

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

**HÀ LÊ GIANG**

**QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN  
THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI**

Chuyên ngành: **Luật Hiến pháp và luật hành chính**

Mã số : **60. 38. 01. 02**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

**PGS. TS VŨ CÔNG GIAO**

**HÀ NỘI, 2016**

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

**HÀ LÊ GIANG**

**QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN  
THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI**

Chuyên ngành: **Luật Hiến pháp và luật hành chính**

Mã số : **60. 38. 01. 02**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

**PGS. TS VŨ CÔNG GIAO**

**HÀ NỘI, 2016**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan Luận văn này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Học viện khoa học xã hội – Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Học viện xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

*Xin chân thành cảm ơn!*

NGƯỜI CAM ĐOAN

**Hà Lê Giang**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>Chương 1. CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, PHÁP LÝ VỀ QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM</b> .....	7
1.1. Khái niệm quyền con người và quyền tự do cư trú.....	7
1.2. Đặc điểm, ý nghĩa của quyền tự do cư trú.....	13
1.3. Nội dung và mối quan hệ của quyền tự do cư trú với các quyền con người khác .....	15
1.4. Các yếu tố bảo đảm quyền tự do cư trú.....	22
1.5. Quyền tự do cư trú trong pháp luật Việt Nam.....	28
<b>Chương 2. BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN Ở THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI</b> .....	31
2.1. Tác động của điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai đến việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân.....	31
2.2. Chủ trương, chính sách và tổ chức bộ máy bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.....	33
2.3. Thực trạng thực thi quyền đăng ký thường trú, tạm trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.....	38
2.4. Thực trạng thực thi quyền cấp, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu, sổ tạm trú, giấy tờ khác liên quan đến cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.....	45
2.5. Thực trạng thực thi quyền cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến việc thực hiện quyền cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.....	50
2.6. Thực trạng hỗ trợ và bảo vệ quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai. ....	56
<b>Chương 3. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI</b> .....	61
3.1. Quan điểm về việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai .....	61
3.2. Giải pháp bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.....	64
<b>KẾT LUẬN</b> .....	72
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	74

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ICCPR	Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị ( <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> )
ICESCR	Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa ( <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> )
OHCHR	Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền ( <i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i> )
UDHR	Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền ( <i>Universal Declaration of Human Rights</i> )
UNHRC	Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc ( <i>United Nations Human Rights Council</i> )

## DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.3. Số hộ và nhân khẩu đăng ký thường trú, tạm trú trên địa bàn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai qua các năm 2011-2015 .....	40
Bảng 2.4. Số sổ hộ khẩu, sổ tạm trú cấp mới, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu và Giấy tờ liên quan khác trên địa bàn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai qua các năm 2011-2015.....	47

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Bảo đảm quyền con người là một trong những nội dung và là mục đích của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Trong các văn kiện của Đảng và nhà nước luôn khẳng định tạo điều kiện cho con người phát triển toàn diện trong thực hiện các chính sách kinh tế xã hội. Quyền tự do cư trú là một quyền quan trọng của con người được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, trong đó bao gồm Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền 1948 và Công ước quốc tế quyền con người về chính trị, dân sự 1966. Tự do đi lại, cư trú cũng là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận ngay từ Hiến pháp đầu tiên năm 1946 và tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp về sau, bao gồm Hiến pháp năm 2013. Bên cạnh đó, quyền này cũng được cụ thể hoá trong Bộ luật Dân sự, Luật cư trú 2013 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác.

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, số người từ nông thôn chuyển lên thành thị cư trú, làm ăn sinh sống ngày một tăng. Việc đó gây không ít khó khăn cho công tác quản lý xã hội nói chung và công tác giữ gìn an ninh trật tự nói riêng. Trong khi đó, Luật cư trú 2013 hiện nay vẫn còn một số bất cập, đòi hỏi cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung để đáp ứng các yêu cầu đặt ra của tình hình mới, trong đó bao gồm yêu cầu về bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân.

Đặc biệt là ở những vùng biên giới thì vấn đề bảo đảm quyền tự do cư trú lại càng trở nên phức tạp mà thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai là một ví dụ điển hình. Nơi đây là có nhiều đồng bào dân tộc ít người, những kiều bào đang thường xuyên sinh sống, đi lại giữa hai nước Việt Nam và Trung Quốc, cả những người dân từ huyện khác, tỉnh khác đến cư trú, làm ăn. Do vậy, ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai đang đặt ra vấn đề làm sao để bảo đảm quyền

tự do cư trú của công dân mà vẫn đảm bảo được trật tự xã hội, trị an trên địa bàn thành phố.

