

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN CẨM AN

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8 38 01 02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
PGS.TS. ĐẶNG MINH TUẤN**

HÀ NỘI, 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn “*Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam*” là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nghiên cứu trình bày trong luận văn là trung thực, được trích dẫn từ các nguồn công khai, hợp pháp, không sao chép từ bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

Trần Cẩm An

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH.....	9
1.1. Quan niệm về quốc tịch, người không quốc tịch, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.....	9
1.5. Kinh nghiệm quốc tế trong việc quản lý người không quốc tịch và một số giá trị tham khảo cho Việt Nam	26
Chương 2: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM	32
2.1. Tổng quan về tình hình người không quốc tịch hiện cư trú tại Việt Nam trong những năm gần đây.....	32
2.2. Tình hình thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.....	36
2.3. Những kết quả đạt được và những hạn chế trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.....	44
2.4. Những thuận lợi và khó khăn trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch	54
2.5. Nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.....	59
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM	63
3.1. Quan điểm về tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch	63
3.2. Một số đề xuất giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch	65
KẾT LUẬN	73
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	75

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

LQT	:	Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008
UBND	:	Ủy ban nhân dân
UNHCR	:	Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quốc tịch là một phạm trù chính trị - pháp lý, thể hiện mối quan hệ gắn bó, bền vững về chính trị và pháp lý giữa Nhà nước và cá nhân, là căn cứ pháp lý duy nhất xác định công dân của một Nhà nước và trên cơ sở đó làm phát sinh quyền và nghĩa vụ qua lại giữa Nhà nước và công dân. *“Mọi người đều có quyền có quốc tịch. Không ai có thể bị tước quốc tịch một cách tùy tiện hoặc bị từ chối quyền được thay đổi quốc tịch”* (Điều 15 của Tuyên ngôn nhân quyền thế giới năm 1948). Quyền có một quốc tịch là quyền con người cơ bản, đóng vai trò tiền đề trong việc giải quyết bất cứ vấn đề hoặc vướng mắc nào gắn liền với quốc tịch và là cơ sở đầu tiên cho việc thực thi các quyền công dân khác.

Luật pháp quốc tế quy định, từng quốc gia sẽ quyết định ai là công dân nước mình theo luật pháp hiện hành của quốc gia đó. Tuy nhiên, quyết định này phải phù hợp với những nguyên tắc chung của luật pháp quốc tế và phải phù hợp với những nguyên tắc về việc có hay bị mất hoặc từ chối quốc tịch. Mặc dù đã có những phát triển to lớn trong luật pháp và thực tiễn quốc tế về quốc tịch, nhưng hiện nay cộng đồng quốc tế đang phải đối diện với vô số tình huống không quốc tịch và việc không có khả năng xác minh quốc tịch. Những trường hợp này có mặt ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, thậm chí trở thành một bộ phận không nhỏ trong xã hội nước đó. Vì vậy, việc quản lý những người không phải là công dân của nước mình là vấn đề phức tạp và nhạy cảm không chỉ của riêng quốc gia nào.

Tại Việt Nam, vấn đề công dân và quốc tịch cũng đã được thể hiện rất rõ trong văn bản hiến định cũng như đạo luật chuyên ngành. Hiến pháp năm 1992 trước kia và Hiến pháp Việt Nam năm 2013 hiện nay đã xác định *“Công dân Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam”*. Nhằm cụ thể hóa nội dung này, Bộ luật dân sự Việt Nam năm 2005 quy định *“trong trường hợp Bộ luật này hoặc các văn bản pháp luật khác của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam dẫn chiếu đến việc áp dụng pháp luật của nước mà người nước ngoài là công dân thì pháp luật áp dụng đối với người không quốc tịch là pháp luật của nước nơi người đó cư trú; nếu người đó*

không có nơi cư trú thì áp dụng pháp luật Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” [31, khoản 1 Điều 760] và quy định tại Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 là quốc tịch Việt Nam *“làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của công dân Việt Nam đối với Nhà nước và quyền, trách nhiệm của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với công dân Việt Nam.”* [15, Điều 1].

Tuy nhiên, cũng như các quốc gia khác, không phải tất cả những ai sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam đều là có quốc tịch Việt Nam và là công dân Việt Nam mà vẫn có số lượng không nhỏ người không quốc tịch, người không rõ quốc tịch đang cư trú ở nước ta. Tình trạng này xuất hiện và tồn tại là do nước ta có chung đường biên giới trên đất liền với ba nước láng giềng, lại trải qua nhiều năm chiến tranh nên việc di cư tự do qua biên giới đã diễn ra dễ dàng và kéo dài, dẫn đến số người không quốc tịch hoặc không rõ quốc tịch cư trú trên lãnh thổ nước ta là khá nhiều. Trải qua nhiều năm cư trú, làm ăn sinh sống ổn định, đến nay số người này đã thực sự hòa nhập vào cộng đồng người Việt về mọi mặt đời sống. Tuy nhiên, về mặt pháp lý, những người này cũng như con cháu của họ chưa được hưởng quy chế công dân Việt Nam vì chưa được xác định có quốc tịch Việt Nam hay quốc tịch nước ngoài để cơ quan nhà nước có cách xử lý và quản lý theo đúng quy định pháp luật quốc gia và luật pháp quốc tế. Vấn đề này không những làm cho cuộc sống của họ gặp nhiều khó khăn mà còn làm phát sinh nhiều vấn đề phức tạp trong việc quản lý dân cư tại những địa phương có những trường hợp này sinh sống. Do đó, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đang cư trú ở Việt Nam hiện nay, ngoài việc mang tính chất quản lý hành chính còn mang tính chất chính trị, văn hóa và nhân đạo, đang được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, nhất là trong quá trình Việt Nam đang từng bước hội nhập quốc tế. Công việc này một mặt vừa đảm bảo tạo điều kiện cho những người không quốc tịch có cuộc sống ổn định tại Việt Nam, mặt khác cần phải được thực hiện đảm bảo các quy định pháp luật của Việt Nam và phù hợp với luật pháp quốc tế.

Quá trình thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam thời gian qua đã đạt được những thành công đáng kể, được các nước trong khu vực và quốc tế quan tâm và đánh giá cao. Tuy nhiên, đây không phải là việc dễ dàng, nhất là

trong bối cảnh Việt Nam chưa có đạo luật chuyên biệt điều chỉnh vấn đề này cũng như chưa tham gia các điều ước quốc tế về việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, đảm bảo cho người không quốc tịch được hưởng những quyền lợi hợp lý, không trái với pháp luật Việt Nam và phù hợp với tinh thần của các điều ước quốc tế. Bên cạnh đó, việc phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong quá trình quản lý người không quốc tịch ở Việt Nam còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu, thảo luận, có những đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và có giải pháp tiến tới hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch. Do đó, để từng bước quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch được thống nhất, đúng pháp luật và thể hiện được tinh thần nhân đạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam thì việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá hoạt động quản lý nhà nước đối với nhóm đối tượng này ở Việt Nam là vấn đề có ý nghĩa thiết thực, vừa làm rõ những ưu điểm, hạn chế của hoạt động này, vừa đề ra những giải pháp nhằm thực hiện có hiệu quả các quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 và các văn bản có liên quan đến nhóm người này, đồng thời hướng tới việc đề xuất khả năng Việt Nam gia nhập các công ước quốc tế về tình trạng không quốc tịch là việc làm cần thiết. Do đó, việc lựa chọn và nghiên cứu Đề tài ***“Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam”*** làm Luận văn thạc sĩ luật học sẽ góp phần đáp ứng được phần nào những đòi hỏi cấp bách nêu trên cả về phương diện lý luận và thực tiễn.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đã được các nhà nghiên cứu khoa học xã hội và các nhà quản lý quan tâm dưới nhiều góc độ và mức độ khác nhau. Kết quả nghiên cứu về vấn đề này chủ yếu được thể hiện ở các đề tài nghiên cứu, luận văn, sách và bài báo khoa học. Trong đó, có thể nêu ra một số công trình sau đây:

- 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 do Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực, Bộ Tư pháp thực hiện [16]. Công trình đã triển khai nhiều hoạt động như: rà soát các văn bản quy phạm pháp luật của quốc tế và của Việt Nam liên quan đến người không quốc tịch; biên

dịch, tổng thuật các tài liệu về người không quốc tịch; tổ chức các đợt khảo sát tại một số địa phương; biên tập các chuyên đề chuyên sâu về di cư tự do và người không quốc tịch; tổ chức tọa đàm, hội thảo và tham vấn ý kiến chuyên gia và cán bộ quản lý, thi hành công vụ ở các cơ quan trung ương, địa phương về lĩnh vực này để từ đó phân tích một số nội dung về mặt lý luận và thực tiễn đối với việc thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành và đề xuất phương hướng gia nhập các công ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực này trong thời gian tới.

- Luận văn Thạc sĩ Luật học “Quốc tịch – nhìn từ góc độ so sánh”, tác giả Hoàng Ly Anh (2001), đã nghiên cứu và làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và thực tiễn về quốc tịch với ý nghĩa là một chế định quan trọng trong công pháp quốc tế và tư pháp quốc tế.

- Luận văn Thạc sĩ Luật học “Thực hiện pháp luật về quốc tịch ở Việt Nam”, tác giả Trần Thị Tú [37], đã khái quát một số nội dung về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực quốc tịch, trong đó, tác giả có nêu ra một số nội dung liên quan đến quản lý nhà nước về quốc tịch nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng.

- Luận văn Thạc sĩ Luật học “*Vấn đề về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, pháp luật nước ngoài*”, tác giả Nguyễn Thị Vinh [38]. Tác giả đã nêu thực trạng người không quốc tịch trên thế giới và Việt Nam và một số giải pháp cụ thể như: gia nhập các công ước quốc tế về người không quốc tịch; cấp giấy tờ cá nhân cho người không quốc tịch; tiếp tục hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch.

- Bài viết “Vấn đề người không quốc tịch ở nước ta và hướng giải quyết” [35], tác giả Thạc sĩ Nguyễn Văn Toàn, Bộ Tư pháp đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số chuyên đề 7/2009, tr. 14-18. Bài viết đã nêu thực trạng người không quốc tịch đang tồn tại ở Việt Nam và một số biện pháp, đề xuất giải quyết đối với những trường hợp này.

- Bài viết “Quy định của pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch”, tác giả Tiến sĩ Nguyễn Hồng Bắc, Giảng viên chính Khoa luật quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội đăng trên Tạp chí Luật học số 6/2009, tr. 61-65 [26]. Bài viết đã nêu khái quát 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.

- Tham luận “Pháp luật quốc tế và vấn đề nhân quyền đối với người không quốc tịch”, tác giả Tiến sĩ Nguyễn Công Khanh, Cục trưởng Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực, Bộ Tư pháp tại 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” năm 2013 [32].

- Tham luận “Nghiên cứu những thuận lợi và khó khăn về mặt pháp lý khi Việt Nam gia nhập Công ước 1954 về quy chế người không quốc tịch”, tác giả Đặng Trung Hà, nguyên chuyên viên Vụ Pháp luật quốc tế, Bộ Tư pháp [30].

- 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”, tác giả Nguyễn Văn Cường, nguyên cán bộ Cục Quản lý xuất nhập cảnh, Bộ Công an [28].

- Một số nghiên cứu về tình hình người không quốc tịch, tác giả Vũ Lê Hà, nguyên Trưởng phòng Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài, Bộ Ngoại giao [31].

- 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* và Tờ rơi hướng dẫn nghiệp vụ, Bộ Tư pháp (Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực), NXB Lao động xã hội [25]. Tác giả là một trong những thành viên tham gia biên soạn tài liệu này.

- Công ước quốc tế năm 1954 về quy chế người không quốc tịch [11].

- Công ước quốc tế năm 1961 về ngăn chặn tình trạng không quốc tịch [12].

- Bài phát biểu của ông Nicholas Roger Oakeshott – chuyên gia về người không quốc tịch của Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn tại 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 vào tháng 9/2017 [33].

- Tham luận của Giáo sư, Tiến sĩ Gerard René De Groot, Trường Đại học Maastricht, Hà Lan tại 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 vào tháng 9/2017 [29].

Nhìn chung, các công trình khoa học và tài liệu trên đây đã nghiên cứu và làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực quốc tịch nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng với ý nghĩa là một chế định quan trọng trong công pháp quốc tế và tư pháp quốc tế. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện, đầy đủ về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam được thực hiện theo chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

Kế thừa một số kết quả nghiên cứu của các công trình nêu trên, Đề tài ***“Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam”*** tập trung nghiên cứu một cách tương đối có hệ thống, toàn diện về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch hiện đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam. Trên cơ sở đó bước đầu đề xuất một số giải pháp tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp luật đối với quản lý nhà nước về người không quốc tịch ở Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay, qua đó tìm hiểu những nguyên nhân, khó khăn và thách thức.
- Đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện công tác quản lý nhà nước về người không quốc tịch ở Việt Nam trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận văn là tập trung nghiên cứu nội dung của quản lý nhà nước về người không quốc tịch tại Việt Nam và đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về người không quốc tịch trong thời gian tới.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi nghiên cứu của đề tài là những vấn đề cơ bản nhất về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch hiện đang sinh sống ổn định tại Việt Nam. Luận văn đề cập đến quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở góc độ thực tiễn trên phạm vi toàn quốc trên cơ sở nhiệm vụ, trách nhiệm của các cơ quan trung ương và địa phương.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn được nghiên cứu dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của nhà nước kết hợp với cách tiếp cận đa ngành, liên ngành về quốc tịch cũng như tham khảo một số nội dung của các công ước quốc tế về tình trạng không quốc tịch và người không quốc tịch.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu, Luận văn sử dụng kết hợp các phương pháp sau đây:

- *Phương pháp nghiên cứu, phân tích tài liệu*: tác giả nghiên cứu một số tài liệu như: Hiến pháp, Luật, văn bản quy phạm pháp luật, đề tài khoa học, sách báo, tạp chí, các tài liệu bằng tiếng nước ngoài, các bài viết trên internet và các báo cáo có nội dung liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch của Việt Nam cũng như của một số quốc gia và tổ chức quốc tế để tìm kiếm, chất lọc các căn cứ lý luận và thực tiễn pháp lý cho việc phân tích, đánh giá và kiến nghị tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam trong thời gian tới.

- *Phương pháp tổng hợp, thống kê*: để thống kê các số liệu trong thực tiễn quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch làm cơ sở cho việc đưa ra những nhận xét, kết luận và kiến nghị hoàn thiện các quy định về thể chế liên quan đến lĩnh vực quốc tịch nói chung và liên quan đến người không quốc tịch nói riêng.

Ngoài ra, tác giả còn sử dụng một số phương pháp như: phương pháp tổng hợp, phương pháp trao đổi thông tin thông qua các ý kiến đóng góp của đại diện một số Sở Tư pháp tại các hội thảo), v.v..

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

- Luận văn góp phần hệ thống hóa những vấn đề lý luận và pháp lý của quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam.

- Luận văn có thể được dùng làm tài liệu phục vụ công tác nghiên cứu khoa học và đào tạo về công tác quốc tịch.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Các kiến nghị về giải pháp của Luận văn có giá trị tham khảo đối với cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về công tác quốc tịch cũng như đề xuất nghiên cứu khả năng Việt Nam gia nhập một số công ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực quốc tịch.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của Luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận chung về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.

Chương 2: Thực trạng quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam.

Chương 3: Quan điểm và một số đề xuất giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH

1.1. Quan niệm về quốc tịch, người không quốc tịch, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

1.1.1. Khái niệm quốc tịch, người không quốc tịch:

- *Khái niệm về quốc tịch:* Quốc tịch là một khái niệm ra đời vào thời kỳ quá độ từ chế độ phong kiến lên chủ nghĩa tư bản. Khái niệm này xuất hiện cùng với tư tưởng tiến bộ của cách mạng tư sản. Trong các xã hội khác nhau, thời kỳ lịch sử khác nhau, công dân sẽ có địa vị pháp lý khác nhau. Địa vị pháp lý đó được củng cố và hoàn thiện hơn qua từng giai đoạn phát triển của xã hội. Thời điểm lịch sử thay đổi dẫn đến khai niệm về quốc tịch, pháp luật về quốc tịch thay đổi. Từ phương diện pháp lý hiện đại, quốc tịch là mối quan hệ pháp lý hai chiều, được xác lập giữa cá nhân với một quốc gia nhất định, có nội dung là tổng thể các quyền và nghĩa vụ của người đó và quốc gia mà họ là công dân [22, tr.107].

Thông thường, người nào cũng có một tổ quốc và từ khi sinh ra đều mang quốc tịch nhất định, vì quốc tịch không chỉ là vấn đề tình cảm và tâm lý mà còn là cơ sở xác định địa vị pháp lý và là mối liên hệ giữa cá nhân đó với nhà nước. Theo từ điển Oxford của Anh thì “*Quốc tịch là sự quy thuộc của một người vào một quốc gia nào đó*”. Hay theo từ điển Bách khoa Luật của Liên Xô cũ thì *quốc tịch là sự quy thuộc về mặt pháp lý và chính trị của một cá nhân vào một Nhà nước thể hiện mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước và cá nhân. Nhà nước quy định các quyền cho cá nhân là công dân của mình, bảo vệ và bảo hộ công dân đó ở nước ngoài. Về phần mình, công dân phải tuân theo pháp luật của Nhà nước và hoàn thành nghĩa vụ đối với Nhà nước*”. Hoặc như một cách hiểu khác theo từ điển Luật Hợp chúng quốc Hoa Kỳ thì “*Quốc tịch là một đặc tính phát sinh từ sự kiện quy thuộc của một người vào một quốc gia nào đó*” [23].

Có thể nói, quốc tịch là một chế định pháp lý bao gồm các quy định điều chỉnh hình thức và nội dung mối quan hệ pháp luật được thiết lập giữa Nhà nước và cá

nhân, từ đó làm phát sinh quyền và nghĩa vụ qua lại giữa Nhà nước và công dân. Quốc tịch là căn cứ duy nhất xác định công dân của một Nhà nước; là tiền đề pháp lý bắt buộc để một cá nhân có thể được hưởng các quyền và nghĩa vụ công dân đối với một nhà nước. Quốc tịch thể hiện mối quan hệ có tính ổn định cao, bền vững về mặt thời gian và không bị giới hạn về mặt không gian. Mối quan hệ này không dễ dàng bị thay đổi và chỉ có thể thay đổi trong những trường hợp đặc biệt với những điều kiện hết sức khắt khe (xin nhập, xin thôi, xin trở lại quốc tịch, bị tước quốc tịch,...). Nghiên cứu sự ra đời của nhà nước Aten cổ đại, Ph. Ăng ghen đã chỉ rõ *“Bây giờ, cái có ý nghĩa quyết định không phải là việc thuộc về những tập đoàn cùng dòng máu nào, mà là địa điểm cư trú, người ta không phải phân chia nhân dân, mà là phân chia địa vực, về phương tiện chính trị, dân cư đã đơn thuần trở thành một phần thuộc về địa vực”*. Như vậy, khi một nhà nước được thành lập sẽ làm xuất hiện mối quan hệ pháp lý – chính trị giữa chính quyền nhà nước với các cá nhân đang sống trên lãnh thổ của nhà nước đó. Đối với mỗi cá nhân, quốc tịch mang ý nghĩa là sự ràng buộc với chính nhà nước mà họ là công dân, nhưng đối với một đất nước, quốc tịch thể hiện vai trò, trách nhiệm của quốc gia đó với công dân của mình; công dân sẽ là sự thể hiện cơ bản nhất “bộ mặt” của một nhà nước. Quốc tịch vừa mang tính quốc tế nhưng lại là đối tượng điều chỉnh của luật pháp quốc gia. Đây chính là đặc thù của quốc tịch, xuất phát từ mối quan hệ biện chứng giữa quyền con người và quyền công dân của một cá nhân khi tồn tại trong đời sống xã hội. Được sở hữu một quốc tịch là điều kiện thiết yếu để tham gia đầy đủ vào các hoạt động của xã hội và là điều kiện tiên quyết để thụ hưởng đầy đủ các quyền của con người.

