Thuộc địa Aden; Quần đảo Falkland (Malvinas); Fiji; Gambia; Quần đảo Gilbert và Ellice; Hong Kong; Kenya; Malta; Mauritius; Bắc Borneo; Nam Borneo; St. Helena; Sarawak; Seychelles; Singapore; Uganda; Tây Ấn và Zanzibar.

*(Nguồn: Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương)*