Xuất phát từ vị trí, tầm quan trọng về quyền tự do cư trú và bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân trong trong thực tiễn đời sống xã hội, học viên quyết định chọn đề tài “*Quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai*” để thực hiện luận văn thạc sĩ luật, nhằm góp phần tìm ra giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai và ở nước ta trong thời gian tới.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Ở Việt Nam, thời gian qua đã có một số công trình nghiên cứu liên quan đến quyền tự do cư trú của công dân ở Việt Nam, trong đó tiêu biểu là:

- Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Quyền tự do đi lại, cư trú ở Việt Nam – những vấn đề lý luận, thực tiễn*. NXB Khoa học xã hội.

- Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn của nhóm quyền dân sự, chính trị*. NXB Khoa học xã hội.

- Nguyễn Ngọc Anh (2007), *Luật cư trú – công cụ pháp lý quan trọng để nâng cao hiệu quả cải cách thủ tục hành chính trong quản lý cư trú*, Tạp chí Tòa án nhân dân số 14/2007.

- Cao Vũ Minh (2014), *Hoàn thiện các quy định của pháp luật về cư trú bảo đảm quyền cư trú của công dân*, Tạp chí nhà nước và pháp luật, số 5/2014.

- Đỗ Văn Hòa, Trịnh Khắc Thẩm (chủ biên) (1999), *Nghiên cứu di dân ở Việt Nam*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.

- Hà Thị Phương Tiên – Hà Quang Ngọc (2000), *Lao động nữ di cư tự do nông thôn thành thị*, Nhà xuất bản phụ nữ, Hà Nội.



- Lê Thành Tâm (2009) *Đề pháp luật về cư trú phù hợp hơn với thực tiễn*, Tạp chí Lao động và xã hội, số 372, 2009.

- Ngô Thị Ngọc Anh (2010), *Một số loại hình giúp việc gia đình ở Hà Nội hiện nay và các giải pháp quản lý*, NXB Lao động – Hà Nội.

- Trần Hồng Vân (2002), *Tác động xã hội của di cư tự do vào TP HCM thời kỳ đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh.

- Trần Minh Tuấn (2010), *Chính sách quản lý lao động di cư ở một số nước và những gợi ý cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh

- Đặng Nguyên Anh (2010) “*Di dân đến khu đô thị và các khu công nghiệp - Thực trạng và một số vấn đề chính sách qua nghiên cứu đánh giá tư liệu 2004-2009*”, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh.

- Đặng Doanh (2009), “*Thực trạng và nhu cầu về dịch vụ hỗ trợ đối với LĐDC*”, Tạp chí Lao động và xã hội, số 372, 2009.

- Lê Thị Hoài Thu (2013), *Những vấn đề đặt ra trước thực trạng lao động di cư trong nước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12, 2013.

Các công trình nghiên cứu nêu trên đã làm sáng tỏ và đã đề cập đến nội dung về quyền cư trú của công dân. Đây là những nguồn tài liệu quan trọng cho tác giả thực hiện luận văn này. Tuy vậy, hầu hết các công trình này đều công bố đã lâu và chưa phân tích chuyên sâu và toàn diện các vấn đề lý luận, pháp lý của việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Vì vậy, luận văn này vẫn cần thiết và có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

#### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn về bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở Việt Nam, thông qua thực tiễn ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

Về nội dung, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu về quyền tự do cư trú của công dân, không mở rộng đến các quyền con người, quyền công dân khác.

Về không gian, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu thực trạng bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, không mở rộng đến hoạt động này ở các địa phương khác.

Về thời gian, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu thực trạng giáo dục quyền con người ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai trong thời gian khoảng 5 năm gần đây.

## **4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **4.1. Mục đích**

Mục đích nghiên cứu của luận văn là phân tích, làm rõ những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai; thông qua đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật, góp phần bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở nước ta trong thời gian tới.

### **4.2. Nhiệm vụ**

Để thực hiện mục đích nêu trên, luận văn có những nhiệm vụ sau đây:

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về quyền tự do cư trú của công dân.
- Nghiên cứu các quy định của Luật cư trú 2013, làm rõ những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật.
- Nghiên cứu đánh giá thực trạng bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, đối chiếu với lý luận và pháp luật hiện hành để chỉ ra những kết quả và hạn chế cùng nguyên nhân của các kết quả, hạn chế.
- Luận giải các yêu cầu khách quan và đề xuất những quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật để bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở nước

ta trong thời gian tới từ thực tiễn bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.

### **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp luận của luận văn là học thuyết Mác-Lênin về Nhà nước và pháp luật, các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền và về cải cách hành chính.

Luận văn được nghiên cứu trên cơ sở vận dụng phương pháp duy vật biện chứng của triết học Mác - Lênin với những phương pháp nghiên cứu như: lịch sử - cụ thể, phân tích - tổng hợp; kết hợp với các phương pháp nghiên cứu khác như: thống kê, so sánh, tổng kết thực tiễn.

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

Luận văn là công trình nghiên cứu đầu tiên về thực trạng bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai trong những năm gần đây. Luận văn cũng là một trong số rất ít công trình nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện về thực trạng bảo đảm quyền này ở nước ta từ trước đến nay.