- *Khái niệm về tình trạng không quốc tịch, người không quốc tịch*: Theo định nghĩa tại Điều 1 Chương I Công ước quốc tế về quy chế của người không quốc tịch (Stateless person) được thông qua tại New York ngày 28/9/1954 thì “Người không quốc tịch là người không được bất kỳ quốc gia nào coi là công dân nước mình theo quy định của luật pháp nước đó” (Article 1. 1. *For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not considered as a nationality by any State under the operation of its law*) [11]. Một người không có quốc tịch bởi

vì họ không phải công dân nước mà họ đang sinh sống (hoặc công dân của bất kỳ nước nào khác), nên các quyền con người cơ bản của họ thường bị bác bỏ như quyền bầu cử, quyền được làm việc, quyền được mua hoặc thuê nhà, quyền được học hành, quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền được bảo hiểm xã hội và hưu trí... Người không quốc tịch không được sở hữu bất động sản, không được mở tài khoản ngân hàng, không được kết hôn hợp pháp hoặc đăng ký khai sinh cho con cái, cũng không thể đi nước ngoài vì không có hộ chiếu. Vì vậy, nhiều người không quốc tịch đã trở thành người nhập cư bất hợp pháp ở bất cứ nước nào họ đến; họ phải đối diện với việc giam giữ kéo dài hoặc vô thời hạn hoặc bị đẩy đi, đẩy lại giữa các quốc gia do không thể chứng minh được bản thân là ai và từ đâu đến.

Nói về tình trạng không quốc tịch, ngài António Guterres – Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (nay là Tổng Thư ký Liên hợp quốc từ ngày 01/01/2017) nhận định: *“Đây là điều tồi tệ nhất xảy ra đối với nhân loại. Nghĩa là bạn không phải là thực thể, bạn không tồn tại, bạn không được chu cấp gì hết, bạn chẳng được coi là gì”*. Người không quốc tịch đang sống trong ác mộng bị quên lãng một cách bất hợp pháp, khiến họ bị loại ra khỏi cuộc sống của loài người trên thế giới. Nếu không giải quyết và ngăn chặn tình trạng này thì nó sẽ kéo dài mãi mãi, vì cha mẹ không quốc tịch sẽ không thể chuyển quốc tịch cho con cái họ. Ngoài sự nghèo khổ sẽ tiếp tục đến với người không quốc tịch, hậu quả cuộc sống bên lề xã hội sẽ tạo ra bức xúc xã hội và có thể trở thành nguồn gốc của sự xung đột. [31]

1.1.2. Khái niệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

- *Khái niệm về quản lý nhà nước*: Quản lý là sự tác động lên một hệ thống nào đó với mục tiêu đưa hệ thống đó đến trạng thái cần đạt được. Quản lý được phát sinh từ lao động, không tách rời với lao động và bản thân quản lý cũng là một loại hoạt động lao động. *“Bất kỳ lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào đó mà được tiến hành trên quy mô tương đối lớn đều cần có sự quản lý ở mức độ nhiều hay ít nhằm phối hợp những hoạt động cá nhân và thực hiện những chức năng chung... Một nhạc công tự điều khiển mình nhưng một dàn nhạc cần phải có nhạc trưởng”* [21, T.23, tr. 342].

Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước là hoạt động tổ chức, điều hành của cả bộ máy nhà nước, là sự tác động, tổ chức của quyền lực nhà nước trên các phương diện lập, hành pháp và tư pháp. Hay nói cách khác, quản lý nhà nước là sự tác động của các chủ thể mang quyền lực nhà nước, chủ yếu bằng pháp luật tới các đối tượng quản lý nhằm thực hiện các chức năng đối nội, đối ngoại của nhà nước. Đây là một hoạt động gắn liền với sự xuất hiện của Nhà nước. Quản lý nhà nước ra đời với tính chất là loại hoạt động quản lý xã hội. Quản lý nhà nước là hoạt động chấp hành và điều hành được đặc trưng bởi các yếu tố có tính tổ chức; được thực hiện trên cơ sở pháp luật và đề thi hành pháp luật; được bảo đảm thực hiện chủ yếu bởi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Quản lý nhà nước cũng là sản phẩm của việc phân công lao động nhằm liên kết và phối hợp các đối tượng bị quản lý.

- *Khái niệm về quản lý nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch*: là việc các cơ quan quản lý nhà nước áp dụng các chính sách, pháp luật tác động lên các đối tượng có liên quan nhằm điều chỉnh, thực hiện việc bảo hộ công dân của quốc gia mình cũng như làm thay đổi quốc tịch và thay đổi sự bảo hộ của nhà nước tới cá nhân đang mang quốc tịch của quốc gia đó. Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 quy định về quyền đối với quốc tịch như sau: “1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mỗi cá nhân đều có quyền có quốc tịch. Công dân Việt Nam không bị tước quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp quy định tại Điều 31 Luật này.” và “2. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, mọi thành viên của các dân tộc đều bình đẳng về quyền có quốc tịch Việt Nam” [15, Điều 2]. Như vậy, dù không có quy định rõ ràng về việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch nhưng quy định nêu trên đã thể hiện khái quát chủ trương của Đảng và Nhà nước ta trong lĩnh vực quốc tịch, đặc biệt là việc bảo hộ của Nhà nước đối với công dân Việt Nam, đồng thời thể hiện quan điểm chính trị về vấn đề chủ quyền, lãnh thổ của Nhà nước Việt Nam thông qua quốc tịch của một cá nhân.

- *Khái niệm quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch*: Dưới góc độ hình thức, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch có thể được hiểu là quá trình các cơ quan nhà nước sử dụng quyền lực của mình tác động có tổ chức và

điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình theo dõi, quản lý đối với người không quốc tịch cũng như các hoạt động của họ với nguyên tắc nhất định nhằm đạt được mục tiêu nhất định. Dưới góc độ nội dung, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch bao gồm nhiều hoạt động, như ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về không quốc tịch nói chung (nằm trong các quy định về quốc tịch); ban hành các văn bản phối hợp thi hành liên quan đến việc quản lý nhà nước đối với những nhóm người không quốc tịch có đặc trưng riêng; tổ chức thực hiện các văn bản này; tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật về quốc tịch; đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho công chức, viên chức làm công tác quốc tịch; chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ về giải quyết vấn đề quốc tịch và những vấn đề phát sinh sau khi xác định được quốc tịch cho những người không quốc tịch (như vấn đề an ninh, quốc phòng, hộ tịch, an sinh xã hội,...).

Trên cơ sở những nhận định trên, có thể đưa ra khái niệm cơ bản về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là quá trình các cơ quan có thẩm quyền thực hiện các hoạt động, biện pháp hành chính nhằm điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình theo dõi, quản lý đối với người không quốc tịch cũng như các hoạt động của họ nguyên tắc nhất định nhằm đạt được mục tiêu của quản lý nhà nước về công tác quốc tịch, đảm bảo hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch đang tồn tại ở Việt Nam phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế về người không quốc tịch.

1.2. Chủ thể, nội dung và các hình thức quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

1.2.1. Chủ thể

Chủ thể của quản lý nhà nước là Nhà nước, thông qua các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức của nhà nước. Hay có thể hiểu chủ thể của quản lý nhà nước là các tổ chức hoặc cá nhân trực tiếp tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước. Chủ thể quản lý nhà nước là các cơ quan, công chức trong bộ máy nhà nước được nhà nước ủy quyền thực hiện quyền quản lý nhà nước trong một lĩnh vực nào đó [24]. Vì vậy, chủ thể của quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch chính là hệ thống các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa

phương được ủy quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý trong lĩnh vực này. Cụ thể, ở Trung ương gồm: Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng,... và ở địa phương là UBND cấp tỉnh.

Các cơ quan quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các hoạt động quản lý phù hợp với phạm vi, lĩnh vực và thẩm quyền của mình nhằm bảo đảm thực hiện hiệu quả các quy định pháp luật về quốc tịch. Theo quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 – đạo luật duy nhất có hiệu lực tại Việt Nam liên quan đến lĩnh vực quốc tịch thời điểm này, tại Chương V Trách nhiệm của cơ quan nhà nước về quốc tịch quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương trong lĩnh vực quốc tịch, bao gồm cả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch. Cụ thể là: Điều 38 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước về quốc tịch, Điều 39 quy định về trách nhiệm của Chính phủ về quốc tịch và Điều 40 quy định về trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài về quốc tịch. Như vậy, các cơ quan thực hiện việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là Chủ tịch nước, Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao (cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, Ủy ban nhà nước về người Việt Nam, Ủy ban biên giới quốc gia), Bộ Quốc phòng (Bộ Tư lệnh bộ đội biên phòng), Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh,... Trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan nêu trên đã được thể hiện tương đối đầy đủ trong các quy định pháp luật, gồm cả trách nhiệm, thẩm quyền theo lĩnh vực của mình và cơ chế phối hợp với giữa các bộ, ngành có liên quan với nhau. Theo các quy định này, các cơ quan sẽ chủ động thực hiện trách nhiệm của mình và có sự trao đổi, thông tin cũng như đề nghị các cơ quan hữu quan cùng thực hiện nhiệm vụ quản lý.

1.2.2. Nội dung

Nhà nước Việt Nam luôn xác định con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự nghiệp xây dựng đất nước, Nhà nước Việt Nam khẳng định con người là trung tâm của các chính sách kinh tế - xã hội, thúc đẩy và bảo vệ quyền con người là nhân tố quan trọng cho 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 công bằng, dân chủ, văn minh, tất cả vì con người và cho con người. Chính phủ Việt Nam cho rằng, việc bảo đảm và thúc đẩy quyền con người trước hết là trách nhiệm và quyền hạn của mỗi quốc gia [36]. Do đó, việc quản lý nhà nước về con người, đặc biệt đối với người không quốc tịch chính là một trong những sự thể hiện cụ thể nhất, rõ ràng nhất về việc đảm bảo quyền con người của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Mục tiêu cao nhất của việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại Việt Nam chính là việc cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp nhằm ổn định tình hình người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam; giúp họ sống và tuân thủ theo pháp luật Việt Nam, không làm phương hại đến Nhà nước và nhân dân Việt Nam; thực hiện việc tôn trọng nhân quyền và thể hiện tinh thần nhân đạo, nhân văn của Nhà nước Việt Nam đối với người không quốc tịch. Hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là công cụ cơ bản nhằm điều chỉnh các quan hệ giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với người không quốc tịch. Đây là hoạt động được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có liên quan từ Trung ương đến địa phương, dưới sự lãnh đạo của Đảng, chỉ đạo của Nhà nước, tuân thủ theo quy định của pháp luật nhằm theo dõi, quản lý đối tượng đặc biệt này theo quy định của pháp luật Việt Nam, thể hiện tinh thần nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta. Hoạt động này đặc biệt có ý nghĩa quan trọng trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phù hợp với luật pháp quốc tế.

Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam thể hiện ở những nội dung sau:

Một là, hoạt động xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách pháp luật về người không quốc tịch, thể hiện những chủ trương, chính sách của Nhà nước Việt Nam đối với người không quốc tịch cũng như các quan điểm của Việt Nam trong các chính sách quản lý nhóm người này tại Việt Nam.

Hai là, tổ chức triển khai, hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc thực hiện pháp luật về quốc tịch, đặc biệt là các quy định pháp luật về người không quốc tịch, bao gồm các

hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật về người không quốc tịch; hướng dẫn các cơ quan có trách nhiệm thực hiện công tác quản lý về người không quốc tịch từ Trung ương đến địa phương; theo dõi, kiểm tra việc áp dụng các quy định pháp luật trong công tác quản lý; dự báo các nội dung, đề xuất giải pháp thực hiện việc quản lý trong tương lai. Các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực này có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các hoạt động quản lý nêu trên phù hợp với phạm vi, lĩnh vực quản lý.

Ba là, công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch. Đây là hoạt động cơ bản nhằm bảo đảm thực thi chính sách, pháp luật, góp phần thiết lập trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch. Việc thực hiện theo dõi, kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này sẽ do cơ quan quản lý nhà nước về quốc tịch thực hiện theo quy định của pháp luật chuyên ngành về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Bốn là, thực hiện thống kê, tổng kết, đánh giá công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch. Để ban hành các văn bản quản lý phù hợp với quy định của pháp luật đồng thời khả thi trong thực tiễn, chủ thể quản lý cần phải nắm bắt kịp thời, đầy đủ và toàn diện những thông tin về đối tượng quản lý. Việc tổng kết, đánh giá thực tiễn là một trong những nội dung quan trọng của hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch hiện nay.

1.2.3. Các hình thức thể hiện

Các hoạt động quản lý này có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm thực thi hiệu quả các quy định của pháp luật về quốc tịch, các chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong quá trình theo dõi quản lý đối với người không quốc tịch hiện đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam. Các chủ thể quản lý với vai trò và trách nhiệm của mình sẽ tiến hành các hoạt động nhằm áp dụng pháp luật, chính sách an sinh xã hội, an ninh trật tự một cách triệt để, tạo điều kiện giúp người không quốc tịch sinh sống, học tập, ổn định cuộc sống tại Việt Nam và tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam; đáp ứng đầy đủ các điều kiện để được xem xét cho nhập quốc tịch Việt Nam để được hưởng các quyền lợi của công dân Việt Nam; tiến tới hạn chế và ngăn chặn được tình trạng không quốc tịch. Đây chính là đặc trưng cơ bản nhất của

hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Việc thực hiện tốt các nội dung quản lý nhà nước của cơ quan có thẩm quyền góp phần bảo đảm cho các quy định pháp luật được thực thi có hiệu quả, đảm bảo an ninh quốc phòng, thể hiện được tinh thần nhân đạo và phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế.

Về hình thức, hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch được thể hiện qua công tác quản lý hành chính thuần túy và qua việc áp dụng các quy định pháp luật khi giải quyết các việc về quốc tịch (giải quyết hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam, xác nhận có quốc tịch Việt Nam, xác định quốc tịch Việt Nam để cấp hộ chiếu và các giấy tờ tùy thân,...). Những hình thức thể hiện vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước chủ yếu được tiến hành theo ý chí đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, không phụ thuộc vào ý chí của chủ thể bị áp dụng pháp luật (là người không quốc tịch).

Ở khía cạnh quản lý hành chính thuần túy, các cơ quan có thẩm quyền tiến hành hoạt động theo dõi, thống kê số lượng người không quốc tịch nhập cảnh vào Việt Nam dưới dạng các thông tin về nhân thân, hình thức nhập cảnh (chính ngạch – qua các cửa khẩu quốc tế; tiểu ngạch – qua con đường không chính thức, vượt biên trái phép,...); số lượng người không quốc tịch đang cư trú tại một địa phương, thân nhân của họ (nếu có),... Các thông tin này sẽ được thu thập từ phía cơ quan địa phương (thường do Công an xã tổng hợp và báo cáo UBND cấp xã hoặc Công an cấp huyện) và tại các đồn biên phòng, hải quan cửa khẩu,...

Ở khía cạnh áp dụng pháp luật, đây là việc lựa chọn các quy phạm pháp luật, ban hành các văn bản áp dụng pháp luật một cách kịp thời, chính xác và thực hiện có hiệu quả nhằm điều hành, quản lý người không quốc tịch theo pháp luật Việt Nam. Chủ thể quản lý sẽ áp dụng các quy định pháp luật nhằm đảm bảo cho việc theo dõi, quản lý số lượng người không quốc tịch tại địa phương và cả nước, áp dụng các chính sách, hướng dẫn nhằm điều chỉnh người không quốc tịch ổn định cuộc sống, tuân thủ pháp luật Việt Nam, hạn chế tối đa hoặc không được phép có những hành động gây bất lợi cho Việt Nam.

Trong quá trình thực hiện các biện pháp quản lý nhà nước, việc sử dụng biện pháp thông tin, tuyên truyền, vận động những người không quốc tịch tuân thủ và

thực hiện các quy định pháp luật, các yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước cũng được sử dụng triệt để, có hiệu quả, giúp cho việc cung cấp thông tin đến người không quốc tịch được dễ dàng, tạo điều kiện giúp người không quốc tịch biết và hưởng những chính sách nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta.

Về phương thức, hoạt động quản lý nhà nước đối với những người không quốc tịch sẽ được thực hiện theo cơ chế phân cấp theo thẩm quyền cũng như lĩnh vực hoạt động (cấp Trung ương và cấp địa phương) và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan với nhau theo quy định của pháp luật (giữa các bộ, ngành liên quan với nhau hoặc giữa bộ, ngành với UBND cấp tỉnh hoặc giữa cơ quan có thẩm quyền ở trung ương với cơ quan cấp dưới ở địa phương theo ngành dọc).

Với đặc điểm quản lý nhà nước là thể hiện vai trò và trách nhiệm, việc phân định rõ nhiệm vụ cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan cần phải bảo đảm không có sự chồng chéo cũng như đùn đẩy, né tránh trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý trong từng nội dung, công việc và nhiệm vụ thực hiện các quy định pháp luật.

Ngoài ra, việc thống kê, tổng kết, đánh giá việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cũng như việc kiểm tra hiệu quả của công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực này sẽ là những thông tin thể hiện một cách khách quan và trung thực nhất, phản ánh hiệu quả quản lý cũng như vai trò của các cơ quan có thẩm quyền từ Trung ương đến địa phương, giúp các cơ quan quản lý nhìn nhận được vai trò, trách nhiệm của mình; đánh giá việc triển khai các quy định pháp luật để từ đó có những điều chỉnh về chính sách và pháp luật phù hợp.

1.3. Các đặc điểm của quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Khi thực thi quản lý nhà nước, các chủ thể được nhân danh và sử dụng quyền lực do Nhà nước giao cho. Với vị trí, vai trò là một hoạt động quản lý trong một lĩnh vực cụ thể, có tính chính trị cao là quốc tịch, hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là việc các cơ quan quản lý nhà nước (Chính phủ, các bộ, ngành từ Trung ương đến địa phương) thực hiện các chức năng, nhiệm vụ do LQT quy định và do cơ quan nhà nước ở trung ương phân cấp hoặc giao thực hiện (cơ quan chuyên môn thuộc các Bộ, ngành ở trung ương và cơ quan chuyên môn thuộc

UBND cấp tỉnh). Do đó, hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch có những đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, tính chính trị và tính quyền lực

Đây là đặc trưng của quản lý nhà nước về công tác quốc tịch nói chung và quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch nói riêng, bảo đảm phục vụ các mục tiêu chính trị, theo đúng chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam. Việc không có quốc tịch, không xác định được quốc tịch cũng như số lượng người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ của một quốc gia phần lớn đều bắt nguồn từ nguyên nhân chính trị (thay đổi thể chế, nhà nước; do biến động về an ninh, quốc phòng: chiến tranh, bạo loạn,...) nên việc quản lý nhà nước đối với đối tượng này luôn cần phải chấp hành, theo các quan điểm chính trị của Đảng cầm quyền; được triển khai thực hiện theo đúng quan điểm chỉ đạo của cơ quan quyền lực cao nhất là Nhà nước.

Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch thể hiện ở các nội dung cơ bản sau: người đứng đầu quốc gia (Chủ tịch nước) có quyền quyết định vấn đề quốc tịch của một cá nhân thông qua việc ban hành văn bản (Quyết định cá biệt hay văn bản chấp thuận,...) trên cơ sở nguyện vọng của cá nhân và đề xuất của cơ quan có thẩm quyền (loại trừ việc tước quốc tịch của một cá nhân dựa trên cơ sở đề xuất của cơ quan nhà nước, không xuất phát từ ý chí, nguyện vọng của cá nhân đó). Những Quyết định hoặc Thông báo nêu trên thể hiện tính quyền lực nhà nước một cách mạnh mẽ, nó quyết định một cá nhân có phải là công dân của quốc gia đó hay không, có được trở thành công dân, được hưởng sự bảo hộ của Nhà nước đó hay không. Bên cạnh đó, chủ thể quản lý còn có thẩm quyền tiến hành các hoạt động cần thiết để bảo đảm thực hiện ý chí của nhà nước (thể hiện qua các quyết định, văn bản làm thay đổi quốc tịch của một cá nhân). Tính quyền lực này mang tính chính trị hết sức rõ nét, bởi nó ảnh hưởng đến cả cá nhân và nhà nước về cả đối nội và đối ngoại.

Thứ hai, tính tổ chức chặt chẽ và mang tính chuyên môn hóa cao

Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch được tổ chức chặt chẽ, khoa học, có sự gắn kết giữa các khâu, các quá trình với nhau nhằm đạt được những hiệu quả nhất định. Mục đích của hoạt động này là thực thi quyền lực nhà nước trong lĩnh vực chấp hành và điều hành về quốc tịch, có những hoạt động mang tính định

hướng rõ ràng, yêu cầu phải được tổ chức chặt chẽ, theo các quy định pháp luật và phù hợp với thực tiễn áp dụng. Hoạt động này cần phải được thực hiện thông suốt từ Trung ương đến địa phương, giữa các cơ quan liên quan nhằm đạt mục đích tối cao là thể hiện tính chính trị, quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch. Người thực hiện nhiệm vụ trong các cơ quan quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương phải bảo đảm các tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn theo quy định của Luật Cán bộ, công chức và đáp ứng được các quy định chuyên ngành đặt ra, am hiểu lĩnh vực hành chính và công pháp, tư pháp quốc tế; việc tuyển dụng phải theo đúng quy định của Nhà nước về tuyển dụng cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước. Các hoạt động được thực hiện phải tuân thủ nghiêm túc nguyên tắc hành chính, nhằm nêu bật được vai trò của Nhà nước (thông qua hệ thống cơ quan nhà nước), thể hiện được quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với vấn đề quốc tịch.

Thứ ba, tính hiệu lực, hiệu quả:

Thông qua hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, trước tiên, phải bảo đảm việc chấp hành nghiêm túc, có hiệu quả quy định về hoạt động chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về quốc tịch. Tiếp theo đó, các công việc phải thực hiện giải quyết và thực hiện về lĩnh vực quốc tịch phải được cơ quan có trách nhiệm triển khai, giải quyết đúng thời hạn, đúng pháp luật về trình tự, thủ tục giải quyết.

Thứ tư, tính xã hội

Ngoài tính chính trị, vấn đề quản lý người không quốc tịch còn liên quan và có ảnh hưởng rất lớn tới xã hội, cụ thể chính là việc làm sao để điều chỉnh cũng như giúp người không quốc tịch có thể sinh sống ổn định, tuân thủ pháp luật nước sở tại và hòa nhập với cộng đồng xã hội nước đó. Nếu không đảm bảo được tính bình ổn xã hội sẽ dẫn đến việc người không quốc tịch bị kỳ thị, bỏ rơi, không thể thực hiện được các quyền con người tối thiểu để duy trì cuộc sống. Do đó, việc thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch phải được quán triệt triển khai trong tất cả các cơ quan nhà nước và trong toàn xã hội và cần thiết phải phổ biến, thông tin cho các cơ quan, đơn vị nhà nước, tổ chức, cá nhân trong xã hội nắm vững và thực hiện đúng quy định của pháp luật về quốc tịch. Vì vậy, phải bảo đảm cơ

chế, điều kiện thuận lợi cho tổ chức, công dân biết, tham gia và nhìn nhận được tầm quan trọng của việc có quốc tịch và việc bảo hộ công dân của Nhà nước và quốc gia họ mang quốc tịch.

Thứ năm, tính đa dạng và thống nhất

Tính chất này của hoạt động quản lý nhà nước về quốc tịch được thể hiện ở chỗ Chính phủ là cơ quan quyền lực cao nhất, thống nhất quản lý nhà nước về công tác quốc tịch; một cơ quan cấp Bộ (ở phần lớn các quốc gia trên thế giới đều là Bộ Tư pháp) sẽ tham mưu giúp Chính phủ trong công tác quốc tịch (bao gồm cả công tác quản lý đối với người không quốc tịch); chủ trì và phối hợp với các cơ quan hữu quan ở Trung ương và địa phương thực thi vai trò quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đạt được kết quả tốt nhất. Tuy giữa các cơ quan nhà nước về quốc tịch có sự phân cấp về lĩnh vực chuyên môn cũng như về giới hạn thẩm quyền nhưng vẫn thống nhất ở các điểm sau: nội dung, phương pháp quản lý nhà nước cần được đảm bảo thực đúng quy định pháp luật của quốc gia, tiến tới phù hợp với các quy định pháp luật quốc tế; cơ chế phối hợp được thực hiện dựa trên nguyên tắc phối hợp hành chính, hiệu quả, tránh sự rườm rà, chồng chéo; có sự cập nhật, trao đổi thông tin giữa các cơ quan hữu quan trong hoạt động thuộc phạm vi do mình quản lý cho Chính phủ để phục vụ hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch trên phạm vi toàn quốc.

Thứ sáu, tính nhân quyền và nhân đạo. Đây là một trong những tính chất quan trọng trong công tác quản lý dân cư, đặc biệt là công tác quản lý đối tác có tính nhạy cảm cao như người không quốc tịch. Tính chất này cũng được thể hiện rất rõ qua các hoạt động ban hành chính sách, quy định pháp luật cũng như việc áp dụng quản lý nhóm đối tượng này ở Việt Nam.

Công cụ, phương pháp quản lý: Công cụ quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch chính là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quốc tịch nói chung và về người không quốc tịch nói riêng; phương pháp quản lý là sử dụng phương pháp mệnh lệnh hành chính mang tính quyền lực nhà nước.

1.4. Các điều kiện bảo đảm quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

1.4.1. Điều kiện về chủ trương, chính sách pháp luật

Trong hoạt động quản lý nào thì yếu tố chủ trương, đường lối, chính sách cũng luôn là nhân tố quyết định, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý. Việc quản lý nhà nước sẽ phát huy hiệu quả, thúc đẩy phát triển khi chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật được đồng bộ, hoàn thiện. Ngược lại, khi chủ trương, chính sách, pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính đồng bộ sẽ kìm hãm hiệu quả quản lý và ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển.

Để tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, trước hết, pháp luật trong lĩnh vực này phải đáp ứng các yêu cầu cần thiết và đáp ứng được các tiêu chí: tính thống nhất, đồng bộ trong nội dung văn bản, hợp hiến, hợp pháp; nội dung văn bản không chồng chéo, mâu thuẫn; có tính khả thi, bảo đảm tính ổn định tương đối và ngôn ngữ dễ hiểu. Pháp luật vừa là cơ sở, công cụ thực hiện quản lý nhà nước vừa là các chuẩn mực pháp lý cho các cơ quan nhà nước và là cơ sở cho việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan này. Trên cơ sở các quy định pháp luật, các chủ thể quản lý có những định hướng, cơ sở pháp lý và phương pháp thích hợp để thực hiện các mục tiêu đã đề ra, tiến tới ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cho phù hợp.

Thực tiễn cuộc sống cũng như những yêu cầu của pháp luật hiện nay cho thấy, cần phải đảm bảo thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về người không quốc tịch trên nhiều phương diện. Đến thời điểm hiện tại, số lượng văn bản quy phạm pháp luật về quốc tịch nói chung được ban hành là 02 luật và 10 văn bản hướng dẫn thi hành luật. Trong đó, số lượng văn bản quy phạm pháp luật và một số văn bản thể hiện chính sách, chủ trương chỉ đạo của Nhà nước Việt Nam giải quyết các vấn đề về không quốc tịch được ban hành gồm:

- Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (các Điều 15, 16, 19 và 22);
- 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 (các Điều 5, 6, 7 và 8);
- 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

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 (Điều 2 và Điều 7);

- 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;

- Thông tư số 03/2015/TT-BTP ngày 01/4/2015 của Bộ Tư pháp 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;

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

- 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;

- 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;

- 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;

- 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.

Xét về mặt tổng thể, hệ thống văn bản điều chỉnh đối tượng người không quốc tịch đã được ban hành đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan nhà nước thực hiện vai trò quản lý của mình trong lĩnh vực này. Thông qua việc theo dõi quản lý tình hình người không quốc tịch, giải quyết những phát sinh trong quá trình quản lý họ và thực hiện trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước nhằm thực hiện tốt các quy

định pháp luật liên quan đến lĩnh vực quốc tịch nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng.

1.4.2. Điều kiện về con người, cơ sở vật chất thực hiện công tác quản lý

Để hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch được thống nhất trên phạm vi toàn quốc thì rất cần có đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quốc tịch có trình độ, năng lực quản lý từ Trung ương đến địa phương. Đội ngũ cán bộ, công chức phải được đào tạo bài bản, đúng ngành nghề, am hiểu về lĩnh vực quốc tịch và được phân công công việc đúng chuyên môn, nghiệp vụ, đặc biệt về người không quốc tịch; nghiêm chỉnh chấp hành quy định pháp luật và thực hiện nghiêm túc quyền lực của nhà nước trong lĩnh vực này. Việc kịp thời hướng dẫn kỹ năng, nghiệp vụ cho cán bộ là rất cần thiết và phải được triển khai một cách hệ thống, đồng bộ. Bằng công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ kết hợp kiểm tra hiệu quả của hoạt động quản lý ở từng cấp từ Trung ương đến địa phương và tại từng lĩnh vực có liên quan sẽ kịp thời phát hiện những khó khăn, vướng mắc, từ đó có hướng dẫn cụ thể, thúc đẩy hoạt động quản lý nhà nước về người không quốc tịch được thực hiện nhanh chóng và đúng pháp luật, góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Bên cạnh đó, việc trang bị cơ sở vật chất, tài chính phục vụ công tác quản lý cũng là một trong những điều kiện giúp cho công tác này được chú trọng và đầu tư kịp thời nhằm phục vụ cho công tác quản lý được thực hiện có hiệu quả.

1.4.3. Điều kiện về sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Thông qua việc các bộ, ngành, địa phương có liên quan cùng phối hợp thực hiện hoạt động quản lý nhà nước nhằm đảm bảo quyền có quốc tịch cho người không quốc tịch sẽ góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho việc xác định quyền lợi của người dân cũng như hỗ trợ cơ quan nhà nước thực hiện việc xác định các quyền và nghĩa vụ khác của người dân, giúp cho việc bảo hộ công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước. Việc quy định rõ ràng, cụ thể các nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tại từng cấp (ở Trung ương và địa phương) theo các quy định pháp luật sẽ giúp cho việc quản lý nhà nước được nhuần nhuyễn, khoa học, có sự giám sát, kiểm tra lẫn nhau, hỗ trợ nhau trong công tác thực thi quyền lực nhà nước.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và văn bản phối hợp hiện nay chưa hoàn thiện, do đó, việc tổ chức thực hiện và phối hợp thực hiện giữa các ngành được đánh giá là khó khăn, phức tạp vì chủ thể quản lý rất rộng, bao gồm: các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương (Chủ tịch nước, Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an,...) cùng một số bộ, ngành khác có liên quan ở mức độ nhất định (Bộ quốc phòng, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo,...) và các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương (UBND các cấp, Sở Tư pháp, Công an tỉnh, Sở Ngoại vụ,...) đều cùng tham gia vào quá trình quản lý nhóm đối tượng này. Do vậy, việc đặt ra yêu cầu phối hợp giữa các cơ quan có liên quan sẽ đáp ứng yêu cầu tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cũng như nâng cao trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức khi thực hiện hoạt động này.

1.4.4. Điều kiện về người không quốc tịch

Người không quốc tịch chính là đối tượng dễ bị lợi dụng một cách chủ động và bị động nhất, bởi chính việc họ không có quốc tịch sẽ dẫn đến việc họ không bị ràng buộc về cơ chế chính trị cũng như chấp hành pháp luật của bất cứ quốc gia nào, do đó, những việc họ làm có thể cũng sẽ không chịu ảnh hưởng hoặc tác động nặng nề từ những chính sách và pháp luật của quốc gia đó. Việc quản lý và giúp đỡ họ sinh sống ổn định, lành mạnh và tuân thủ pháp luật Việt Nam sẽ giúp ích rất nhiều cho việc duy trì trật tự địa phương nơi họ đang sinh sống; hạn chế tối đa việc bị thế lực thù địch lôi kéo, lợi dụng họ để gây rối an ninh, chính trị Việt Nam. Vì vậy, công tác quản lý luôn cần được thực hiện thống nhất nhằm mục tiêu bảo đảm an ninh, xã hội. Thông qua hoạt động quản lý nhà nước sẽ giúp người không quốc tịch thêm thông tin, nắm vững được những quy định pháp luật của quốc gia/địa phương nơi họ đang sinh sống; tiếp nhận và lĩnh hội được những thiện chí mà Đảng, Nhà nước và Chính phủ của Việt Nam (thông qua việc thực hiện quản lý của các cơ quan nhà nước) đem đến cho họ; việc nghiêm túc tuân thủ pháp luật Việt Nam giúp người không quốc tịch đảm bảo cuộc sống ổn định trên lãnh thổ Việt Nam.

1.5. Kinh nghiệm quốc tế trong việc quản lý người không quốc tịch và một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

1.5.1. Tình hình người không quốc tịch tại một số quốc gia và quốc tế

Sự hình thành và phát triển của người không quốc tịch luôn gắn liền với sự thay đổi về chính trị, an ninh, quốc phòng của một quốc gia, cũng như sự ảnh hưởng từ bất ổn chính trị của quốc gia khác. Theo báo cáo của UNHCR, tính đến hết ngày 31/12/2016, khoảng 65,6 triệu người trên toàn thế giới buộc phải di tản do bị bức hại, xung đột hoặc do những tình huống bạo lực khác. Trên thế giới có khoảng 3.242.207 người không quốc tịch. Các nước có nhiều người không quốc tịch là I-rắc (48.200 người), My-an-ma (925.939 người), Thái Lan (487.741 người), Sy-ri (160.000 người), U-dơ-bê-kit-xtan (86.524 người), Ét-xtô-ni-a (82.585 người), A-rập Sau-đi (70.000 người), Cộng hòa Liên bang Đức (12.017 người)... Đây là một vấn đề của toàn cầu, đang rất cần sự quan tâm của rất nhiều nước trên thế giới [14].

Nguyên nhân của tình trạng gia tăng số lượng người không quốc tịch, không xác định được quốc tịch trong khoảng 10 năm cuối thế kỷ thứ 20 và 10 năm đầu thế kỷ thứ 21 xuất phát từ sự thay đổi về chính trị, lãnh thổ, hoặc do thay đổi về quy định pháp luật. Với những cuộc giao tranh giữa các nhà nước láng giềng về vấn đề tranh chấp lãnh thổ, nội chiến do bất ổn chính trị hay sự phát triển của chủ nghĩa khủng bố mang tính chất liên minh tôn giáo tự phát, bất hợp pháp đã đẩy rất nhiều người dân thường vô tội rơi vào tình trạng không nhà cửa, không quốc gia, không nhà nước bảo hộ, buộc phải di lánh nạn, tị nạn ở các nước láng giềng; hoặc làn sóng di cư tự phát, tự do từ các quốc gia nghèo, chậm phát triển đến những quốc gia giàu có để mưu cầu cuộc sống. Những trường hợp này không chỉ chạy tị nạn sang nước thứ hai mà thậm chí sang cả nước thứ ba. Đa số họ đều là những người dân nghèo, không có giấy tờ tùy thân, không được nhà nước mới thành lập của quốc gia nơi họ đang sinh sống xác định họ là công dân quốc gia đó (số lượng người dân do sự tan rã của Liên bang Xô viết nên không được nhà nước nào thừa nhận); một số không nhỏ cố tình không xuất trình giấy tờ chứng minh quốc tịch do lo ngại bị trục xuất hoặc đối xử phân biệt (số lượng người gốc Phi di cư tự do sang Châu Âu, cố tình không cung cấp thông tin về quốc tịch nhằm gây khó khăn cho chính quyền nước sở

tại có căn cứ trao trả/ trục xuất họ về quốc gia bảo hộ cho họ) hoặc do thay đổi về quy định pháp luật nên họ không được công nhận là công dân của một quốc gia nên rơi vào tình trạng không quốc tịch (pháp luật Bồ-ra-xin không công nhận con của công dân Brazil sinh ra ở nước ngoài được mang quốc tịch Bồ-ra-xin nếu đứa trẻ đó không được sinh ra tại quốc gia công nhận việc có quốc tịch theo nơi sinh). Hay đó là việc trẻ em không được mang quốc tịch của mẹ nếu là con của người mẹ đơn thân và sinh ra ở ngoài lãnh thổ của quốc gia mà người mẹ là công dân; trẻ em được sinh ra được đăng ký khai sinh nhận quốc tịch theo cha hoặc mẹ nhưng lại không được cơ quan có thẩm quyền của quốc gia mà người cha hoặc người mẹ là công dân công nhận và cấp giấy tờ chứng nhận quyền công dân cho đứa trẻ, như trường hợp trẻ em có mẹ là công dân Trung Quốc (Đài Loan), sinh ra ngoài lãnh thổ Đài Loan và được đăng ký khai sinh tại cơ quan có thẩm quyền nước sở tại là nhận quốc tịch Trung Quốc (Đài Loan) theo quốc tịch mẹ nhưng chính quyền Đài Loan từ chối không cấp giấy tờ chứng minh quốc tịch cho trẻ em đó. Ngoài ra, việc chỉ công nhận nguyên tắc một quốc tịch tuyệt đối sẽ khiến người nước ngoài cư trú muốn nhập quốc tịch của quốc gia sở tại sẽ phải xin thôi quốc tịch hiện có, tuy nhiên vì những lí do chủ quan và khách quan (không kịp đăng ký khai sinh, do tranh chấp giữa cha mẹ của trẻ em,...) mà họ lại không nhận được quốc tịch của quốc gia sở tại nên rơi vào tình trạng không quốc tịch.

1.5.2. Một số giá trị tham khảo

Trước tình hình người không quốc tịch, người không xác định được quốc tịch đang ngày một tăng tại nhiều quốc gia trên thế giới, rất nhiều quốc gia đã có những biện pháp đáng kể nhằm giải quyết vấn đề quốc tịch cho số người này cũng như có những biện pháp nhằm quản lý người không quốc tịch và tiến tới ngăn chặn tình trạng không quốc tịch tại quốc gia đó. Qua nghiên cứu, tìm hiểu một số quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới cho thấy, nhiều quốc gia có nhiều người không quốc tịch sinh sống đã có những biện pháp (bằng pháp luật hoặc bằng các biện pháp quản lý nhà nước) để điều chỉnh và quản lý đối tượng này, như: Cộng hòa Liên bang Đức, In-dô-nê-si-a, Phi-líp-pin và Thái Lan,... Một số quốc gia có những quy định riêng, cụ thể nhằm điều chỉnh đối tượng này nhưng cũng có những quốc gia sử dụng những biện

pháp hành chính thay cho các quy định pháp luật để quản lý họ. Một trong số những quốc gia đã thành công trong việc giảm tình trạng không quốc tịch là Bờ-ra-xin, Cộng hòa Liên bang Đức và In-đô-nê-si-a, Phi-lip-pin và Thái Lan.

Đầu tiên phải kể đến thành công của Bờ-ra-xin. Luật quốc tịch cũ của Bờ-ra-xin trước đây quy định trẻ em là con của công dân Bờ-ra-xin sống ở nước ngoài muốn có quốc tịch Bờ-ra-xin thì phải về cư trú tại Bờ-ra-xin. Quy định này đã tạo nên tình trạng không quốc tịch của trẻ em được sinh ra ở những nước không công nhận quốc tịch theo nơi sinh, khiến cho trẻ em có cha mẹ là công dân Bờ-ra-xin nhưng đang cư trú ở nước ngoài, không được có quốc tịch theo nơi sinh và cũng không có quốc tịch Bờ-ra-xin theo cha mẹ do luật pháp của Bờ-ra-xin không công nhận quốc tịch của trẻ em được sinh ra mà cha mẹ không cư trú trong nước. Điều này dẫn đến việc có khoảng 20.000 trẻ em không có quốc tịch do quy định này. Đến năm 2007, nhận thức được tình hình đó, Bờ-ra-xin đã sửa đổi Hiến pháp, theo đó cho phép trẻ em là con của công dân Bờ-ra-xin đang sinh sống ở nước ngoài sẽ được có quốc tịch Bờ-ra-xin dù trẻ em đó cũng có quốc tịch theo nơi sinh. Luật áp dụng hồi tố đã được thực hiện dẫn đến kết quả số lượng trẻ em không quốc tịch nêu trên đã trở thành những trẻ em có quốc tịch, là công dân Bờ-ra-xin [12].