Vì vậy, luận văn cung cấp nhiều kiến thức, thông tin, luận điểm và đề xuất mới có giá trị tham khảo với việc nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, mà còn ở các địa phương khác của nước ta trong thời gian tới.

Bên cạnh đó, luận văn có thể được sử dụng là nguồn tài liệu tham khảo cho việc giảng dạy, nghiên cứu chuyên ngành luật hiến pháp, luật hành chính và luật nhân quyền ở Học viện KHXH thuộc Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam và các cơ sở đào tạo khác của nước ta.

### **7. Cơ cấu của luận văn**

Ngoài các phần Mục lục, Danh mục các chữ viết tắt, Danh mục bảng, Danh mục các tài liệu tham khảo và Kết luận, nội dung chính của Luận văn gồm 3 chương như sau:

Chương 1: Các vấn đề lý luận, pháp lý về quyền tự do cư trú của công dân ở Việt Nam

Chương 2: Bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai.

## Chương 1

# CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, PHÁP LÝ VỀ QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM

### 1.1. Khái niệm quyền con người và quyền tự do cư trú

#### 1.1.1. Quyền con người

Quyền con người là *human rights* trong tiếng Anh, khi dịch sang tiếng Việt có thể là *quyền con người*, hoặc *nhân quyền*. Đây là hai từ đồng nghĩa, hoàn toàn có thể sử dụng cả hai từ này trong nghiên cứu cũng như trong thực tiễn.

Quyền con người là một phạm trù đa diện nên có những định nghĩa khác nhau. Theo Văn phòng Cao uỷ Liên hợp quốc: “*Quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người.*” [12, tr.37]. Đây là định nghĩa được trích dẫn nhiều trong các công trình nghiên cứu cũng như các văn bản liên quan đến vấn đề quyền con người.

Bên cạnh định nghĩa trên, một định nghĩa khác cũng được trích dẫn đó là, “*quyền con người là những sự được phép mà tất cả các thành viên cộng đồng nhân loại, không phân biệt giới tính, chủng tộc, tôn giáo, địa vị...; đều có ngay từ khi sinh ra, đơn giản chỉ vì họ là con người.*” [12, tr.37]. Định nghĩa này mang dấu ấn của học thuyết các quyền con người.

Ở Việt Nam, có những định nghĩa về quyền con người do một số cơ quan nghiên cứu và chuyên gia từng nêu ra, nhưng xét chung, *quyền con người được hiểu là những nhu cầu, lợi ích tự nhiên vốn có của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thoả thuận pháp lý.* [30, tr.22-23]

Như vậy, nhìn ở góc độ nào và ở cấp độ nào thì quyền con người cũng được xác định như những chuẩn mực được cộng đồng quốc tế thừa nhận và

tuân thủ. Quyền con người có các tính chất cơ bản là: *tính phổ biến, tính không thể tước bỏ, tính không thể phân chia, tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau*, cụ thể:

Tính phổ biến thể hiện ở chỗ quyền con người là những gì bẩm sinh, vốn có của con người và được áp dụng bình đẳng cho tất cả mọi thành viên trong gia đình nhân loại, không có sự phân biệt đối xử vì bất cứ lý do gì, chẳng hạn như về chủng tộc, dân tộc, giới tính, tôn giáo, độ tuổi, thành phần xuất thân... Cũng cần chú ý là bản chất của sự bình đẳng về quyền con người không có nghĩa là cào bằng mức độ hưởng thụ các quyền, mà là bình đẳng về tư cách chủ thể của quyền con người. Ở đây, mọi thành viên của nhân loại đều có được công nhận có các quyền con người, song mức độ hưởng thụ các quyền phụ thuộc vào năng lực của cá nhân từng người, cũng như vào hoàn cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá... mà người đó đang sống. [12, tr. 41]

Tính không thể tước bỏ thể hiện ở chỗ các quyền con người không thể bị tước đoạt hay hạn chế một cách tùy tiện bởi bất cứ chủ thể nào, kể cả các cơ quan và quan chức nhà nước. Tuy nhiên, quyền con người không phải lúc nào cũng “không bị tước bỏ”, trong một số trường hợp theo luật định mà không phải “tùy tiện” thì một số quyền có thể bị tước bỏ.[12, tr.42]

Tính không thể phân chia bắt nguồn từ nhận thức rằng các quyền con người đều có tầm quan trọng như nhau, nên về nguyên tắc không có quyền nào được coi là có giá trị cao hơn quyền nào. Việc tước bỏ hay hạn chế bất kỳ quyền con người nào đều tác động tiêu cực đến nhân phẩm, giá trị và sự phát triển của con người. Tuy nhiên, tính chất này không hàm ý rằng mọi quyền con người đều cần phải được chú ý quan tâm với mức độ giống hệt nhau trong mọi hoàn cảnh. Trong từng trường hợp, có thể *ưu tiên thực hiện* một số quyền nhất định, miễn là phải dựa trên những yêu cầu thực tế của việc bảo đảm các quyền đó chứ không phải dựa trên sự đánh giá về giá trị của các quyền đó. [12, tr. 42]

Tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau thể hiện ở chỗ việc bảo đảm các quyền con người, toàn bộ hoặc một phần, nằm trong mối liên hệ phụ thuộc và tác động lẫn nhau. Sự vi phạm một quyền sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo đảm các quyền khác. Ngược lại, tiến bộ trong việc bảo đảm một quyền sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp tác động tích cực đến việc bảo đảm các quyền khác. [12, tr. 43]

Quyền con người được chia thành ba “*thế hệ*” theo ý tưởng của một nhà luật học người Czech tên là Karel Vasak vào những năm 1977. Việc chia như vậy chỉ mang tính chất tương đối song nó vẫn có ý nghĩa trong việc nghiên cứu về lịch sử phát triển của quyền con người nói chung trên thế giới.

*Thế hệ thứ nhất:* Các quyền dân sự, chính trị. Thế hệ này bao gồm các quyền và tự do cá nhân, tiêu biểu như quyền sống, quyền tự do tư tưởng, tự do tôn giáo tín ngưỡng, tự do biểu đạt, quyền được bầu cử, ứng cử, quyền được xét xử công bằng. Các quyền này gắn liền với tự do cá nhân – một phạm trù mà ở góc độ nhất định, mang tính đối trọng với phạm trù quyền lực của Nhà nước. Mục đích của thế hệ quyền này về cơ bản là để hạn chế, ngăn chặn sự lạm quyền và sự tùy tiện xâm hại đến cuộc sống tự do của cá nhân con người từ phía các quan chức và cơ quan nhà nước. Xét trên các phương diện chính trị và lịch sử, sự phát triển của thế hệ quyền con người thứ nhất gắn liền với cuộc đấu tranh của giai cấp tư sản lật đổ chế độ phong kiến. Các quyền thuộc thế hệ này về bản chất chính là những tư tưởng về các quyền tự nhiên được hình thành và được cổ vũ trước và trong các cuộc cách mạng tư sản ở châu Âu, sau đó được ghi nhận trong các văn bản pháp luật về quyền công dân của các nhà nước tư sản. Cùng với hệ thống quyền con người nói chung, các quyền dân sự, chính trị được chính thức pháp điển hóa trong luật quốc tế kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, đặc biệt với việc Liên hợp quốc thông qua Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người và Công ước quốc tế

về các quyền dân sự, chính trị năm 1966. Trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh, các quyền dân sự, chính trị là trọng tâm trong cuộc vận động về quyền con người của phe các nước tư bản chủ nghĩa (tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các nước xã hội chủ nghĩa luôn phản đối và phủ nhận các quyền dân sự, chính trị). Điều này bắt nguồn từ thực tế là một số quyền dân sự, chính trị, cụ thể như quyền sở hữu tư nhân về tài sản, quyền tự do ngôn luận, báo chí, tự do tín ngưỡng, tôn giáo...từ lâu đã được coi là những giá trị nền tảng, bất khả xâm phạm trong đời sống và nền văn hóa ở nhiều nước tư bản. [12, tr. 58]

*Thế hệ thứ hai:* Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Thế hệ quyền con người thứ hai hướng vào việc tạo lập các điều kiện và sự đối xử bình đẳng, công bằng cho mọi công dân trong xã hội. Chúng được đề xướng và vận động mạnh mẽ từ cuối thế kỷ XIX, và bắt đầu được quan tâm bởi một số chính phủ kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất. Các quyền tiêu biểu thuộc về thế hệ quyền này bao gồm: quyền có việc làm, quyền được bảo trợ xã hội, quyền được chăm sóc y tế, quyền có nhà ở... Động lực chính thúc đẩy sự hình thành của thế hệ quyền con người thứ hai được cho là từ cuộc khủng hoảng của xã hội tư bản vào cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX, dẫn tới tình cảnh khốn khổ của giai cấp công nhân và các tầng lớp nhân dân lao động. Trong bối cảnh đó, những người theo chủ nghĩa tự do mới đã đưa ra ý tưởng cải tổ xã hội tư sản nhằm giảm bớt những bất công xã hội và khoảng cách giữa người giàu và người nghèo. Do tác động của cuộc đấu tranh này, một số nhà nước tư sản đã ban hành những chính sách về phúc lợi xã hội để cải thiện đời sống của người dân. Một ví dụ điển hình trong số đó là chính sách xã hội của thủ tướng Đức Bismarck. Trên cơ sở Tuyên ngôn Keider (1881), nước Đức dưới sự lãnh đạo của Bismarck đã thiết lập một hệ thống bảo trợ xã hội thống nhất trên toàn quốc mà trọng tâm là bảo hiểm xã hội. Từ năm 1919, Hiến pháp của nước này đã quy định quyền được bảo hiểm xã hội trong các trường hợp già yếu, bệnh tật... [12, tr. 59]