Tại châu Á, quốc gia điển hình cho việc giải quyết có lại quốc tịch do yếu tố pháp luật là In-đô-nê-si-a. Trước đây, luật pháp In-đô-nê-si-a quy định công dân In-đô-nê-si-a sống ở nước ngoài 05 năm trở lên sẽ bị mất quốc tịch nếu không đăng ký với Đại sứ quán Indonesia tại nước sở tại. Điều này khiến cho hàng trăm nghìn người In-đô-nê-si-a đang sinh sống ở nước ngoài bị mất quốc tịch vì đã không thực hiện quy định này. Sau đó, Luật quốc tịch năm 2006 được thông qua, đã sửa đổi quy định này, giải quyết cho hàng trăm nghìn người thoát khỏi tình trạng không quốc tịch, không bị mất quốc tịch In-đô-nê-si-a [29].

Láng giềng của In-đô-nê-si-a và có chung tình trạng người không quốc tịch do vấn đề phân chia lãnh thổ và thay đổi chính trị chính là Phi-líp-pin. Quốc gia ở vùng Đông Nam Á này có rất nhiều người không quốc tịch có gốc Phi-líp-pin nhưng di cư từ In-đô-nê-si-a trở về và đang sinh sống trên một vùng đất rộng lớn của Phi-líp-pin nhưng không thể chứng minh được họ có quốc tịch Phi-líp-pin hay

quốc tịch In-đô-nê-si-a. Để giải quyết tình trạng không quốc tịch do lịch sử để lại này, Phi-líp-pin đã tham gia Công ước năm 1954 về quy chế người không quốc tịch, đồng thời Quốc hội Phi-líp-pin đã ban hành nhiều quy định mới nhằm hạn chế tình trạng không quốc tịch như: quy định về việc phụ nữ Phi-líp-pin sẽ không bị mất quốc tịch khi lấy chồng là công dân nước ngoài, một loạt các quy định liên quan đến người tị nạn, quy định về việc cấp giấy tờ đi lại cho người không quốc tịch, quy định về quốc tịch của trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Phi-líp-pin hay trẻ em được sinh ra tự nhiên ở Phi-líp-pin (quốc tịch theo nơi sinh). Đặc biệt, đối với những trường hợp không có giấy tờ tùy thân gì nhưng qua xác minh và tìm hiểu thông tin thì xác định họ là người gốc Phi-líp-pin thì sẽ được đăng ký với chính quyền địa phương. Trong 2 năm 2011 và 2012, đã có 8.745 người không có giấy tờ đã đăng ký để được phỏng vấn và tiến hành thủ tục cấp giấy tờ xác định nguồn gốc và quốc tịch. Sau khi xác định được gốc của những người này, xem họ có mối liên hệ gì với Phi-líp-pin thì cơ quan có thẩm quyền đưa ra phương án giải quyết đối với từng nhóm đối tượng như: người chưa được đăng ký khai sinh, người đăng ký khai sinh có sai sót trong xác định quốc tịch, với kết quả đã giải quyết cho khoảng 6.635 người có quốc tịch và cấp các giấy tờ tùy thân. Cho đến nay, cơ bản Phi-líp-pin không còn người không quốc tịch [34].

Một nước châu Á khác rất gần với Việt Nam là Thái Lan cũng đã có những thay đổi trong quy định pháp luật và phương pháp quản lý nhà nước đối với vấn đề quốc tịch. Điều này thể hiện ở việc quốc gia này đã có sự thay đổi về quy định pháp luật từ việc chỉ công nhận trẻ em được mang quốc tịch Thái Lan theo cha mà không cho phép trẻ em là con của người mẹ là công dân Thái Lan còn không rõ người cha là ai thì được mang quốc tịch Thái Lan. Nhận thức được việc quy định này gây ra sự bất bình đẳng giới và ảnh hưởng không nhỏ đến quyền lợi của trẻ em, Chính phủ hoàng gia Thái Lan đã có những biện pháp cụ thể, tích cực và có cam kết chấm dứt tình trạng không quốc tịch tại Thái Lan bằng chiến dịch Không còn tình trạng không quốc tịch với sự hợp tác thực hiện cùng UNHCR. Tính đến năm 2012, có khoảng hơn 30.000 người không quốc tịch đã được nhập quốc tịch Thái Lan; trong tháng 12/2012, Nội các Thái Lan đã đưa ra lộ trình mới nhằm giải quyết vấn đề quốc tịch cho khoảng 80.000 trẻ em vô gia cư và không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ

Thái Lan. Quy định này cho phép trẻ em có mẹ là công dân Thái Lan, người kia không rõ là ai thì có quốc tịch theo mẹ, giảm được số lượng lớn tình trạng trẻ em không có quốc tịch ở nước này [12].

Tại châu Âu, quốc gia điển hình cho việc thành công khi hạn chế và tiến tới ngăn chặn tình trạng không quốc tịch là Cộng hòa Liên bang Đức – quốc gia có hàng ngàn người di cư từ quốc gia khác sang xin thường trú hoặc xin cư trú theo diện tị nạn. Qua chia sẻ của chuyên gia UNHCR tại Cộng hòa Liên bang Đức thì quốc gia này có chính sách rất nhân đạo đối với những người không quốc tịch đang cư trú. Đó chính là quy định: trường hợp nào sau khi không thể xác định được họ là công dân nước nào và rơi vào tình trạng không quốc tịch, nếu cư trú ổn định từ 8 năm trở lên, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật Liên bang Đức, nộp đơn xin nhập quốc tịch Đức và cam kết trung thành với Nhà nước Liên bang Đức thì sẽ được xem xét cho nhập quốc tịch Đức. Đối với những trường hợp không thể xác định được quốc tịch thì Chính phủ Liên bang sẽ xem xét cấp cho những người này giấy phép cư trú vĩnh viễn, được hưởng những quyền lợi gần bằng với công dân Đức. Đặc biệt, 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 cũng như chính sách bảo hộ của Chính phủ Liên bang như trẻ em Đức cho đến khi trước 21 tuổi. Điều này có được là do Cộng hòa Liên bang Đức là thành viên của Công ước về không quốc tịch và được thực hiện trên cơ sở chính sách pháp luật thống nhất, hiệu quả và chính sách nhân đạo của Chính phủ Liên bang Đức.

Từ những thành công của những quốc gia nêu trên, Việt Nam có thể xem xét, nghiên cứu tham khảo một số nội dung để áp dụng vào quá trình quản lý số lượng người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam, nhằm thực hiện mục tiêu giảm thiểu và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, xem xét giải quyết vấn đề quốc tịch cho số lượng người không quốc tịch ở Việt Nam.

Kết luận Chương 1

Cùng với sự phát triển và thay đổi về chính trị, thể chế của một quốc gia, chiến tranh cũng như việc phân định lại biên giới sẽ làm phát sinh tình trạng không quốc tịch và người không quốc tịch. Việc sử dụng các biện pháp về pháp luật, kinh

tế, chính trị cũng như các chính sách nhân đạo trong việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là vô cùng quan trọng và cần thiết trong bối cảnh xã hội hiện nay. Bên cạnh đó, việc nghiên cứu cơ sở lý luận và pháp luật đối với quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, cũng như phân tích những yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến công tác quản lý người không quốc tịch trong Chương 1 của Luận văn có vai trò quan trọng, làm nền tảng phân tích đánh giá thực trạng cũng như đưa ra các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, góp phần đưa công tác này ngày càng đi vào nền nếp, tăng cường hiệu quả quản lý, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ mới trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, việc tham khảo những kết quả, thành tựu của một số quốc gia trên thế giới trong lĩnh vực hạn chế, ngăn chặn tình trạng không quốc tịch sẽ giúp Việt Nam có những giải pháp nhằm đẩy lùi và tiến tới ngăn chặn tình trạng này tại Việt Nam hiện nay và trong thời gian tới.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM

2.1. Tổng quan về tình hình người không quốc tịch hiện cư trú tại Việt Nam trong những năm gần đây

Do có chung đường biên giới trên đất liền với ba nước láng giềng, lại trải qua nhiều năm chiến tranh nên việc di cư tự do qua biên giới đã diễn ra dễ dàng và kéo dài khiến tình trạng người không quốc tịch đang thường trú trên lãnh thổ Việt Nam tương đối nhiều. Trải qua nhiều năm cư trú, làm ăn, sinh sống ổn định trên lãnh thổ Việt Nam, số cư dân này đã thực sự hoà nhập vào cộng đồng người Việt về mọi mặt đời sống: sản xuất, sinh hoạt, học tập, xác lập quan hệ hôn nhân... Nghề nghiệp của họ chủ yếu làm ruộng, làm rẫy, một số ít kinh doanh buôn bán nhỏ, hầu hết mong muốn được nhập quốc tịch Việt Nam để ổn định cuộc sống. Trên thực tế, do người không quốc tịch không có giấy tờ tùy thân nên chủ yếu sinh sống bằng thu nhập từ lao động thủ công, đánh bắt cá, làm thuê, buôn bán nhỏ... nên họ cũng không có tài sản, thu nhập đáng kể và không có bất cứ giấy tờ nào chứng minh về nhân thân, quốc tịch. Thậm chí có những trường hợp vì không có nơi cư trú ổn định, không có thông tin để xác minh, chứng minh nhân thân, quốc tịch của mình nên họ và con cháu của họ tiếp tục rơi vào tình trạng không quốc tịch mặc dù đã sinh sống ổn định tại Việt Nam trong một thời gian dài.

Số lượng người không quốc tịch hiện đang cư trú ở Việt Nam tồn tại do lịch sử để lại và do việc di cư tự do hoặc xung đột pháp luật [05], được chia thành 04 nhóm đối tượng sau:

2.1.1. Những người tị nạn từ Campuchia, người di cư tự do từ Campuchia đến sinh sống tại các tỉnh phía Nam

Theo thống kê của các Sở Tư pháp các tỉnh phía Nam, từ những năm 1970 đến năm 1983 có hàng chục nghìn Việt kiều từ Campuchia, phụ nữ Campuchia lấy chồng là bộ đội Việt Nam và khoảng 125.000 người Campuchia tị nạn sang Việt Nam, tập trung chủ yếu tại một số địa phương như: Thành phố Hồ Chí Minh, Bình

Dương, Bình Phước, Đồng Nai, An Giang, Đồng Tháp, Tây Ninh... Chính phủ Việt Nam đã chỉ đạo các địa phương, cùng với UNHCR đã thành lập một số trại tị nạn ở một số tỉnh phía Nam để quản lý và giúp đỡ số người lánh nạn này. Sau khi Pol Pôt Khơ me đỏ bị lật đổ, với sự hỗ trợ của UNHCR, Chính phủ Việt Nam đã trao đổi với Chính phủ Campuchia thu xếp cho đa số người tị nạn nêu trên hồi hương về Campuchia, đồng thời một số được thu xếp cho đi tái định cư ở nước thứ ba. Số còn lại khoảng 10.000 người chủ yếu là người gốc Việt Nam và gốc Hoa vì không thể thu xếp đi định cư ở nước thứ ba nên họ đã ở lại Việt Nam làm ăn, sinh sống. Hiện số lượng người này đã có sự thay đổi do có nhiều trường hợp đã được xem xét cho nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 22 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008. Trong số những người Campuchia tị nạn này, có rất ít người có thể xuất trình được giấy tờ chứng minh quốc tịch Campuchia, còn lại hầu hết đều không có bất cứ một loại giấy tờ pháp lý gì để chứng minh quốc tịch Campuchia hoặc quốc tịch nước khác. Hiện tại quốc tịch của họ chỉ được xác định dựa trên cơ sở giấy thường trú của người nước ngoài do cơ quan công an cấp và các tài liệu tị nạn ghi lại lời khai là có quốc tịch Campuchia (kể cả người Hoa, người Đài Loan cũng khai là có quốc tịch Campuchia), đăng ký tại các trại tị nạn để được hưởng trợ cấp của UNHCR. Không ít trường hợp người tị nạn có bố, mẹ, vợ, chồng là công dân Việt Nam.

Bên cạnh đó, những năm gần đây, có khoảng hàng nghìn người đã từ Campuchia di cư tự phát về 10 tỉnh Việt Nam có biên giới với Campuchia, thậm chí còn tiến sâu vào trong nội địa. Theo số liệu thống kê hiện tại, hầu hết họ là những Việt kiều (sinh ra ở Việt Nam hoặc sinh tại Campuchia) trở về sinh sống tại các tỉnh biên giới, đông nhất là ba tỉnh Tây Ninh, An Giang và Đồng Tháp. Một số đã có nhà ở, đời sống ổn định; một số hiện không có nhà ở, đang sống nhờ đất của Ủy ban nhân dân xã, nhà người quen, hoặc sống tạm bợ trên xuồng, ghe dọc theo các kênh, rạch. Tình trạng chung của các hộ dân này là: nghèo, đông con, không có công việc ổn định, người lớn đi làm thuê, trẻ em đi bán vé số, không được đi học; trình độ văn hóa thấp, chung sống với nhau như vợ chồng, không đăng ký kết hôn, trẻ em không được đăng ký khai sinh; đa số trong số họ đều không có giấy tờ tùy thân, bị rơi vào tình trạng không quốc tịch hoặc quốc tịch không rõ ràng; chưa được nhập quốc tịch

Việt Nam dẫn đến không có hộ khẩu, chứng minh nhân dân khiến công tác quản lý và thực hiện chính sách trợ giúp đối với những đối tượng này gặp rất nhiều khó khăn, ảnh hưởng lớn đến tình hình an ninh trật tự và an sinh xã hội tại địa phương.

Tại một số tỉnh, có số lượng không nhỏ là các hộ dân Việt kiều trước đây sinh sống quanh khu vực Biển hồ của Campuchia, sống chủ yếu trên xuồng, bè, làm nghề chài lưới, đánh bắt cá và ăn xin. Thực tế họ đã gắn bó rất chặt chẽ với xã hội Campuchia nhưng về mặt pháp luật vẫn chưa được thừa nhận là công dân Campuchia. Có những thời điểm Chính phủ Campuchia không chịu “công nhận” họ với tư cách là công dân nên họ dần bị “đẩy” ra khỏi lãnh thổ Campuchia. Thậm chí, do tâm lý “bài” người Việt của người Campuchia nên quá trình bà con “được công nhận” là công dân Campuchia gặp rất nhiều khó khăn. Do đó, những người này buộc phải trở về Việt Nam lánh nạn, sinh sống làm ăn bằng nhiều con đường, phương tiện khác nhau và có nguyện vọng được định cư lâu dài tại Việt Nam. Tình hình này sẽ gây áp lực cho các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long nói chung và các tỉnh tuyến biên giới Tây Nam nói riêng.

2.1.2. Những người di cư tự do từ Lào sang Việt Nam sống dọc 10 tỉnh biên giới Việt Nam - Lào

Vấn đề người Lào, người Lào gốc Việt di cư tự do sang cư trú ở các tỉnh có biên giới với Lào đã tồn tại từ nhiều năm nay và vẫn còn đang tiếp diễn và là vấn đề dân di cư rất phức tạp. Hầu hết đối tượng này đều có cuộc sống khó khăn về kinh tế, trình độ dân trí thấp, không có bất cứ giấy tờ gì để làm căn cứ xác định nhân thân của họ; quan niệm về hôn nhân còn đơn giản, nặng về phong tục, tập quán; con sinh ra cũng không đăng ký khai sinh. Theo số liệu thống kê được đưa ra trong Biên bản cuộc họp lần thứ XVI giữa hai Đoàn đại biểu biên giới Việt Nam - Lào ký ngày 30/12/2006 tại thủ đô Viêng Chăn, thì tổng số dân Lào di cư tự do sang Việt Nam được thống kê sơ bộ là 5.188 người và 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 và 992 trường hợp kết hôn không giá thú sống trên đất Lào [19].

Nguyên nhân của tình trạng người Lào di cư tự do sang Việt Nam và người Việt Nam di cư tự do sang Lào là: dân cư hai bên biên giới có quan hệ họ hàng, thân

tộc, có tập quán du canh, du cư từ lâu đời; trình độ nhận thức về biên giới quốc gia, chủ quyền lãnh thổ còn rất hạn chế; cơ sở hạ tầng, điều kiện làm ăn sinh sống rất khó khăn, trong khi đó kinh tế, xã hội của Việt Nam và Lào đang ngày càng được cải thiện, phát triển. Những yếu tố đó đã tác động đến người dân của hai nước sống tại các tỉnh giáp biên di cư tự do để làm ăn, sinh sống; mặt khác do thực hiện Hiệp định về Quy chế biên giới Việt Nam - Lào dẫn đến việc dịch chuyển dân cư giữa một số địa phương hai nước, phần lớn người dân trước đây mà Việt Nam bàn giao cho Lào nay muốn quay trở lại Việt Nam cư trú ổn định lâu dài, sum họp với dòng tộc và hưởng các chế độ ưu đãi của Việt Nam.

Để giải quyết tình trạng dân di cư tự do và sinh sống với nhau như vợ chồng ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào, Chính phủ đã chỉ đạo phải nhanh chóng giải quyết tình trạng di cư tự do, vượt biên trái phép và nam nữ chung sống với nhau như vợ chồng nhưng chưa đăng ký kết hôn ở khu vực biên giới; giải quyết dứt điểm hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch hoặc người có quốc tịch Lào cư trú ổn định tại khu vực biên giới Việt Nam – Lào. Thực hiện nhiệm vụ này, Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp với nhiệm vụ là cơ quan đầu mối, tham mưu đề xuất với Chính phủ đã tích cực có nhiều biện pháp thúc đẩy giải quyết tình trạng nêu trên thông qua con đường ngoại giao cấp nhà nước (giữa Chính phủ 02 nước) và cấp địa phương (những tỉnh có chung đường biên giới với Lào). Ngày 8/7/2013, hai nước đã ký kết Thỏa thuận cấp Chính phủ để nhằm giải quyết quốc tịch, hộ tịch, cư trú và giấy tờ tùy thân cho những người di cư tự do, kết hôn không giá thú, tạo điều kiện cho họ có thể ổn định cuộc sống; đồng thời trao trả những người cư trú bất hợp pháp về nước sở tại, kiên quyết hạn chế làn sóng di cư kéo dài từ trước đến nay. Hiện nay, Thỏa thuận này vừa được gia hạn thực hiện đến tháng 11/2019.

2.1.3. Những người di cư tự do từ Trung Quốc sang Việt Nam sống tại các tỉnh biên giới phía Bắc

Theo báo cáo sơ bộ của các tỉnh phía Bắc, trong những năm qua, số người di cư tự do từ Việt Nam sang Trung Quốc và từ Trung Quốc sang Việt Nam đã và đang diễn ra tự phát, ngày một gia tăng và rất phức tạp. Có hàng trăm người từ Việt Nam sang Trung Quốc làm ăn sinh sống, có con; nay trở về Việt Nam không có

giấy tờ, rơi vào tình trạng không quốc tịch. Bên cạnh đó, cũng có khá nhiều người từ Trung Quốc sang Việt Nam qua con đường kết hôn, làm thuê, kinh doanh, thương mại; họ không có giấy tờ tùy thân, không quốc tịch; một số đã bị chính quyền các tỉnh trục xuất về Trung Quốc nhưng một thời gian sau họ trở lại, cư trú “lì” tại địa phương. Theo phản ánh của các cơ quan công an, hiện có hàng chục ngàn phụ nữ Việt Nam vượt qua biên giới Việt - Trung bằng đường tiểu ngạch, chung sống với đàn ông Trung Quốc như vợ chồng, không đăng ký kết hôn, sinh sống, sinh con; nhiều người trong số họ không có giấy tờ tùy thân, đem con về Việt Nam trong tình trạng trẻ em cũng không có giấy tờ quốc tịch, hộ tịch, giấy tờ tùy thân.

2.1.4. Những người đã thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài nhưng vì nhiều lý do khác nhau họ không nhập được quốc tịch của nước đó nay họ trở về Việt Nam sinh sống và rơi vào tình trạng không quốc tịch

Đây chính là trường hợp không quốc tịch một cách chủ quan với việc hàng trăm phụ nữ Việt Nam, lấy chồng Đài Loan, Hàn Quốc đã làm thủ tục xin thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch Trung Quốc (Đài Loan), Hàn Quốc nhưng họ không được nhập vì nhiều lý do khác nhau (chồng chết, ly hôn, ly thân, kết hôn giả, phạm tội, để thẻ cư trú quá hạn...) nên rơi vào tình trạng không quốc tịch. Nhiều người trong số họ trở về Việt Nam sinh sống, đem theo những đứa trẻ không quốc tịch hoặc quốc tịch không rõ ràng. Hay một số lượng người không quốc tịch ở các nước khác, đã thôi quốc tịch Việt Nam nhưng vì nhiều lý do khác nhau, họ không được nhập quốc tịch của nước sở tại và đang về nước xin thường trú. (Hiện nay, Bộ Tư pháp đang triển khai công tác rà soát những trường hợp này ở trong và ngoài nước).