Có hai sự kiện tác động hết sức quan trọng đến sự phát triển của thể hệ quyền con người thứ hai. Sự kiện thứ nhất là sự ra đời của Nhà nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên trên thế giới – nước Nga Xô viết - vào năm 1917. Ngay từ Hiến pháp 1918, nước Nga Xô viết đã ghi nhận các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội cơ bản của con người như quyền có việc làm, quyền học tập, quyền được chăm sóc y tế... Các quyền này tiếp tục được khẳng định, mở rộng và bổ sung, trở thành một trong những nội dung chính của các Hiến pháp năm 1924, 1936, 1977 của Liên Xô (tương tự là trong hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa này). Sự kiện thứ hai là việc thành lập hai tổ chức liên chính phủ quốc tế lớn là Hội Quốc liên và Tổ chức Lao động quốc tế. Như đã nêu ở phần trên, hai tổ chức này, đặc biệt là Tổ chức Lao động quốc tế, đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy các quyền về lao động, việc làm của người lao động. Cùng với hệ thống quyền con người nói chung, các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá được chính thức pháp điển hóa trong luật quốc tế kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, với việc Liên hợp quốc thông qua Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 và đặc biệt là Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội năm 1966. Trong vấn đề này, sự đóng góp của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa là hết sức to lớn. Chính do sự đấu tranh kiên quyết và kiên trì của phe các nước xã hội chủ nghĩa mà đứng đầu là Liên Xô trên diễn đàn Liên hợp quốc trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh đã buộc khối các nước tư bản chủ nghĩa phải nhượng bộ, dẫn đến việc Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua cả hai công ước về các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa cùng vào năm 1966 – mà hiện đóng vai trò là hai điều ước nền tảng của luật nhân quyền quốc tế. [12, tr. 59]

*Thế hệ quyền con người thứ ba:* Thế hệ này bao gồm các quyền tiêu biểu như quyền tự quyết dân tộc (*right to self-determination*); quyền phát triển (*right to evelopment*); quyền với các nguồn tài nguyên thiên nhiên (*right*

*to natural resources*); quyền được sống trong hoà bình (*right to peace*); quyền được sống trong môi trường trong lành (*right to a healthy environment*)... Danh mục các quyền thuộc thể hệ quyền này vẫn đang được bổ sung, trong đó những quyền được đề cập gần đây bao gồm: các quyền về thông tin (*right to communicate; communication rights*); quyền được hưởng thụ các giá trị văn hóa (*right to participation in cultural heritage*)... Những văn kiện cơ bản phản ánh thể hệ quyền này bao gồm: Tuyên ngôn về bảo đảm độc lập cho các quốc gia và dân tộc thuộc địa, 1960; hai Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị và về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá, 1966 (Điều 1); Tuyên bố về quyền của các dân tộc được sống trong hoà bình, 1984; Tuyên bố về quyền phát triển, 1986 ... [12, tr. 60]

Xét về tính chất, thể hệ quyền con người thứ ba là sự trung hòa nội dung của cả hai nhóm quyền dân sự, chính trị và quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, song đặt chúng trong những bối cảnh mới và trong khuôn khổ các quyền của nhóm. Về tính pháp lý, ngoại trừ một số quyền như quyền tự quyết dân tộc, hầu hết các quyền trong thể hệ thứ ba chưa được pháp điển hóa bằng các điều ước quốc tế, mà mới chỉ được đề cập trong các tuyên bố, tuyên ngôn (các văn kiện *luật mềm (soft law)* – không có hiệu lực ràng buộc về pháp lý). Tính pháp lý và tính hiện thực của hầu hết các quyền trong thể hệ này hiện vẫn đang là chủ đề gây tranh cãi. [12, tr. 60]

### ***1.1.2. Quyền tự do cư trú***

Quyền tự do cư trú nằm trong nhóm quyền con người thể hệ thứ nhất – tức nhóm quyền dân sự, chính trị. Quyền tự do cư trú có mối quan hệ mật thiết với quyền tự do đi lại, do vậy mà trong các văn bản quốc tế về nhân quyền thường quy định hai quyền này chung với nhau. Quyền này được đề cập đến trong Điều 13 UDHR, trong đó nêu rằng: *Mọi người đều có quyền đi lại và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia. Mọi người đều có*

*quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như quyền trở về nước mình.*[ 36] Quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hoá trong các Điều 12 và Điều 13 ICCPR.

Theo các khoản 1, 2, 4 Điều 12 ICCPR thì bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó; mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình; không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình.

Nhìn tổng quát có thể thấy rằng Điều 12 đã đề cập đến bốn dạng tự do cụ thể có mối liên kết chặt chẽ với nhau, bao gồm: tự do lựa chọn nơi sinh sống trên lãnh thổ quốc gia; tự do đi lại trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; tự do đi khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình; Tự do trở về nước mình. Tuy nhiên theo khoản 3 Điều 12 ICCPR, quyền tự do cư trú không phải là quyền tuyệt đối mà có thể bị hạn chế nếu *“do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng sức khoẻ và đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác và phải phù hợp với những quyền khác được ICCPR công nhận”*. [35]

## **1.2. Đặc điểm, ý nghĩa của quyền tự do cư trú**

Quyền tự do cư trú là cơ sở là tiền đề để các cá nhân hưởng thụ các quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế văn hoá, xã hội khác. Ở Việt Nam có câu *an cư mới lập nghiệp*. Con người cần có một nơi cư trú để từ đó thực hiện các quyền con người khác như quyền học tập, quyền được hưởng các chế độ chăm sóc sức khoẻ, quyền việc làm ... Các cá nhân được tự do cư trú, tự do chuyển đến nơi cư trú khác mà bản thân thấy phù hợp hơn, có điều kiện tốt hơn, có môi trường tốt để đáp ứng các nhu cầu của mình không ai có quyền ngăn cản. Như vậy nếu không có sự tự do lựa chọn nơi cư trú, các cá nhân sẽ bị kìm kẹp, không thể tự do thực hiện các quyền con người khác.

Quyền tự do cư trú thể hiện sự tương tác giữa chủ thể có quyền và chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền. Chủ thể có quyền là cá nhân có quyền lựa chọn nơi thường trú, chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền là cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Chủ thể có quyền hưởng thụ quyền tự do cư trú, được tự do lựa chọn nơi cư trú của mình xong cũng cần phải phù hợp với pháp luật, tuân theo những giới hạn mà pháp luật đặt ra và có sự hợp tác với chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền để có thể thực hiện quyền tự do cư trú đúng các quy định của pháp luật. Mặt khác, chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền ngoài việc thực hiện nghĩa vụ kiểm chế, không can thiệp vào việc thụ hưởng quyền tự do cư trú của các cá nhân mà còn có nghĩa vụ chủ động để bảo đảm thực hiện hoá các quyền này. Chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền chủ động ban hành, thiết lập cơ chế để bảo đảm quyền tự do cư trú, thực hiện việc giáo dục, tuyên truyền để phòng ngừa ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật có thể xảy ra, chứ không chỉ đơn thuần là không can thiệp.

Quyền tự do cư trú có ý nghĩa quan trọng trong việc ghi nhận và bảo đảm quyền con người. Quyền tự do cư trú là một trong những quyền dân sự cơ bản của con người. Trong xã hội dân chủ, con người được tự do thể hiện, tự do lựa chọn mà không được tự do lựa chọn nơi mình muốn đi đến, muốn ở thì chưa có dân chủ đúng nghĩa. Việc Nhà nước can thiệp quá sâu vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội sẽ không đảm bảo được tự do cơ bản của công dân, không chỉ vậy, còn gây trở ngại cho sự phát triển của các quan hệ kinh tế - xã hội. Ví dụ, những trở ngại, khó khăn cho việc tự do đi lại, cư trú sẽ làm tắc nghẽn dòng chuyển dịch lao động – mà là cốt yếu cho sự phát triển các vùng kinh tế ở các quốc gia. Việc thế giới ghi nhận quyền tự do cư trú có ý nghĩa quan trọng trong việc ghi nhận bảo đảm quyền con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống.

Quyền tự do cư trú còn có ý nghĩa là nền tảng, cơ sở để tiếp cận những quyền con người về quyền dân sự chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội. Quyền tự do cư trú tạo tiền đề cho nhiều quyền khác như quyền làm việc, quyền về giáo dục quyền được hưởng thụ các giá trị văn hoá, quyền được bầu cử, ứng cử,...

### **1.3. Nội dung và mối quan hệ của quyền tự do cư trú với các quyền con người khác**

Quyền tự do cư trú có mối liên hệ chặt chẽ với quyền tự do đi lại, bởi lẽ nếu các cá nhân không thể tự do đi lại thì họ cũng không hưởng thụ quyền tự do lựa chọn nơi cư trú. Ngược lại, nếu các nhân không thể tự do lựa chọn nơi cư trú thì quyền tự do đi lại cũng bị hạn chế. Do đó, các quy định về quyền tự do cư trú và quyền tự do đi lại trong các văn kiện quốc tế thường được quy định chung với nhau.

Quyền này được đề cập đến trong Điều 13 UDHR, trong đó nêu rằng: *Mọi người đều có quyền đi lại và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia. Mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như quyền trở về nước mình.* [35] Quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hoá trong các Điều 12 và Điều 13 ICCPR.

Theo các khoản 1, 2, 4 Điều 12 ICCPR thì bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó; mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình; không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình. Tuy nhiên theo khoản 3 Điều 12 ICCPR, quyền tự do cư trú không phải là quyền tuyệt đối mà có thể bị hạn chế nếu *“do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng sức khoẻ và đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác và phải phù hợp với những quyền khác được ICCPR công nhận”*. [35]

Về điều 12 ICCPR, trong Bình luận chung số 27 thông qua tại phiên họp thứ 67 (1999), UNHRC đã phân tích thêm một số nội dung của quyền tự do cư trú, đó là:

Tự do đi lại là điều kiện không thể thiếu đối với sự phát triển của tự do cá nhân. Quyền này có ảnh hưởng đến một số quyền khác được ghi nhận trong ICCPR và có mối liên hệ chặt chẽ với Điều 13 (đoạn 1).