2.2. Tình hình thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Sau ngày miền Nam hoàn toàn giải phóng, thống nhất đất nước (30/4/1975), những thay đổi về kinh tế, chính trị và xã hội đã đưa đến yêu cầu cần phải có những văn bản quy phạm pháp luật có giá trị cao để điều chỉnh quan hệ pháp luật về quốc tịch. Trước tình hình đó, ngày 28/6/1988, Quốc hội khóa VIII kỳ họp thứ 3 đã thông qua Luật Quốc tịch Việt Nam. Đây chính là đạo luật đầu tiên điều chỉnh riêng các vấn đề về quốc tịch của Nhà nước Việt Nam, đánh dấu một mốc mới trong quá trình

lập pháp của Nhà nước ta. Tiếp đó, ngày 20/5/1998, Quốc hội khóa X kỳ họp thứ 3 lại ban hành Luật Quốc tịch Việt Nam số 07/1998/QH10 thay thế Luật Quốc tịch Việt Nam năm 1988 sau 10 năm thực hiện (Luật này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/1999). Luật Quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã điều chỉnh tương đối toàn diện các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quốc tịch, tuy nhiên, trong quá trình thi hành đã bộc lộ một số điểm hạn chế, bất cập lớn [7]. Vì lẽ đó, ngày 13/11/2008, Quốc hội khóa XII đã ban hành Luật Quốc tịch Việt Nam số 24/2008/QH12 (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2009) thay thế Luật Quốc tịch Việt Nam năm 1998. Tính đến thời điểm hiện tại, Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 là đạo luật có giá trị cao nhất điều chỉnh các vấn đề về quốc tịch ở nước ta. Đây chính là một trong những tiền đề tạo cơ sở cho việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.

Hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay được thể hiện ở những nội dung sau:

2.2.1. Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về người không quốc tịch

Việt Nam chưa có văn bản quy phạm pháp luật riêng áp dụng cho người không quốc tịch nhưng một số nội dung liên quan đến người không quốc tịch và tình trạng không quốc tịch đã được quy định tại một số điều của LQT. Cụ thể:

Điều 8. Hạn chế tình trạng không quốc tịch quy định: *Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa 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 theo quy định của Luật này.*

Khoản 1 Điều 16. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam quy định: *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.*

Điều 17. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là người không quốc tịch quy định: (1) *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.* (2) *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. Đây là quy định thể hiện chủ trương, chính sách nhân đạo của Nhà nước Việt Nam trong việc đảm bảo quyền có quốc tịch của trẻ em là con của người không quốc tịch được sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam.

Nếu người không quốc tịch có nguyện vọng xin nhập quốc tịch Việt Nam và đáp ứng đủ điều kiện được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 19, có đủ giấy tờ trong hồ sơ theo quy định tại Điều 20 thì sẽ được xem xét cho nhập quốc tịch Việt Nam, trở thành công dân Việt Nam và được sự bảo hộ của Nhà nước Việt Nam.

Đặc biệt, Điều 22 quy định về trình tự giải quyết hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch cư trú ổn định tại Việt Nam từ 20 năm trở lên tính đến ngày Luật có hiệu lực (từ 01/7/2009 trở về trước) như sau: *Người không quốc tịch mà không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân, nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên tính đến ngày Luật này có hiệu lực 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.* Đây là quy định mang tính chất chuyển tiếp, được thực hiện trong vòng 03 năm kể từ ngày LQT có hiệu lực (ngày 01/7/2009) đến hết ngày 31/12/2012 nhằm giải quyết dứt điểm tồn đọng về mặt lịch sử tình trạng người không quốc tịch làm ăn, sinh sống ổn định trên lãnh thổ Việt Nam, bảo đảm quyền có quốc tịch của cá nhân, hạn chế và tiến tới chấm dứt tình trạng không quốc tịch ở nước ta. Đồng thời qua đó tạo cơ sở pháp lý để xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý dân cư, giải quyết các việc về quốc tịch [06].

Sau khi LQT có hiệu lực thi hành, Chính phủ và các bộ, ngành hữu quan đã ban hành đầy đủ các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành, hoàn thiện cơ bản về căn cứ pháp lý để giải quyết các vấn đề về quốc tịch, đặc biệt là việc cho phép nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên theo quy định của Điều 22 LQT, thể hiện qua các quy định tại Nghị định số 78/2009/NĐ-CP ngày 22/9/2009 của Chính phủ; các Thông tư của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính và Thông tư liên tịch của Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao,...

Ngoài những đối tượng là người không quốc tịch đang tồn tại ở Việt Nam theo yếu tố lịch sử (tức là cư trú từ 20 năm trở lên) được điều chỉnh bởi quy định của Điều 22 LQT nêu trên, 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. Cụ thể:

Để giải quyết tình trạng dân di cư tự do và kết hôn không giá thú ở khu vực biên giới Việt Nam – Lào (trong đó có rất nhiều trường hợp không xác định được quốc tịch), ngày 20/10/2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 31/2008/CT-TTg 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. Tiếp đó, 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 Chính phủ Lào đã ký *“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”*. 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 kéo dài từ trước đến nay. Thực hiện Thỏa thuận này, Bộ Tư pháp đã ban hành 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; Bộ Tài chính đã ban hành 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.

Để giải quyết khó khăn cho các đối tượng là người di cư tự do từ Campuchia về nước, thực hiện Thông báo số 390/TB-VPCP ngày 30/10/2013 của Văn phòng

Chính phủ thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Văn Ninh, Trưởng ban chỉ đạo Tây Nam Bộ tại cuộc họp về tình hình người dân di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Tư pháp và các bộ, ngành liên quan xây dựng “Đề án tổng thể đối với người dân di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam” (ban hành kèm theo Quyết định số 1748/QĐ-TTg ngày 29/9/2014 của Thủ tướng Chính phủ). Tại văn bản này, Chính phủ cũng đã giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành và địa phương liên quan, xây dựng tiểu Đề án giải quyết các vấn đề về quốc tịch, hộ tịch, hộ khẩu và các loại giấy tờ tùy thân khác để người dân di cư tự do về nước sớm có giấy tờ hợp pháp, bảo đảm đủ điều kiện hưởng các chính sách xã hội theo quy định.

Nhìn chung, số lượng văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản chỉ đạo đã được ban hành khá đầy đủ, phân định rõ nhiệm vụ, vai trò của các cơ quan từ Trung ương đến địa phương, đảm bảo việc giải quyết vấn đề quốc tịch, hộ tịch, an sinh xã hội cho người không quốc tịch, người chưa xác định được quốc tịch hiện đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam.

2.2.2. Về cơ quan quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch và cơ chế phối hợp của các cơ quan này

Căn cứ theo các quy định của pháp luật thì 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) [15, các Điều 38, 39 và 40]. Cụ thể:

Điều 38 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước về quốc tịch gồm: (1) *Quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam, cho trở lại quốc tịch Việt Nam, cho thôi quốc tịch Việt Nam, tước quốc tịch Việt Nam, hủy bỏ Quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam;* (2) *Quyết định việc đàm phán, ký điều ước quốc tế về quốc tịch theo quy định của Luật này và Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.*

Thẩm quyền của Chủ tịch nước về vấn đề quốc tịch là quyền đặc biệt và chỉ có Chủ tịch nước mới có quyền quyết định một cá nhân có Việt Nam hay không. Đây là chủ thể quản lý đặc biệt, duy nhất quyết định vấn đề quốc tịch khi cho phép nhập quốc tịch Việt Nam đối với công dân nước ngoài, người không quốc tịch. Từ các

quyết định của Chủ tịch nước, các cơ quan có thẩm quyền sẽ áp dụng các hoạt động quản lý đối với cá nhân căn cứ trên vấn đề quốc tịch của người đó và cá nhân sẽ thực hiện các hành vi của mình tuân thủ theo pháp luật của Việt Nam hay không. Bên cạnh đó, dưới góc độ quản lý nhà nước, cùng với sự tham mưu của các cơ quan nhà nước, Chủ tịch nước sẽ xem xét việc quyết định việc Việt Nam có tham gia các điều ước quốc tế về lĩnh vực quốc tịch.

Điều 39 về trách nhiệm của Chính phủ về quốc tịch là: *(1) Thống nhất quản lý nhà nước về quốc tịch; (2) Đàm phán, ký điều ước quốc tế hoặc trình Chủ tịch nước quyết định việc đàm phán, ký điều ước quốc tế về quốc tịch theo quy định của Luật này và Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; (3) Chỉ đạo công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về quốc tịch; (4) Quy định mức phí, lệ phí giải quyết các việc về quốc tịch; (5) Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về quốc tịch; (6) Thực hiện hợp tác quốc tế về quốc tịch.*

Và các khoản 1, 2, 3 và 5 Điều 40 về trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ là: *(1) Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về quốc tịch, ban hành các mẫu giấy tờ để giải quyết các việc về quốc tịch, thống kê nhà nước các việc đã giải quyết về quốc tịch để báo cáo Thủ tướng Chính phủ trình Chủ tịch nước; (2) Bộ Ngoại giao phối hợp với Bộ Tư pháp hướng dẫn các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài giải quyết các việc về quốc tịch, thống kê nhà nước các việc về quốc tịch do cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài giải quyết để gửi đến Bộ Tư pháp; (3) Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp trong việc thực hiện quản lý nhà nước về quốc tịch; (5) Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài có trách nhiệm xem xét và đề xuất ý kiến về các trường hợp xin trở lại quốc tịch Việt Nam, xin thôi quốc tịch Việt Nam, tước quốc tịch Việt Nam; hằng năm, thống kê các việc đã giải quyết về quốc tịch Việt Nam để báo cáo với Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp.*

Từ những quy định trên cho thấy, Chính phủ là cơ quan nhà nước cao nhất trong việc quản lý nhà nước đối với lĩnh vực quốc tịch nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng. Các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước theo sự phân công của Chính phủ tùy thuộc mức độ liên quan đến

lĩnh vực của cơ quan đó. Bộ Tư pháp được xác định là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ có trách nhiệm quản lý nhà nước về quốc tịch, báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch nước. Với vị trí là cơ quan nhà nước chủ trì tham mưu, đề xuất về công tác quốc tịch, Bộ Tư pháp thực hiện việc nghiên cứu, đề xuất giải quyết các hồ sơ quốc tịch, trình Chính phủ và Chủ tịch nước xem xét, quyết định cho người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam; cho những trường hợp đã từng có quốc tịch Việt Nam nhưng đang rơi vào tình trạng không quốc tịch được trở lại quốc tịch Việt Nam và các công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch khác. Bên cạnh đó, đối với vấn đề đối ngoại với các quốc gia láng giềng và quốc tế trong lĩnh vực quốc tịch, đặc biệt là đối với người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ Việt Nam, ở khu vực biên giới giữa Việt Nam và các quốc gia láng giềng hay người gốc Việt Nam nhưng đang rơi vào tình trạng không quốc tịch ở nước ngoài, Bộ Tư pháp cũng là cơ quan tham mưu, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan đề xuất Chính phủ có những biện pháp nhằm đảm bảo vấn đề quốc tịch, bảo hộ công dân và có biện pháp quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam, đảm bảo chính trị, an ninh, quốc phòng, an sinh xã hội. Ngoài ra, đây cũng là cơ quan tổng hợp các báo cáo, đề nghị của bộ, ngành có liên quan và UBND cấp tỉnh xuất phát từ thực tế thực hiện chức năng quản lý nhà nước để tham mưu, đề xuất với Chính phủ những nội dung cần thiết trong việc xây dựng thể chế, chính sách có liên quan đến vấn đề người không quốc tịch và đề xuất việc tham gia các điều ước quốc tế (nếu có). Các bộ, ngành trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp thực hiện quản lý nhà nước về quốc tịch; đánh giá những tác động của việc quản lý nhà nước liên quan đến quốc tịch đối với ngành, lĩnh vực phụ trách; đề xuất những nội dung, phương hướng để nâng cao hiệu quả việc thực hiện quản lý trong lĩnh vực chuyên môn dưới tác động, ảnh hưởng của các quy định về quản lý nhà nước về quốc tịch.

Thực tế cho thấy, thời gian qua, một số Bộ, ngành phát sinh nhiều việc có liên quan về người không quốc tịch là Bộ Ngoại giao (Cục Lãnh sự, cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, Ủy ban biên giới quốc gia, Ủy ban Nhà nước về người Việt Nam ở nước ngoài), Bộ quốc phòng (Bộ Tư lệnh biên phòng), Bộ Công an (Cục

Quản lý xuất nhập cảnh, Cục Cảnh sát đăng ký, quản lý cư trú và dữ liệu quốc gia về dân cư), Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Bộ Tài chính. Cụ thể, Bộ Ngoại giao thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài. Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài là đơn vị trực thuộc Bộ Ngoại giao và có trách nhiệm xem xét, đề xuất ý kiến giải quyết những yêu cầu về quốc tịch cụ thể (các trường hợp người không quốc tịch gốc Việt Nam xin trở lại quốc tịch Việt Nam); hằng năm, thống kê các việc đã giải quyết về quốc tịch Việt Nam để báo cáo với Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp. Bộ Công an (Cục Quản lý xuất nhập cảnh, Cục Cảnh sát đăng ký, quản lý cư trú và dữ liệu quốc gia về dân cư) và Bộ Quốc phòng (Bộ Tư lệnh biên phòng) thực hiện công tác theo dõi, quản lý số lượng người di cư tự do, tự phát về cư trú tại Việt Nam; số lượng người không quốc tịch, người không xác định được quốc tịch đang cư trú và xem xét phối hợp với các cơ quan liên quan trong việc cấp giấy tờ cư trú cho những người này. Bộ Tài chính căn cứ theo đề xuất trong từng hoạt động, lĩnh vực của các bộ, ngành để thực hiện công tác nghiên cứu, phối hợp ban hành các văn bản quy định về mức thu phí, lệ phí, phân bổ ngân sách để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thực hiện công tác quản lý vấn đề an sinh xã hội của người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam,...

Đối với cơ quan địa phương (UBND cấp tỉnh), khoản 4 Điều 40 LQT quy định về trách nhiệm của UBND cấp tỉnh như sau: UBND cấp tỉnh có trách nhiệm xem xét và đề xuất ý kiến về các trường hợp xin nhập quốc tịch Việt Nam, xin trở lại quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật này; hằng năm, thống kê các việc đã giải quyết về quốc tịch Việt Nam để báo cáo với Bộ Tư pháp. Sở Tư pháp sẽ là cơ quan đầu mối tham mưu, đề xuất, giúp UBND thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại địa phương.

Như vậy, cơ chế phối hợp của các cơ quan quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch được thực hiện theo nhiều khía cạnh, góc độ khác nhau, tùy thuộc vào từng mức độ liên quan của từng cơ quan, mang tính chất thường xuyên liên tục, trao đổi, cung cấp thông tin nhằm mục tiêu bảo đảm thống nhất quản lý người

không quốc tịch từ Trung ương đến địa phương, giữ gìn an ninh, trật tự, đảm bảo an sinh xã hội đối với nhóm đối tượng này.

2.2.3. Về theo dõi, thống kê kết quả thực hiện và kiểm tra hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là việc cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc nắm bắt thông tin, số liệu, tình hình theo dõi, quản lý, giải quyết việc cư trú, cho nhập quốc tịch cũng như cấp các giấy tờ có liên quan trong phạm vi do mình quản lý để thực hiện việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đang cư trú tại địa phương hoặc trên cả nước; nghiên cứu, đề xuất áp dụng các biện pháp nhằm ngăn chặn, giảm thiểu tình trạng không quốc tịch, số lượng người không quốc tịch hiện đang cư trú cũng như giảm thiểu tình trạng di cư tự do, bóc lột của người không quốc tịch tại khu vực do mình quản lý. Theo quy định của pháp luật, mỗi cơ quan ngoài trách nhiệm theo dõi, kiểm tra hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực chuyên môn kết hợp với hoạt động quản lý nhà nước trong vấn đề quốc tịch (dưới góc độ chuyên môn) thì cần phải có sự phối hợp với Bộ Tư pháp để tổng hợp, đề xuất các nội dung để nhằm nâng cao công tác quản lý nhà nước, báo cáo Chính phủ và Chủ tịch nước xem xét, quyết định và cùng thống nhất với Bộ Tư pháp việc kiểm tra công tác quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật hiện hành.

2.3. Những kết quả đạt được và những hạn chế trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

2.3.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, trong công tác xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật

Các quy định về người không quốc tịch được thể hiện trong LQT khá đầy đủ, phần nào khái quát được đối tượng cần quản lý cũng như nhiệm vụ của các cơ quan quản lý. Các quy định này đã được luật hóa từ thực tiễn quản lý người không quốc tịch, thể hiện được tinh thần nhân đạo của Nhà nước Việt Nam. Các cơ quan tham mưu đã bám sát tình hình thực tế để đề xuất ban hành các quy định pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật có tính khả thi thực tiễn cao. Điều này thể hiện qua hiệu quả thực hiện Điều 22 LQT. Theo đó, người không quốc tịch thuộc đối tượng này được giải quyết

cho nhập quốc tịch Việt Nam theo hướng đơn giản hóa về thủ tục, rút ngắn thời gian giải quyết, miễn giảm lệ phí... Như vậy, quy định này có thể coi là một “ưu đãi” đối với người không quốc tịch, việc giải quyết cho họ được nhập quốc tịch Việt Nam đã góp phần quan trọng vào việc giải quyết một lần trong một thời hạn nhất định những tồn đọng từ lâu về vấn đề quốc tịch với những người không quốc tịch đã thường trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam cho đến thời điểm có hiệu lực.

Thứ hai, trong công tác phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Sau khi LQT được thông qua, thực hiện quy định tại khoản 1 Điều 40, Bộ Tư pháp với vai trò là cơ quan tham mưu chủ trì trong công tác quốc tịch đã chủ động triển khai thực hiện các hoạt động quản lý không chỉ theo ngành dọc mà còn có sự phối hợp với các bộ, ngành ở Trung ương và địa phương nhằm thực hiện tốt công tác này. Trên cơ sở các quy định pháp luật, Chính phủ, các cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh đều đã xác định vị trí, trách nhiệm và nhiệm vụ của mình trong quá trình quản lý người không quốc tịch theo phạm vi và thẩm quyền quản lý. Cơ chế phối hợp đa dạng, phân công nhiệm vụ rõ ràng đã giúp cho việc thống nhất chủ trương quản lý cũng như mục đích quản lý được thực hiện nghiêm túc, bài bản. Tại các cơ quan đều phân công nhân sự đảm nhiệm vị trí theo dõi hoạt động quản lý này tùy vào từng chức năng, nhiệm vụ của mình. Công tác phối hợp được thể hiện qua những kết quả sau:

Tại Trung ương, Bộ Tư pháp đã ban hành nhiều văn bản áp dụng pháp luật như kế hoạch triển khai thực hiện, công văn đề nghị phối hợp giữa Bộ Tư pháp, Bộ Công an và Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội cũng như giữa Bộ Tư pháp và UBND cấp tỉnh.

Tại các địa phương, trong quá trình thực hiện, các địa phương luôn nhận được sự phối hợp giúp đỡ của các cơ quan trung ương hoặc kịp thời có sự phản ánh, đề nghị hướng dẫn giải quyết các vướng mắc liên quan đến việc giải quyết các vấn đề của người không quốc tịch (vấn đề quốc tịch, hộ tịch, hộ khẩu và giấy tờ tùy thân của người không quốc tịch).

Thứ ba, trong công tác giải quyết hồ sơ quốc tịch tại UBND cấp tỉnh, tại Bộ Tư pháp và Chủ tịch nước – điểm đặc biệt của công tác quản lý đối với người không quốc tịch

Đối với những trường hợp được nhập quốc tịch theo Điều 22 LQT: nhìn chung, công tác triển khai thực hiện đã được các địa phương quan tâm và tiến hành nghiêm túc, bài bản theo đúng quy định pháp luật và hướng dẫn của cơ quan cấp trên. Đối với những địa phương có người không quốc tịch sinh sống, UBND cấp tỉnh đã chỉ đạo thành lập các tổ công tác xuống tận địa bàn dân cư, vận động người dân cung cấp thông tin, rà soát đối tượng đủ điều kiện và hướng dẫn người không quốc tịch lập hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam. Cụ thể là, 60/63 địa phương đã ban hành Kế hoạch; 03/63 địa phương không ban hành Kế hoạch nhưng có báo cáo tình hình triển khai thực hiện (gồm: Hải Phòng, Phú Thọ và Đắk Nông); 31/63 địa phương báo cáo không có người thuộc diện giải quyết theo Điều 22 (gồm: Bắc Giang, Hòa Bình, Tuyên Quang, Hà Giang, Bắc Kạn, Quảng Ninh, Yên Bái, Hải Phòng, Hưng Yên, Hải Dương, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Phú Thọ, Hà Nam, Thái Bình, Nam Định, Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Bình, Quảng Trị, Đà Nẵng, Gia Lai, Phú Yên, Sóc Trăng, Ninh Thuận, Hậu Giang, Khánh Hòa, Bình Định, Quảng Ngãi và Đắk Nông); 32/63 địa phương báo cáo có người thuộc diện giải quyết theo Điều 22 (Điện Biên, Sơn La, Lai Châu, Lạng Sơn, Cao Bằng, Thái Nguyên, Lào Cai, Hà Nội, Hà Tĩnh, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Kon Tum, Đắk Lắk, Bến Tre, Trà Vinh, Cần Thơ, Long An, Bình Dương, Bình Phước, Bình Thuận, An Giang, Lâm Đồng, Đồng Tháp, Tiền Giang, Kiên Giang, Thành phố Hồ Chí Minh, Cà Mau, Tây Ninh, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu, Bạc Liêu và Vĩnh Long) [18]. UBND cấp tỉnh giao Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với các ngành liên quan tổ chức triển khai có hiệu quả tại địa phương. Các địa phương còn lập Tổ công tác lưu động thực hiện việc rà soát, thống kê, phân loại, lập danh sách, hỗ trợ bà con làm hồ sơ, xác định thời gian cư trú, xác minh nhân thân, kết hợp tuyên truyền, phổ biến pháp luật về quốc tịch, hộ tịch trong nhân dân, nhất là tại khu vực vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, biển đảo để bà con hiểu và tự nguyện thực hiện. Đồng thời, UBND cấp tỉnh đã chỉ đạo các cơ quan có liên quan bố trí đủ nhân lực và vật lực

làm công tác quốc tịch tại Sở Tư pháp, bổ sung cán bộ cho những nơi còn thiếu, bồi dưỡng trình độ chuyên môn của cán bộ làm công tác quốc tịch để kịp thời đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Sau khi có quyết định của Chủ tịch nước, những trường hợp được nhập quốc tịch theo Điều 22 đều được UBND phối hợp với Bộ Tư pháp và bộ, ngành hữu quan tổ chức Lễ trao quyết định rất trang trọng và ý nghĩa. Do đó, sau khi kết thúc thời hạn giải quyết cho nhập quốc tịch Việt Nam theo Điều 22, cả nước đã có 4.571 người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam tại các địa phương, trong đó địa phương có số lượng trường hợp này đông nhất là Thành phố Hồ Chí Minh 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. Số liệu cụ thể như sau:

**Bảng số liệu người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam
theo Điều 22 LQT (tính từ tháng 7/2009 đến tháng 12/2013)**

Stt	Địa phương	Số lượng người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam
1	DIỆN 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	ĐỒNG 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
	<u>Tổng</u>	4.571

(Nguồn: Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực – Bộ Tư pháp)

Chú thích: Số lượng người không quốc tịch tại Kon Tum hầu hết là người gốc Việt Nam sinh sống trên phần đất được xác định lại sau việc hoạch định biên giới giữa Việt Nam và Lào nên thuộc về Lào, nhưng sau đó họ trở về Việt Nam, không có bất cứ giấy tờ tùy thân. Sau khi xác minh, họ đã được xem xét công nhận quốc tịch Việt Nam.

Bên cạnh những trường hợp đủ điều kiện đã được nhập quốc tịch Việt Nam, cũng theo báo cáo của các địa phương thì nước ta hiện có khoảng hơn 7.000 người không quốc tịch đang sinh sống tại 27 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không đủ điều kiện được xem xét nhập quốc tịch theo diện này. Đa số họ đều có thời gian cư trú dưới

20 năm hoặc di cư tự do từ địa bàn khác về địa phương đó sinh sống hoặc di chuyển nơi cư trú theo tình hình mưu sinh, kiếm sống. Những trường hợp này đang được cơ quan có thẩm quyền tại địa phương theo dõi, quản lý về nhân thân và thân nhân.

Đối với số lượng người không quốc tịch cư trú ổn định ở Việt Nam được xem xét cho nhập quốc tịch Việt Nam theo diện thông thường (theo quy định tại Điều 19 LQT), đa số những trường hợp này đều đã cư trú ổn định tại Việt Nam, được cấp Thẻ thường trú, cá biệt có trường hợp được sinh ra tại Việt Nam hoặc có thân nhân (cha/mẹ, vợ/chồng, con là công dân Việt Nam) 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 LQT và đã được Chủ tịch nước cho phép nhập quốc tịch Việt Nam. Số lượng những trường hợp người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định của LQT được thể hiện qua các năm như sau:

Bảng số liệu người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định tại Điều 19 LQT (tính từ ngày 01/7/2009 đến ngày 31/3/2017)

Stt	Thời gian	Số lượng người không quốc tịch được nhập quốc tịch Việt Nam theo Điều 19 LQT
1.	01/7/2009 – 31/12/2009	02
2.	Năm 2010	04
3.	Năm 2011	04
4.	Năm 2012	02
5.	Năm 2013	07
6.	Năm 2014	03
7.	Năm 2015	07
8.	Năm 2016	05
9.	01/01/2017 – 31/3/2017	02
	<u>Tổng:</u>	32

(Nguồn: Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực – Bộ Tư pháp)

Đối với công tác triển khai thực hiện Thỏa thuận hợp tác giữa Việt Nam và Lào giải quyết vấn đề di cư tự do dọc biên giới hai nước, Bộ Ngoại giao phối hợp với Bộ Tư pháp 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. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp đã tổ chức nhiều 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 (tại huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An). 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 10 tỉnh Việt Nam 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.

Nhìn chung, công tác giải quyết nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch cư trú ổn định tại Việt Nam đã được giải quyết hiệu quả và đảm bảo đúng tiến độ. Tại nhiều địa phương, Lãnh đạo UBND cấp tỉnh đã có sự chỉ đạo thường xuyên, quyết liệt, cụ thể nhằm xác minh, tổng hợp được chính xác nhất số lượng người không quốc tịch cư trú trên địa bàn để từ đó có cơ sở đề xuất hướng giải quyết. Các địa phương đã thực hiện tốt công việc này là Sơn La, Điện Biên, Thái Nguyên, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh và An Giang [06]. Qua việc rà soát, thống kê số lượng người không quốc tịch giúp cho việc nâng cao nhận thức, trách nhiệm trong công tác quản lý quốc tịch, hộ tịch, cư trú của các cơ quan địa phương trước người dân và xã hội. Việc giải quyết cho nhập quốc tịch Việt Nam đối với số lượng lớn người không quốc tịch theo Điều 19 và Điều 22 của LQT đã tạo điều kiện thuận lợi cho bà con yên tâm, ổn định cuộc sống, tin tưởng, gắn bó hơn với Nhà nước Việt Nam; người dân có cơ hội để hưởng các quyền, lợi ích gắn với quy chế công dân Việt Nam; được làm các giấy tờ pháp lý liên quan đến nhân thân từ việc được trở thành công dân Việt Nam và cũng có đầy đủ tư cách để thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước

Việt Nam. Trên phương diện quốc tế, việc giải quyết cho nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch đã gây tiếng vang lớn cho Việt Nam trên trường quốc tế, trở thành một trong những nguồn cổ vũ, ủng hộ quốc tế để Việt Nam trở thành thành viên của Hội đồng nhân quyền quốc tế trong năm 2013 [24]. Về cơ bản, pháp luật quốc tịch Việt Nam liên quan đến người không quốc tịch đã đáp ứng được các tiêu chí của Liên hợp quốc (xác định đối tượng người không quốc tịch; có cơ chế bảo vệ người không quốc tịch; có biện pháp khả thi nhằm ngăn chặn, hạn chế tình trạng không quốc tịch). Với những thành tựu như vậy, theo đánh giá của UNHCR thì Việt Nam đã trở thành quốc gia điển hình trong khu vực và trên thế giới về việc giải quyết tình trạng không quốc tịch, là bài học kinh nghiệm tốt cho nhiều nước trong khu vực [33].

Thứ tư, trong công tác phối hợp với các quốc gia láng giềng, các cơ quan, tổ chức nước ngoài nhằm ngăn chặn và hạn chế tình trạng không quốc tịch

Như nhận định, số lượng người không quốc tịch đang tồn tại tại Việt Nam là những người di cư từ các nước láng giềng như Trung Quốc, Lào và Campuchia sang sinh sống tại Việt Nam. Vì vậy, nhằm hạn chế tối đa dẫn đến ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, Chính phủ Việt Nam đã có những biện pháp cả về chính trị và ngoại giao trao đổi với các nước này. Chính phủ nước ta đã tổ chức những đoàn đàm phán cấp quốc gia và cấp địa phương với nước bạn, thực hiện những cuộc họp nhằm trao đổi thông tin, cung cấp số liệu và tình trạng của số người dân di cư tự do đã xác định được quốc tịch và chưa xác định được quốc tịch để tiến đến thỏa thuận thống nhất về việc trao trả người di cư tự do về nước gốc hoặc về nước đầu tiên theo đúng tinh thần pháp luật, chính sách của mỗi quốc gia và tinh thần của các thỏa thuận, điều ước quốc tế. Bên cạnh đó, các đồn biên phòng, công an cửa khẩu của Việt Nam phối hợp với công an, quân đội của các nước láng giềng thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ số lượng người di cư hợp pháp và bất hợp pháp nhằm ngăn chặn tối đa số lượng người không rõ quốc tịch vượt biên sang lãnh thổ của mỗi nước. Thời gian qua, Chính phủ nước ta đã ký được Thỏa thuận hợp tác với Chính phủ Lào trong việc giải quyết tình trạng hộ tịch, hộ khẩu và kết hôn không giá thú của người di cư tự do dọc biên giới hai nước; các đoàn công tác liên ngành có những cuộc đàm phán và cử Tổ công tác sang làm việc với Campuchia về người di cư dọc sông Mê Kông và biển Hồ; cơ quan Trung

ương và cơ quan địa phương có cuộc đàm phán địa phương đối với người Mông di cư tự do dọc biên giới Việt – Trung. Dù chưa đạt được mục tiêu đề ra nhưng cơ bản những cuộc đàm phán và thỏa thuận đã đạt được những tín hiệu khả quan.

Đối với việc hợp tác với các tổ chức phi chính phủ, tổ chức quốc tế, đặc biệt là các cơ quan của Liên hợp quốc như UNHCR, Tổ chức phụ nữ Liên hợp quốc (UNWOMEN),..., với thiện chí học hỏi và trao đổi kinh nghiệm cũng như tranh thủ sự hợp tác, giúp đỡ của các tổ chức này, Chính phủ đã giao cho một số cơ quan thuộc Chính phủ như Bộ Tư pháp, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Bộ Ngoại giao trong việc phối hợp với các tổ chức quốc tế tiến hành việc rà soát, theo dõi tình hình người không quốc tịch, đặc biệt tình hình phụ nữ và trẻ em không có quốc tịch tại Việt Nam. Đại diện UNHCR đánh giá “Việt Nam là đối tác lâu năm của UNHCR trong việc phối hợp giải quyết vấn đề quốc tịch ở cấp quốc gia và cấp khu vực. Những kết quả đạt được giữa sự hợp tác của Chính phủ Việt Nam và UNHCR trong việc thi hành LQT đối với việc giải quyết tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam đã góp phần quan trọng để giảm thiểu tình trạng không quốc tịch không chỉ ở Việt Nam mà còn ở cả thế giới, đã được dư luận ghi nhận và đánh giá rất cao”. Trong giai đoạn thực hiện Chiến dịch toàn cầu “Vì tất cả người không quốc tịch” giai đoạn từ 2014 đến 2024, Việt Nam sẽ là ví dụ điển hình của công tác thúc đẩy nhằm ngăn chặn tình trạng không quốc tịch [29].

2.3.2. Về những hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam bộc lộ những hạn chế nhất định.

Thứ nhất, nhiều vấn đề của LQT về không quốc tịch chưa được hướng dẫn hoặc hướng dẫn còn chung chung gây khó khăn khi thực hiện. Các quy định pháp luật chuyên biệt về việc nhập quốc tịch Việt Nam cho người không quốc tịch chưa được xây dựng chi tiết và riêng biệt, vẫn phải “sử dụng” chung với các đối tượng xin nhập quốc tịch thông thường khác; quy định về thời hạn giải quyết cho người không quốc tịch theo quy định tại Điều 22 LQT quá ngắn và ấn định thời hạn cư trú (đủ 20 năm tính đến ngày Luật có hiệu lực) gây bất lợi cho những người không quốc tịch đã cư trú nhưng chưa đủ 20 năm mà đa số những trường hợp này đều có trình độ dân trí thấp, cuộc sống khó khăn, không có điều kiện tiếp xúc với các thông

tin để có thể đáp ứng đủ các điều kiện về giấy tờ khi xin nhập quốc tịch Việt Nam theo diện thông thường (quy định tại Điều 19 LQT) [17].

Thứ hai, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khi giải quyết các vấn đề cho người không quốc tịch còn chưa quyết liệt và chưa thực sự hợp tác, thậm chí có nơi còn né tránh thực hiện nhiệm vụ này. Việc phân cấp quản lý như vậy dẫn đến tình trạng thực hiện các quy định của Luật không đồng bộ; công tác theo dõi, kiểm tra không thường xuyên, kém hiệu quả. Một số nơi còn đùn đẩy trách nhiệm, thiếu sát sao trong công tác rà soát số lượng người không quốc tịch, chưa thực sự quan tâm và xác định đúng tầm quan trọng của việc tồn tại tình trạng người không quốc tịch gây khó khăn trong việc quản lý nhà nước, đảm bảo an ninh trật tự tại địa phương. Hơn nữa, việc tổ chức bộ máy và biên chế để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch còn gặp khó khăn, thiếu nhân lực và yếu về trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Cơ chế phối hợp quản lý giữa các cơ quan nhà nước với nhau khi theo dõi, quản lý nhóm đối tượng này chưa thực sự đi vào trọng tâm, vẫn còn mang tính hình thức, có ban hành kế hoạch nhưng chưa triển khai thực hiện trên thực tế. Một số hoạt động phối hợp giữa cơ quan tư pháp và cơ quan công an trong việc xác minh nhân thân, cấp thẻ thường trú hoặc các giấy tờ tùy thân cho người không quốc tịch mang tính ý lại, đùn đẩy trách nhiệm, chưa chủ động, vẫn mang nặng tư tưởng sợ trách nhiệm khi thực hiện công việc xác định quốc tịch hoặc tiến hành các bước thủ tục tiếp theo để công nhận họ là công dân Việt Nam sau khi có quyết định của Chủ tịch nước cho nhập quốc tịch Việt Nam.

Đối với người di cư tự do từ Campuchia về cư trú trên địa bàn, từ năm 2015, Chính phủ đã giao cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì thực hiện Đề án tổng thể giải quyết vấn đề an sinh xã hội cho người di cư tự do từ Campuchia về nước trong 5 năm, trong đó gồm lĩnh vực: an sinh xã hội, hỗ trợ cấp đất, nhà, ổn định nơi cư trú, bảo đảm cho trẻ em là con của những người này được hưởng các quyền học tập và y tế,...; xác định quốc tịch và cấp giấy tờ về hộ tịch, giấy tờ tùy thân cho đối tượng này đã được Bộ Tư pháp phối hợp với bộ, ngành liên quan thực hiện. Nhưng cho đến nay, đề án tổng thể này triển khai thực hiện chưa đồng bộ. Hiện tại, mới chỉ có Bộ Tư pháp và Bộ Công an tích cực các công tác nhằm hướng

dẫn nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác quốc tịch, hộ tịch và cấp giấy tờ tùy thân tại các địa phương có liên quan (sau khi tiến hành công tác rà soát, thống kê số lượng); Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội vẫn chỉ dừng lại ở công tác khảo sát tình hình, nghiên cứu mà chưa có biện pháp thực hiện cụ thể, dẫn đến kết quả triển khai Đề án chưa đạt kết quả như mong muốn.

Thứ ba, vấn đề áp dụng công nghệ thông tin vào việc theo dõi, phối hợp giải quyết các việc liên quan đến người không quốc tịch còn chưa thực sự đồng bộ. Bộ Tư pháp đưa vào sử dụng phần mềm dữ liệu thông tin về việc thôi, nhập, trở lại quốc tịch Việt Nam từ năm 2012 nhưng hiện nay phần mềm này chưa hoàn thiện nên chưa thể kết nối, mở rộng tương tác với các cơ quan liên quan như Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và UBND cấp tỉnh. Do đó, việc nắm bắt thông tin cũng như tình trạng quốc tịch của công dân Việt Nam (còn hay mất quốc tịch Việt Nam), việc nhập quốc tịch Việt Nam của những người nước ngoài, người không quốc tịch chưa được kịp thời và hiệu quả, dẫn đến nhiều trường hợp đã thôi quốc tịch Việt Nam nhưng vẫn chưa bị thu hồi giấy tờ tùy thân nên vẫn dễ dàng xin cấp lại giấy tờ tùy thân khác ghi quốc tịch Việt Nam.

2.4. Những thuận lợi và khó khăn trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

2.4.1. Thuận lợi

Trước tình hình người không quốc tịch tại Việt Nam đang có xu hướng gia tăng và cùng với những thay đổi về chính trị, chính sách của các nước láng giềng cũng như chính sách mở cửa, tạo điều kiện cho người dân làm ăn sinh sống của Việt Nam, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đang là vấn đề quan trọng của Đảng và Nhà nước ta. Thời gian qua, hoạt động quản lý này đã có những thuận lợi đáng kể.

Thứ nhất, thuận lợi về chủ trương, thể chế, chính sách của Đảng và Nhà nước

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, được ghi nhận rõ nét tại Điều 50 Hiến pháp năm 1992: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và pháp luật”. Quy định này hiện nay được thể hiện tại khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm

2013 như sau: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật”. Từ đó suy ra, các quyền cơ bản của người không quốc tịch (về nhân thân/dân sự, kinh tế, xã hội, văn hóa...) cũng được pháp luật Việt Nam ghi nhận và bảo vệ bằng nhiều biện pháp khác nhau.

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 hạn chế, ngăn chặn tình trạng này trong thời gian tới, Đảng và Nhà nước ta đã có những chủ trương, chỉ đạo cụ thể, thể hiện rõ quan điểm cụ thể. Trước tình hình di cư tự do phức tạp và kéo dài trên lãnh thổ Việt Nam, ngày 20 tháng 7 năm 2010, Ban Bí thư Trung ương Đảng (khóa X) đã ban hành Chỉ thị số 44-CT/TW về công tác nhân quyền trong tình hình mới, trong đó khẳng định sự cần thiết phải thúc đẩy sự chuyển biến tích cực trong công tác đảm bảo quyền con người, trong đó có quyền có quốc tịch. Quán triệt Chỉ thị trên của Ban Bí thư, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 366/QĐ-TTg ngày 14 tháng 3 năm 2011 Ban hành Kế hoạch triển khai Chỉ thị số 44-CT/TW ngày 20 tháng 7 năm 2010 của Ban Bí thư về công tác nhân quyền trong tình hình mới. Đây chính là căn cứ thể hiện quan điểm của Đảng, Nhà nước ta trong việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về công tác nhân quyền trong tình hình mới.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn của cơ quan nhà nước cũng được xem là một trong những thuận lợi trong quá trình quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại Việt Nam hiện nay. Dù chưa có đạo luật chuyên biệt nhưng những quy định về người không quốc tịch trong LQT cũng giúp cho cơ quan nhà nước định hình về đối tượng này để có những biện pháp thực hiện hoạt động quản lý.