Các quốc gia có thể đặt ra những giới hạn nhất định về quyền tự do đi lại, tuy nhiên những giới hạn không được làm vô hiệu nguyên tắc tự do đi lại, và phải dựa trên những căn cứ quy định trong khoản 3 Điều 12 và phải phù hợp với các quyền khác được ICCPR công nhận (đoạn 2).

Quyền này không chỉ được áp dụng với công dân mà còn với người nước ngoài đang cư trú hoặc hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ nước khác. Việc cho phép nhập cảnh và tư cách “hợp pháp” của một người nước ngoài trên lãnh thổ của một nước phụ thuộc vào quy định pháp luật quốc gia và phù hợp với những nghĩa vụ quốc tế của nước đó. Tuy nhiên, khi một người nước ngoài đã được phép nhập cảnh vào lãnh thổ một nước, thì người này có các quyền theo quy định của Điều 12; mọi sự đối xử với người này khác với sự đối xử dành cho công dân nước đó sẽ phải căn cứ theo các nguyên tắc được quy định ở khoản 3 Điều 12 (đoạn 4).

Quyền tự do đi lại được áp dụng trên toàn bộ lãnh thổ của một nước, kể cả những phần hợp thành trong trường hợp một quốc gia có thể chế liên bang (đoạn 5).

Việc bảo đảm quyền tự do đi lại và quyền tự do lựa chọn nơi sinh sống trong phạm vi lãnh thổ quốc gia không phụ thuộc vào mục đích hay lý do của việc đi lại hay của việc lựa chọn nơi cư trú. Bất cứ sự hạn chế nào với quyền này phải căn cứ vào quy định trong khoản 3 Điều 12 (Đoạn 5).

Cần bảo vệ các quyền quy định trong Điều 12 khỏi sự vi phạm không chỉ từ phía các cơ quan, viên chức nhà nước, mà còn từ các chủ thể khác (đoạn 6).

Quyền tự do cư trú còn bao hàm sự bảo vệ khỏi tình trạng bị bắt buộc di dời chỗ ở trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, cũng như khỏi bị ngăn cấm không được đến hoặc sinh sống ở một khu vực nhất định trên lãnh thổ quốc gia, ngoại trừ những trường hợp nêu ở Khoản 3 Điều 12 (đoạn 7).

Quyền tự do đi khỏi bất cứ nước nào, kể cả nước mình được áp dụng không phụ thuộc vào nước đến và mục đích, thời gian mà cá nhân dự định ở lại bên ngoài nước mình. Bởi vậy, quyền này bao hàm cả quyền đi ra nước ngoài để làm việc, tham quan cũng như để cư trú lâu dài. Quyền này áp dụng cả cho những người nước ngoài sống hợp pháp trên lãnh thổ của một nước khác, vì vậy, một người nước ngoài bị trục xuất hợp pháp có quyền được lựa chọn nước đến nếu có sự đồng ý của nước đó (đoạn 8).

Cả nước mà một người sẽ đến cư trú và nước người đó có quốc tịch đều có trách nhiệm bảo đảm quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào nêu ở Khoản 2 Điều 12. Do việc đi lại giữa các nước thường đòi hỏi những giấy tờ thông hành như hộ chiếu, v.v., nên quyền được đi khỏi một nước phải bao hàm cả quyền có được những giấy tờ thông hành cần thiết. Việc từ chối cấp hoặc gia hạn hộ chiếu cho một người có thể tước đoạt của người đó quyền được rời khỏi nước mà họ đang sinh sống để đi nơi khác, bao gồm quyền được trở về nước mình (đoạn 9).

Những hạn chế quy định trong Khoản 3 Điều 12 chỉ được thực hiện nhằm các mục đích bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng hay đạo đức xã hội và các quyền và tự do của người khác và phải phù hợp với các quyền khác được ghi nhận trong Công ước, cũng như phải được quy định trong pháp luật. Khi đặt ra những hạn chế về quyền này trong pháp luật, các quốc gia thành

viên phải tuân thủ nguyên tắc nêu ở Điều 5 ICCPR, theo đó, các hạn chế đưa ra phải không làm tổn hại đến bản chất của các quyền; phải có sự tương thích giữa sự hạn chế và quyền có liên quan, giữa quy phạm và loại trừ; những hạn chế phải tương xứng với lợi ích được bảo vệ và nguyên tắc tương xứng này cần được tuân thủ bởi cả các cơ quan lập pháp lẫn các cơ quan tư pháp và hành chính (các đoạn từ 11-15).