Việc tuyên truyền, phổ biến các quy định, chính sách của Đảng và Nhà nước ta đối với người không quốc tịch, thể hiện tinh thần nhân văn, nhân đạo của nhân dân Việt Nam và thực hiện khuyến nghị của Liên hợp quốc đối với công tác nhân quyền trong tình hình mới luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, chỉ đạo thực hiện. 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 việc quản lý của cơ quan có thẩm quyền 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.

Thứ hai, thuận lợi về sự thống nhất quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch của các cơ quan nhà nước

Các quy định của LQT đã chỉ ra tương đối hoàn chỉnh các nhiệm vụ cho các cơ quan nhà nước cũng như sự thống nhất trong quá trình thực hiện nhiệm vụ quản lý của các cơ quan này. Các cơ quan đã phần nào nhận thức được nhiệm vụ và trách nhiệm của mình, liên kết, phối hợp trong việc đề xuất xây dựng thể chế, ban hành các chính sách nhằm đảm bảo cho việc quản lý đạt kết quả và chất lượng cao nhất. Điều này thể hiện qua cơ chế phối hợp nhuần nhuyễn, nhịp nhàng giữa Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp với Bộ Ngoại giao và Bộ Công an, Bộ Tư pháp với UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Bộ Tư pháp (Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực) với Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (cơ chế phối hợp theo ngành dọc).

Thứ ba, thuận lợi về quan điểm của quốc tế trong việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch đang ngày một gia tăng trên thế giới

Tình trạng không quốc tịch là vấn đề nóng bỏng của tất cả các nước trên thế giới. Việc hạn chế tiến tới ngăn chặn tình trạng này cũng như tình hình người không quốc tịch đang có xu hướng ngày càng tăng là vấn đề quan tâm của cộng đồng quốc tế, đặc biệt là của Liên hợp quốc. Việc giảm thiểu và dẫn đến xóa bỏ tình trạng không quốc tịch sẽ giúp quốc gia đó ổn định được chính trị, xã hội, tránh được làn sóng di cư bất hợp pháp, đảm bảo được trật tự, an ninh của chính quốc gia đó. Vì vậy, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật chung của sự phát triển toàn cầu. Và việc áp dụng các biện pháp cần thiết để đảm bảo thực hiện có hiệu quả công tác quản lý của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam sẽ là một trong những tác động thiết thực, đóng góp cho hoạt động chung của Thế giới nhằm ngăn chặn tình trạng không quốc tịch [29]. Ngoài ra, đối với vấn đề giữa các nước láng giềng có chung đường biên giới và vấn đề di cư tự do (nguyên nhân của tình trạng không quốc tịch), sự thống nhất về quan điểm quốc tế còn thể hiện ở chỗ, đó còn là sự phối hợp giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào... thông qua việc thống nhất các phương thức quản lý đảm bảo cho người không quốc

tịch và bảo đảm vấn đề an ninh, ổn định biên giới cũng như việc giữ gìn hòa hợp, ổn định chính trị giữa các nước láng giềng với nhau.

2.4.2. Khó khăn

Bên cạnh những thuận lợi, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch thời gian quan cũng gặp không ít khó khăn và thách thức, thể hiện ở những nội dung sau:

Thứ nhất, các quy định cụ thể về không quốc tịch và việc quản lý đối với người không quốc tịch còn thiếu và hạn chế, còn nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật (như Luật hộ tịch, Luật cư trú và Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam,...); bản thân quy định pháp luật còn ít nhiều gây khó khăn cho cơ chế phối hợp quản lý. Nhiều vấn đề có tính chất phối hợp liên ngành nhằm giải quyết tình trạng không quốc tịch cần tiếp tục được hướng dẫn thi hành nhưng theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay thì không còn hình thức Thông tư liên tịch nên dẫn đến khó khăn cho các cơ quan trong quá trình phối hợp, thống nhất ý kiến. Chính điều này đã dẫn đến việc phối hợp giữa các cơ quan gặp nhiều khó khăn, thách thức, nhất là trong việc thống nhất triển khai các công việc liên quan đến cấp giấy tờ tùy thân cho người không quốc tịch (như việc đăng ký khai sinh cho trẻ em là con của người không quốc tịch – do cơ quan tư pháp thực hiện thì cần phải có xác nhận của cơ quan công an về thời gian và địa điểm cư trú,...), nếu không có sự thống nhất về việc hướng dẫn thực hiện (thể hiện qua hình thức Thông tư liên tịch giữa Bộ Tư pháp và Bộ Công an) thì rất khó thực hiện.

Thứ hai, về việc phân cấp, phân công nhiệm vụ cho cơ quan đầu mối thực hiện nhiệm vụ chưa cụ thể và rõ ràng. Theo quy định của LQT thì Bộ Tư pháp là cơ quan chủ trì thực hiện các việc về quốc tịch, trong đó có vấn đề người không quốc tịch. Cơ quan cấp dưới ở địa phương của Bộ Tư pháp là Sở Tư pháp sẽ có nhiệm vụ chủ trì và phối hợp với các cơ quan hữu quan để tiến hành việc quản lý nhà nước. Tuy nhiên, không phải địa phương nào UBND cấp tỉnh cũng giao cho Sở Tư pháp (là cơ quan quản lý về quốc tịch, hộ tịch) thực hiện nhiệm vụ này. Đơn cử như vấn đề giải quyết việc di cư tự do và kết hôn không giá thú của người dân sống dọc biên giới Việt Nam – Lào, trong số 10 tỉnh biên giới Việt – Lào không có sự thống nhất trong việc phân công đơn vị làm đầu mối: 8/10 tỉnh do Sở Ngoại vụ chủ trì (Sơn La, Điện Biên, Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Quảng Nam, Kon Tum), tỉnh Nghệ An do Bộ chỉ huy Bộ đội biên phòng chủ trì, tỉnh Thừa Thiên Huế giao cho Sở Tư pháp chủ trì. Hơn nữa, đối với 8/10 tỉnh giao

cho Sở Ngoại vụ chủ trì sẽ gặp khó khăn trong chỉ đạo điều hành vì ngành ngoại vụ không có cơ quan thuộc cấp huyện, cấp xã, trong khi triển khai công việc phụ thuộc rất nhiều vào cấp huyện, cấp xã. Sự phân công không hợp lý này đã ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ thực hiện việc theo dõi, quản lý người di cư tự do, người không quốc tịch đã được nêu trong Thỏa thuận được ký giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào (đã được nêu trên). Bên cạnh đó, cũng chính bởi sự phân công chưa hợp lý đã dẫn đến việc thực hiện chức năng quản lý chưa được thường xuyên, kịp thời, dẫn đến tình trạng “mạnh ai nấy làm”, không có sự đồng bộ, thống nhất.

Thứ ba, trong quá trình giải quyết các việc về quốc tịch, nhất là đối với những trường hợp đã được thôi quốc tịch Việt Nam để xin nhập quốc tịch nước ngoài thì việc quản lý số lượng cũng như tình trạng quốc tịch hiện tại của những trường hợp này đang là thách thức không nhỏ đối với cơ quan quản lý nhà nước. Tính đến thời điểm hiện tại, cơ quan có thẩm quyền của nhà nước ta vẫn chưa thể quản lý được con số cụ thể đối với số lượng người thuộc đối tượng này. Nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ việc hầu hết những trường hợp xin thôi quốc tịch Việt Nam đều đang cư trú ở nước ngoài, xin thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước sở tại nhưng đã không được chính quyền nước đó cho phép nhập quốc tịch như đã hứa (tại thời điểm trước khi người đó xin thôi quốc tịch Việt Nam) vì người xin nhập quốc tịch vi phạm pháp luật, để quá hạn giấy hứa cho nhập quốc tịch hoặc do chính quốc gia đó thay đổi chính sách, quy định khiến những người này đã thôi quốc tịch Việt Nam nhưng không được nhập quốc tịch nước sở tại nữa. Hiện tại, họ sinh sống ở nước sở tại dưới tình trạng không quốc tịch, hạn chế trao đổi thông tin với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài hoặc hồi hương về Việt Nam sinh sống cùng thân nhân (Tại địa bàn Đài Loan, đang có khoảng 111 trường hợp thuộc diện này. Số lượng còn lại ở những địa bàn khác chưa được tổng hợp do người dân thiếu thiện chí phối hợp và có tâm lý e ngại sợ bị trục xuất về nước). Ngoài ra, đối với những trường hợp đã về Việt Nam cư trú nhưng vẫn được cấp giấy tờ tùy thân (chứng minh nhân dân, hộ chiếu, nhập hộ khẩu...). Điều này xuất phát từ việc cấp, đổi, quản lý giấy tờ tùy thân của những người gốc Việt Nam và việc quản lý nhân khẩu của họ tại Việt Nam (do cơ quan Công an quản lý) chưa thực sự hiệu quả nên vẫn có nhiều trường hợp đã không còn quốc tịch Việt Nam nhưng do không nộp lại giấy tờ tùy thân (Chứng minh nhân dân, Hộ chiếu) hoặc xóa đăng ký thường trú (xóa tên trong Sổ hộ khẩu gia đình) nên vẫn

xin cấp lại giấy tờ tùy thân và vẫn được cơ quan công an địa phương xác định có quốc tịch Việt Nam.

Thứ tư, trình độ tiếp cận, lĩnh hội cũng như việc coi trọng các thông tin được tuyên truyền của những người không quốc tịch chưa đạt kết quả như mong muốn. Điều này xuất phát từ trình độ dân trí của người không quốc tịch, người di cư tự do còn thấp; tỉ lệ không thông thạo tiếng Việt còn cao, không coi trọng vấn đề tuân thủ pháp luật nước sở tại nơi họ đang cư trú nên việc tuyên truyền, phổ biến các chính sách, pháp luật cho họ là thách thức không nhỏ cho cán bộ. Hầu hết công việc của những người này là công việc tay chân, họ di chuyển chỗ ở theo nhu cầu cuộc sống và yêu cầu công việc (đánh bắt cá trên sông, khai thác gỗ, trồng rừng, làm thuê,...) nên việc theo dõi để đưa họ vào danh sách quản lý để có biện pháp áp dụng và hỗ trợ gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, do địa bàn sinh sống của những người không quốc tịch không ổn định, có nơi ở hiểm trở, cách xa đường giao thông hoặc trên ghe, xuồng cũng là thách thức cho cán bộ làm công tác thu nhập thông tin và kiểm soát số lượng người này tại các địa phương trong tình trạng nhân lực và vật lực dành cho việc quản lý nhóm người này đang rất thiếu thốn và hạn chế.

2.5. Nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn trong quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

2.5.1. Nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn

2.5.1.1. Nguyên nhân chủ quan

Một là, các quy định của pháp luật về người không quốc tịch ở Việt Nam chưa nhiều, còn tản mát, rải rác tại các văn bản pháp luật chuyên ngành của từng cơ quan, bộ, ngành có liên quan, dẫn đến việc viện dẫn cũng như áp dụng pháp luật đối với cùng một đối tượng nhưng sẽ theo sự điều chỉnh và thực hiện của từng cơ quan theo từng cách nhìn nhận khác nhau. Do công tác xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành LQT, đặc biệt là các văn bản hướng dẫn về việc giải quyết vấn đề quốc tịch cho người không quốc tịch có phần bị chậm so với yêu cầu nên chưa kịp thời hướng dẫn cụ thể cho địa phương thực hiện. Ví dụ, Bộ Tư pháp là cơ quan quản lý về vấn đề quốc tịch, Bộ Công an là cơ quan quản lý về vấn đề cấp giấy tờ tùy thân cho người không quốc tịch và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan quản lý về vấn đề an sinh xã hội cho đối tượng này và UBND cấp tỉnh là cơ quan quyền lực cao nhất tại

địa phương sẽ phối hợp với các cơ quan Trung ương chỉ đạo các cơ quan tham mưu của mình (theo ngành dọc và ngành ngang) ra sao khi giải quyết vấn đề cho người không quốc tịch. Các cơ quan này chưa thực sự thống nhất được việc xác định xem cơ quan nào sẽ thực hiện trách nhiệm quản lý đầu tiên và là cơ sở cho các cơ quan tiếp theo thực hiện những nhiệm vụ quản lý của mình. Đây là lĩnh vực mới và phức tạp, đòi hỏi tính liên ngành cao nhưng ý thức, trách nhiệm về công tác phối hợp của các Bộ, ngành, địa phương chưa được chú trọng, chưa xây dựng được cơ chế phối hợp hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch. Bên cạnh đó, LQT quy định rất nhiều cơ quan có trách nhiệm quản lý nhà nước trong công tác giải quyết tình trạng không quốc tịch nhưng chưa quy định cụ thể nội dung quản lý nhà nước, thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước, cơ chế phối hợp, cơ chế kiểm tra, giám sát, v.v... nên đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về công tác này.

Hai là, 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 chưa cao trong xây dựng và tổ chức thực thi công vụ, bố trí nguồn nhân lực, đào tạo đội ngũ công chức thực hiện công tác này. Do đó, có lúc, có nơi, việc triển khai thực hiện LQT và các văn bản hướng dẫn thi hành còn mang tính hình thức, 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 (nhiệm vụ của Sở Tư pháp lại giao cho các cơ quan khác); chưa tạo điều kiện hỗ trợ về vật chất; quan điểm nhận định đối tượng để có biện pháp quản lý chưa chính xác (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,... 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. Ngoài ra, công tác dự báo tình hình của các cơ quan quản lý nhà nước

chưa hiệu quả, nhiều cơ quan vẫn còn mơ hồ về trách nhiệm này, dẫn đến việc lúng túng khi phát sinh vấn đề này tại địa phương của mình.

Ba là, đội ngũ công chức làm công tác quốc tịch chưa được sắp xếp, bố trí đảm bảo sự chuyên nghiệp, chuyên môn hóa nên làm hạn chế hiệu quả của công tác này. Việc phân công cán bộ thuộc đơn vị chức năng của các bộ, ngành có liên quan thực hiện theo dõi, đôn đốc các địa phương chưa thực sự sát sao nên thời gian đầu còn tỏ ra lúng túng, việc hướng dẫn nghiệp vụ chưa được kịp thời và có hiệu quả. Cá biệt, có địa phương còn giao cho cán bộ không có chuyên môn thực hiện công việc đầy khó khăn và thách thức này khiến cho hiệu quả quản lý chưa cao.

2.5.1.2. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, đối tượng người không quốc tịch, người không xác định được quốc tịch đang cư trú tại Việt Nam hầu hết là người dân có trình độ dân trí thấp, rất ít trường hợp biết chữ, phần lớn những người này sinh sống bằng nghề nông, là lao động chân tay, cá biệt có những trường hợp sống kiểu du canh du cư, có chỗ ở không ổn định. Họ không hoặc chưa xác định được tầm quan trọng của việc cần phải có sự tuân thủ pháp luật Việt Nam. Điều này dẫn đến việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho họ vô cùng khó khăn. Bên cạnh đó, việc họ sinh sống rải rác, ở những địa bàn xa xôi, hẻo lánh khiến cho các cán bộ làm công tác quốc tịch với số lượng ít ỏi rất vất vả khi tiếp cận để hướng dẫn cũng như xác minh được nhân thân của họ.

Thứ hai, việc tranh thủ sự tác động, ủng hộ của các cơ quan, tổ chức nước ngoài chưa được quan tâm đặt ra, khiến việc hợp tác của các cơ quan Việt Nam với cơ quan nước ngoài hoặc các tổ chức phi chính phủ chưa đạt được những kết quả như mong đợi; một số quốc gia láng giềng có những động thái chưa hợp tác, hoặc hợp tác trên hình thức, chưa thực sự quan tâm đến vấn đề quan trọng này. Tình trạng người không quốc tịch ở Việt Nam đang có xu hướng gia tăng gần đây là do một số quốc gia láng giềng có chính sách đẩy trả người gốc Việt (thực tế đã là công dân của nước sở tại) nhưng được sinh ra, đã cư trú ổn định tại nước sở tại về Việt Nam qua đường tiểu ngạch (qua rừng, sông hồ - mốc biên giới tự nhiên trên đất liền) nhằm thực hiện các chính sách về chính trị, ngoại giao một cách thiếu thiện chí với Việt Nam như Campuchia, Trung Quốc. Việc làm này đang gây sức ép cho Việt Nam trong công

tác quản lý vì số lượng người gốc Việt nêu trên không phải là công dân Việt Nam mà chỉ có huyết thống Việt Nam mà thôi.

Kết luận chương 2

Trong thời gian qua, công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch đã đạt kết quả nhất định, nhận được sự quan tâm, chủ động và phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương, khẳng định tính đúng đắn về quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực này, tạo cơ chế thuận lợi cho người không quốc tịch có được cuộc sống ổn định, góp phần ổn định tình hình an ninh chính trị, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Việc áp dụng các quy định của LQT và các văn bản hướng dẫn thi hành đã giúp cho việc quản lý, hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam đạt được kết quả mong muốn. Đồng thời, qua đó cũng xác định được những phương hướng, biện pháp thể hiện được vai trò của Nhà nước Việt Nam thông qua việc thực thi trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cũng còn những vấn đề hạn chế, bất cập như đã nêu trên. Những vấn đề này cần được quan tâm đánh giá, phân tích một cách nghiêm túc, để đưa ra những giải pháp hữu hiệu, nhằm khắc phục kịp thời những hạn chế, thiếu sót, tiếp tục nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về quốc tịch trong thời gian tới. Chính vì vậy, trong Chương 3 của luận văn, tác giả xin được đưa ra những quan điểm và một số giải pháp bảo đảm thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH Ở VIỆT NAM

3.1. Quan điểm về tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Để bảo vệ chủ quyền và đảm bảo 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 và là vấn đề quan trọng của mỗi một quốc gia. 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 điều ước quốc tế và pháp luật của các quốc gia [24].

Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế này. Thực hiện công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa 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 nói chung và đối với người không quốc tịch nói riêng 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 đang cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam; nhằm đạt mục tiêu cao nhất là thể hiện được chủ quyền quốc gia, vị thế của công dân Việt Nam thông qua vấn đề quốc tịch. Từ những nhận định nêu trên cho thấy, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở nước ta hiện nay phải được thực hiện dựa trên một số quan điểm như sau:

Thứ nhất, vấn đề 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 xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm tới quyền và lợi ích hợp pháp của công dân nói chung, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân. 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 xã hội chủ nghĩa, là bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa, là nội dung cốt lõi của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Quản lý xã hội bằng pháp luật là một yêu cầu tất yếu khách quan trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đề ra các yêu cầu cơ bản của một hệ thống pháp luật theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Chiến lược xác định hệ thống pháp luật của Việt Nam phải “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 xã hội chủ nghĩa 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 theo hướng hiện đại vào năm 2020” [01]. Trên cơ sở đó, nhiệm vụ của các Bộ, ngành, cơ quan hữu quan là cần tiếp tục triển khai tốt LQT 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 và quyền công dân.

Thứ hai, việc thực hiện pháp luật đối với người không quốc tịch là thước đo hiệu quả của hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Hệ thống pháp luật về quốc tịch nói chung và không quốc tịch nói riêng hiện nay được Nhà nước ban hành khá đồng bộ, trong quá trình triển khai thi hành mà không được thực hiện hoặc thực hiện chưa tốt, nguyên nhân chủ yếu là do công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực này còn chưa thực sự hiệu quả. Vì vậy, việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật về vấn đề người không quốc tịch phải đúng mục tiêu và theo quan điểm chỉ đạo của Đảng trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam. Cụ thể là: 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 xã hội chủ nghĩa 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.

Thứ ba, quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch phải đảm bảo phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phù hợp với tiến trình cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật, định hướng phát triển của ngành Tư pháp và bắt kịp sự phát triển của thế giới; góp phần bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền công dân; nâng cao chất lượng thực thi công vụ và trách nhiệm phục vụ nhân dân của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Thứ tư, việc tăng cường quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch phải 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.

Thứ năm, việc tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với công tác quốc tịch phải xuất phát từ thực tiễn, đòi hỏi của nền công vụ, yêu cầu quản lý nhà nước, đồng thời phải gắn với việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức làm công tác quốc tịch; xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu quả hướng tới một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ nhân dân.

3.2. Một số đề xuất giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

3.2.1. Nhóm giải pháp về thể chế

Để tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch hiện nay, điều cần thiết là phải hoàn thiện hệ thống pháp luật về quốc tịch, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho tổ chức và hoạt động của công tác quốc tịch, nhất là công tác quản lý người không quốc tịch; đồng thời phải hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan đến pháp luật về quốc tịch và không quốc tịch. Tính phù hợp, đồng bộ của LQT và các văn bản hướng dẫn thi hành với thực tiễn triển khai;

giữa LQT với Hiến pháp năm 2013; giữa LQT với các văn bản pháp luật khác có liên quan; đặc biệt là liên quan đến các bộ luật, luật như: Bộ luật Dân sự 2015, Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012, Luật Nhà ở... Trên cơ sở nghiên cứu thực tiễn về công tác đối với người không quốc tịch, tác giả xin đề xuất một số vấn đề pháp lý để hoàn thiện hệ thống pháp luật về quốc tịch như sau:

Thứ nhất, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cần phải bảo đảm nguyên tắc pháp chế, có những quy định cụ thể về nội dung quản lý nhà nước, thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch

Bảo đảm nguyên tắc pháp chế là nguyên tắc xuyên suốt toàn bộ hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch và đối với các cơ quan, tổ chức có liên quan. Do đó, các quy định của pháp luật phải được các cơ quan có thẩm quyền tổ chức thi hành nghiêm chỉnh, triệt để nhằm bảo đảm các quyền và nghĩa vụ của người dân liên quan đến quốc tịch Việt Nam; mọi vi phạm pháp luật về quốc tịch hoặc liên quan đến quốc tịch từ phía cơ quan có thẩm quyền và các cá nhân có liên quan phải được xử lý nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật.

Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, cần quy định cụ thể thành chương/ phần riêng trong LQT. Theo đó, cần quy định cụ thể thẩm quyền, nội dung quản lý nhà nước của Chính phủ; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch là Bộ Tư pháp (ở trung ương) và UBND cấp tỉnh (Sở Tư pháp là cơ quan giúp việc cho UBND ở địa phương). Đồng thời, Luật cũng cần quy định cụ thể trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng các cơ quan này có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về người không quốc tịch; trao đổi, phối hợp thường xuyên và chặt chẽ; thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của Luật này.

Việc giao cho Bộ Tư pháp thống nhất quản lý nhà nước về công tác quản lý đối với người không quốc tịch sẽ khắc phục được sự không thống nhất trong việc xác định, áp dụng các nội dung, điều kiện của người không quốc tịch; hướng các cơ

quan quản lý có được sự thống nhất cao về điều kiện và nhân thân cũng như quan điểm xác định người không quốc tịch và người không xác định được quốc tịch.

Thứ hai, nghiên cứu và có hướng đề xuất sửa đổi Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008, 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 cũng như ngăn chặn tình trạng không quốc tịch tại Việt Nam.

Đối với việc triển khai thực hiện nhập quốc tịch Việt Nam đối với người không quốc tịch theo Điều 22 LQT thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước với nhau trong thực hiện các quy định về đăng ký hộ tịch, hộ khẩu, cấp các giấy tờ tùy thân khác cho những trường hợp này. Các cơ quan có thẩm quyền cần có cơ chế phối hợp cụ thể, rõ ràng, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm nhằm giải quyết các thủ tục này được nhanh gọn, thuận tiện và hiệu quả, đáp ứng được mong đợi của người dân và bảo đảm việc cải cách thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, trên cơ sở kinh nghiệm rút ra từ việc triển khai thực hiện Điều 22 của LQT thì cần nghiên cứu, đề xuất hướng giải quyết đối với những trường hợp di cư tự do, không quốc tịch sinh sống tại Việt Nam dưới 20 năm theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo điều kiện cho người dân được hưởng các chính sách nhân đạo của Nhà nước Việt Nam.

Thứ ba, các cơ quan quản lý nhà nước cần có sự tăng cường phối kết hợp thường xuyên, kịp thời, chặt chẽ với nhau trong việc giải quyết các vấn đề về không quốc tịch; chủ động nghiên cứu, đề xuất việc ký kết các Điều ước quốc tế song phương, thỏa thuận quốc tế, tham gia các Điều ước quốc tế đa phương như Công ước năm 1954 về quy chế người không quốc tịch và Công ước năm 1961 về hạn chế tình trạng không

quốc tịch. Chẳng hạn, Bộ Ngoại giao và Bộ Công an cần tiếp tục phối hợp với Bộ Tư pháp trong công tác quốc tịch nói chung, xác định số lượng cũng như những thông tin về người không quốc tịch do việc điều chỉnh mốc biên giới Việt Nam – Lào (người di cư tự do dọc biên giới Việt Nam – Lào), người di cư tự do từ Campuchia về Việt Nam...; việc cấp các giấy tờ tùy thân cho người không quốc tịch, người không quốc tịch đã được nhập quốc tịch Việt Nam ở các địa phương do cơ quan công an và tư pháp địa phương thực hiện.

3.2.2. Nhóm giải pháp tổ chức thực hiện

3.2.2.1. Việc thực hiện áp dụng pháp luật về quốc tịch tại các cơ quan có thẩm quyền cần phải được thực hiện nghiêm túc, hiệu quả, kế thừa và phát triển những giá trị đã được thực tiễn kiểm nghiệm, tranh thủ, khuyến khích sự ủng hộ, tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể

Việc kiểm soát, quản lý người không quốc tịch đang cư trú tại Việt Nam một cách ổn định trật tự, hướng dẫn họ tuân thủ pháp luật của quốc gia và sinh sống ổn định, thực hiện các hoạt động có lợi cho Nhà nước luôn là mong muốn chính đáng của Nhà nước ta. Do đó, vai trò quản lý nhà nước của các cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý số lượng người này luôn được quan tâm và có những chỉ đạo sát sao để vừa đảm bảo được trật tự an ninh của quốc gia đó và vừa phù hợp với luật pháp quốc tế. Chính vì vậy, việc các cơ quan quản lý nhà nước áp dụng nghiêm túc các quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát ổn định số lượng người không quốc tịch tại Việt Nam và cho việc ngăn chặn, giảm thiểu người không quốc tịch. Hơn thế nữa, vấn đề ngăn chặn tình trạng không quốc tịch không chỉ của riêng trách nhiệm của các cơ quan nhà nước mà còn là sự tham gia nhiệt tình, giúp đỡ của các tổ chức, đoàn thể tại địa phương tác động từ mọi góc độ tôn giáo, tín ngưỡng, phụ nữ, thanh niên,...

Để thực hiện được vấn đề này, tác giả xin được đề xuất một số biện pháp thực hiện như sau:

Một là, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, tác động chủ động, tích cực của chủ thể giáo dục (cơ quan quản lý nhà nước hoặc công chức thực hiện công tác này) lên đối tượng giáo dục (người dân nói chung và người không quốc tịch nói riêng)

nhằm cung cấp, trang bị kiến thức pháp luật hình thành tình cảm, thái độ tích cực đối với pháp luật, tạo thói quen tuân thủ pháp luật. Mục tiêu cơ bản của tuyên truyền, giáo dục pháp luật chính là tạo sự hình thành ý thức pháp luật ở mỗi cá nhân. Để vấn đề tuyên truyền, giáo dục pháp luật có hiệu quả thì cần có sự chỉ đạo từ Trung ương về biện pháp, cách thức cũng như nội dung tuyên truyền. Công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật ở các địa phương phải được sự chỉ đạo thống nhất của cấp ủy với sự tham gia của đông đảo các tổ chức, đoàn thể cũng như các cơ quan truyền thông, báo chí,... 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. 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, giảm được thái độ e dè, sợ sệt của người nghe khi tiếp cán bộ của cơ quan nhà nước, vận động thân nhân (là công dân Việt Nam) của những người không quốc tịch 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. Để công tác tuyên truyền đạt hiệu quả, cần trang bị, bồi dưỡng thường xuyên cho tuyên truyền viên kiến thức pháp luật, nghiệp vụ cũng như các nội dung, tài liệu về pháp luật quốc tịch. Ngoài ra, để pháp luật về quốc tịch thực sự đi vào cuộc sống thì rất cần sự quan tâm của Đảng, Nhà nước, Chính phủ trong việc đầu tư về điều kiện vật chất, nội dung, chi phí cho cơ quan nhà nước tổ chức triển khai thực hiện.

Hai là, cơ quan quản lý nhà nước chuyên về quốc tịch, không quốc tịch (Bộ Tư pháp) cần có sự chủ động hoặc phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện tổ chức khảo sát nắm tình hình người không quốc tịch; tập huấn nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác quốc tịch tại các địa phương cũng như bộ, ngành có liên quan nhằm nâng cao ý

thức, nhận thức và trách nhiệm của cán bộ làm công tác này. Bộ Tư pháp với vai trò tham mưu giúp Chính phủ cần chủ động đề xuất những biện pháp cũng như nội dung, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, như ban hành các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ, in tài liệu phát cho cán bộ làm công tác quốc tịch, biên soạn sách chuyên khảo,...

Ba là, có cơ chế phối hợp kiểm tra hoạt động quản lý nhà nước tại các cơ quan Trung ương có liên quan và tại địa phương nhằm phản ánh kịp thời khó khăn, vướng mắc trong quá trình quản lý nhà nước, cập nhật tình trạng người không quốc tịch, tiên lượng những thách thức, khó khăn tiềm ẩn trong công tác quản lý những đối tượng này để từ đó báo cáo xin chủ trương, ý kiến của cấp trên để có biện pháp điều chỉnh phù hợp về cả quy định pháp luật và chính sách nhằm giữ gìn sự ổn định về an ninh, chính trị phát sinh, đảm bảo chủ quyền quốc gia.

3.2.2.2. Việc 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 sẽ 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 công 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 công dân trong xây dựng và phát triển đất nước.

3.2.2.3. Việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cần phải đáp ứng các yêu cầu hội nhập quốc tế về pháp luật, đồng thời áp dụng có 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 cấp các giấy tờ tùy thân cho họ.

Hợp tác quốc tế là xu thế tất yếu trong sự tồn tại và phát triển của tất cả các quốc gia trong thời đại hiện nay. 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. Các chuyên gia nước ngoài đã nhận định, với hoàn cảnh, điều kiện hiện tại của Việt Nam cũng như thiện chí của Chính phủ Việt Nam thời gian qua, việc phối hợp với các tổ chức quốc tế trong việc hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch chắc chắn đạt được những kết quả to lớn. Để làm được việc đó, một trong những việc cần thiết cần phải làm hiện nay là nghiên cứu và xem xét việc gia nhập Công ước quốc tế năm 1954 về quy chế người không quốc tịch và Công ước quốc tế năm 1961 về hạn chế người không quốc tịch. Nếu Việt Nam gia nhập các công ước này sẽ tạo hành lang pháp lý cho người không quốc tịch có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ gần giống như công dân Việt Nam, đồng thời giúp các cơ quan có thẩm quyền có thể đối xử, quản lý người không quốc tịch chặt chẽ hơn, qua đó có cơ chế phù hợp để thực hiện việc ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

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 quản lý về người không quốc tịch ở Việt Nam có thể 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 vĩnh trú cho những đối tượng người không quốc tịch đã cư trú ổn định và mong muốn sinh sống ổn định tại Việt Nam; ký kết thỏa thuận hợp tác với các quốc gia có liên quan trong việc quản lý nhóm đối tượng này.

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 mềm dẻo và cứng rắn

như tổ chức các cuộc họp song phương và đa phương, khuyến khích có thỏa thuận hợp tác giữa 2 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.

Kết luận chương 3

Các quan điểm và giải pháp đảm bảo thực hiện việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch phải phù hợp với những quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước; đảm bảo các quyền về quốc tịch, thúc đẩy sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa Nhà nước và người dân.

Có thể nói rằng các quan điểm và giải pháp đưa ra tuy chưa khái quát hết được những vấn đề liên quan đến công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch nhưng đã nêu được những vấn đề cơ bản vừa mang tính lý luận vừa mang tính thực tiễn, dựa trên sự đánh giá về thực trạng, nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế của công tác quản lý nhà nước đối với vấn đề này trong thời gian qua. Đó là những quan điểm đề xuất mang tính định hướng, phương pháp, biện pháp để hoàn thiện hệ thống pháp luật về người không quốc tịch, để từ đó tạo môi trường pháp lý thuận lợi, linh hoạt hơn, phù hợp hơn cho việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch và tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch trong thời gian tới.

KẾT LUẬN

Việc quản lý của quốc gia đối với người không quốc tịch là vô cùng cần thiết, sẽ giúp cho quốc gia đó ổn định chính trị, ngoại giao, kinh tế và xã hội, hạn chế tối đa bất ổn chính trị có thể xảy ra trước những ảnh hưởng của mưu đồ xấu, thiếu thiện chí của các thế lực thù địch đem lại thông qua việc lợi dụng nhóm người này. Vì vậy, việc quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch cần phải được thực hiện trên cơ sở áp dụng các quy định pháp luật, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch, góp phần ổn định trật tự an ninh, xã hội.

Thời gian qua, công tác quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch tại Việt Nam đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, theo đó, các quy định pháp luật và chính sách áp dụng đã cơ bản đáp ứng yêu cầu và mục tiêu đặt ra là quản lý có hiệu quả, tiến tới hạn chế và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch, bảo đảm được sự ổn định về mặt chính trị, an ninh trật tự xã hội. Hoạt động này từng bước được kiện toàn đã thúc đẩy công tác triển khai thi hành pháp luật về quốc tịch, bảo đảm tính khả thi trong việc cơ quan quản lý nhà nước, cá nhân thực hiện công vụ. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định như: việc phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước chưa được tập trung; các quy định pháp luật về vấn đề không quốc tịch chưa có nhiều; chủ thể thực hiện đôi khi còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả; công tác hướng dẫn nghiệp vụ, cung cấp thông tin hỗ trợ cho người không quốc tịch nhằm nâng cao tinh thần tự giác tuân thủ pháp luật Việt Nam của cơ quan quản lý nhà nước chưa thực sự đầy đủ và chất lượng; công tác phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp thông tin chưa chủ động, kịp thời; tổ chức bộ máy thực hiện công tác này còn thiếu về số lượng, chưa bảo đảm về chất lượng. Những tồn tại này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, đòi hỏi cần phải có những giải pháp đề kịp thời tháo gỡ. Dựa trên cơ sở nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn thực hiện quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch trong thời gian vừa qua, Luận văn đã góp phần làm rõ thêm một số nội dung sau đây:

1. Những vấn đề lý luận cơ bản về quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch bao gồm: quan niệm, khái niệm, nội dung, mục đích, ý nghĩa và nguyên tắc quản lý nhà nước về không quốc tịch; các yếu tố ảnh hưởng và điều kiện bảo đảm quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch.

2. Đánh giá thực trạng về công tác quản lý người không quốc tịch thông qua nghiên cứu, tổng hợp, thống kê tình hình tổ chức thực hiện quản lý nhà nước, tình hình giải quyết hồ sơ nghiệp vụ, các việc khác có liên quan đến lĩnh vực này của các bộ, ngành và địa phương; chỉ ra những ưu điểm, tồn tại trong quá trình quản lý nhà nước đối với công tác này và làm rõ nguyên nhân của những tồn tại đó. Những tồn tại và hạn chế của công tác quản lý đối với người không quốc tịch xuất phát từ một số nguyên nhân cơ bản là: một số quy định pháp luật còn chưa phù hợp với thực tiễn; quy trình, thủ tục giải quyết các vấn đề liên quan đến quốc tịch còn cứng nhắc, chưa đúng đối tượng, chưa tạo thuận lợi cho người dân; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật chưa được quan tâm đúng mức; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn mang tính hình thức và chưa hiệu quả.

3. Đưa ra những giải pháp cụ thể nhằm tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch. Cụ thể là các giải pháp để hoàn thiện pháp luật về không quốc tịch; kiện toàn tổ chức; tăng cường hoạt động tuyên truyền pháp luật; nâng cao chất lượng quản lý và hỗ trợ của công chức khi thực hiện các nhiệm vụ được giao trong công tác giúp đỡ hỗ trợ người không quốc tịch ổn định cuộc sống, tuân thủ pháp luật Việt Nam, bảo đảm ổn định xã hội và chính trị; có sự liên hệ phối hợp với các cơ quan có liên quan trong thực hiện quản lý nhà nước; tăng cường hợp tác quốc tế cũng như nghiên cứu khả năng gia nhập các công ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực không quốc tịch, sự đồng thuận của các quốc gia láng giềng nhằm thực hiện công tác quản lý được tốt hơn, tiến tới đẩy lùi và ngăn chặn tình trạng không quốc tịch đang có xu hướng gia tăng trong thời gian tới.

Vì vậy, hy vọng rằng, kết quả nghiên cứu đề tài “Quản lý nhà nước đối với người không quốc tịch ở Việt Nam” sẽ góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn về thực hiện pháp luật về quốc tịch nói chung và người không quốc tịch nói riêng và là nguồn tham khảo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan trong quá trình giải quyết các vấn đề liên quan đến người không quốc tịch và giúp cho việc hoàn thiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực quốc tịch trong thời gian tới.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đề tài, chắc chắn sẽ còn tồn tại, hạn chế nhất định. Vì vậy, tác giả mong nhận được sự đóng góp, phản biện của các nhà khoa học để luận văn được hoàn thiện hơn./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. **Bộ Chính trị** (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 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 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 và 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.
3. **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.
4. **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.
5. **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.
6. **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.
7. **Chính phủ** (2008), Tờ trình Quốc hội số 32/TTr-CP ngày 04/4/2008 về dự án Luật Quốc tịch Việt Nam.

8. **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.
9. **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.
10. **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.
11. **Công ước quốc tế năm 1954** về quy chế người không quốc tịch (bản dịch).
12. **Công ước quốc tế năm 1961** về hạn chế tình trạng không quốc tịch (bản dịch).
13. **Quốc hội**, Hiến pháp năm 1992.
14. **Quốc hội**, Bộ luật Dân sự năm 2005.
15. **Quốc hội** (2008), Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008.
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.
20. **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).

21. **C. Mác, Ph. Ăng ghen toàn tập**, tập 23, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. **Đại học Luật Hà Nội** (2009), *Giáo trình Luật Quốc tế*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 107.
23. **Đại học quốc gia Hà Nội** (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, trang 157.
24. **Học viện hành chính** (2013), tài liệu bồi dưỡng chương trình chuyên viên chính, Hà Nội.
25. **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*” và Tờ rơi hướng dẫn nghiệp vụ, NXB Lao động xã hội, Hà Nội.
26. **Nguyễn Hồng Bắc**, Tiến sĩ, Giảng viên chính 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.
27. **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.
28. **Nguyễn Văn Cường**, nguyên cán bộ Cục Quản lý xuất nhập cảnh, 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.
29. **Gerard René De Groot**, Giáo sư, Tiến sĩ Trường Đại học Maastricht, 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.
30. **Đặng Trung Hà**, Thạc sĩ, nguyên chuyên viên Bộ Tư pháp (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, Thành phố Hồ Chí Minh.

31. **Vũ Lê Hà**, nguyên Trưởng phòng Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam, Bộ Ngoại giao (2012), một số nghiên cứu về Người không quốc tịch.
32. **Nguyễn Công Khanh**, Tiến sĩ, Cục trưởng Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực – 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.
33. **Nicholas Roger Oakeshott**, chuyên gia về người không quốc tịch của UNHCR (2017), phát biểu *"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.
34. **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.
35. **Nguyễn Văn Toàn**, Thạc sĩ, Chuyên viên chính Bộ Tư pháp (2009), bài viết *"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.
36. **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/).
37. **Trần Thị Tú** (2010), Luận văn Thạc sĩ Luật học *"Thực hiện pháp luật về quốc tịch ở Việt Nam"*, Hà Nội.
38. **Nguyễn Thị Vinh** (2015), Luận văn Thạc sĩ Luật học *"Vấn đề về người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, pháp luật nước ngoài"*, Hà Nội.