Những hạn chế được coi là không thích đáng với quy định ở Điều 12 ICCPR bao gồm: (i) Không cho phép một người ra nước ngoài vì cho rằng người này nắm giữ "các bí mật của nhà nước"; (ii) Ngăn cản một cá nhân đi lại trong nước với lý do không có giấy phép cụ thể; (iii) Đòi hỏi một cá nhân phải xin phép và được sự chấp nhận của cơ quan có thẩm quyền mới được thay đổi nơi cư trú; (iv) Những đòi hỏi đặc biệt với một cá nhân để có thể được cấp hộ chiếu; (v) Đòi hỏi phải có bảo lãnh từ những thành viên khác trong gia đình mới được xuất cảnh; (vi) Đòi hỏi phải mô tả chính xác về lộ trình đi lại; (vii) Trì hoãn trong việc cấp các giấy tờ đi lại; (viii) Áp đặt những hạn chế đối với các thành viên gia đình trong việc đi lại với nhau; (ix) Đòi hỏi phải cam kết trở lại hoặc phải mua vé khứ hồi, về việc phải có giấy mời từ nước đến hoặc từ người thân đang sống ở đó; (x) Gây ra những phiền nhiễu với người nộp đơn xin xuất cảnh, ví dụ như sự đe dọa xâm hại thân thể, bắt giữ, khiến họ mất việc làm hay không cho con cái họ đi học; (xi) Từ chối cấp hộ chiếu vì cho rằng người nộp đơn gây hại cho thanh danh của đất nước... (các đoạn 16-17).

Những hạn chế được coi là thích đáng có thể bao gồm: (i) Giới hạn việc đi vào những khu vực quân sự hay đi ra nước ngoài vì lý do an ninh quốc gia; (ii) Những giới hạn về quyền tự do cư trú ở những nơi có cộng đồng thiểu số hoặc bản xứ sinh sống...(đoạn 16). Tuy nhiên, cần lưu ý là, kể cả khi những hạn chế đưa ra được coi là thích đáng thì vẫn còn một khía cạnh nữa phải tuân



thủ, đó là việc áp dụng những hạn chế đó phải phù hợp với những quyền khác được ghi nhận trong ICCPR và với những nguyên tắc cơ bản về bình đẳng và không phân biệt đối xử. Bởi vậy, sẽ bị coi là vi phạm Công ước nếu việc hạn chế xuất phát từ sự phân biệt đối xử về chủng tộc, giới tính, sắc tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, chính kiến hay quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hay xã hội, sở hữu, nguồn gốc xuất thân hay địa vị khác (đoạn 18).

Quyền trở lại đất nước mình không chỉ là quyền của một người được trở lại sau khi rời đất nước mà còn là quyền của một người có quốc tịch nước đó nhưng sinh ra ở nước ngoài và lần đầu tiên trở về nước mà mình mang quốc tịch (đoạn 19). Nó cũng hàm ý về quyền của một người được ở lại nước mình và cấm việc di dân bắt buộc hoặc cưỡng chế người dân đến các nước khác (đoạn 19). Về chủ thể của quyền, do đại từ nhân xưng dùng trong Khoản 4 Điều 12 là *không ai (no one)* và cụm từ *nước mình (his own country)* sử dụng trong Khoản 4 Điều 12 (mà có nội hàm rộng hơn so với cụm từ *nước mình mang quốc tịch (country of his nationality)*) nên chủ thể của quyền này không chỉ giới hạn ở những người có quốc tịch của một quốc gia mà bao gồm cả những người mà có mối quan hệ đặc biệt với quốc gia đó, ví dụ như những người từng là công dân của một nước nhưng đã bị tước quốc tịch của nước này theo cách thức không phù hợp với luật quốc tế, hay những người có quốc tịch của một nước nhưng quốc tịch của người đó bị phủ nhận do nước này sáp nhập vào một nước khác hoặc thay đổi chế độ chính trị (đoạn 20).

Chỉ có một số ít trường hợp mà việc từ chối quyền của cá nhân được trở về nước mình có thể coi là hợp lý. Trong mọi trường hợp, cá nhân không thể bị tước đoạt một cách trái pháp luật quyền được trở về nước mình, bất kể sự tước đoạt đó phát sinh từ hoạt động lập pháp, hành pháp hay tư pháp; và kể cả khi một nhà nước đã ra quyết định tước quốc tịch của một cá nhân hoặc

trục xuất một cá nhân đến một nước thứ ba thì cũng không được ngăn cản cá nhân này được trở lại đất nước của họ nếu không có lý do chính đáng về an ninh quốc gia.

Điều 13 ICCPR đề cập cụ thể tới quyền tự do đi lại, cư trú trong mối quan hệ với người nước ngoài, theo đó, một người nước ngoài cư trú hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia thành viên Công ước chỉ có thể bị trục xuất khỏi nước đó theo quyết định phù hợp pháp luật, và trừ trường hợp có yêu cầu khác xuất phát từ lý do chính đáng về an ninh quốc gia; người bị trục xuất có quyền phản đối việc trục xuất và yêu cầu nhà chức trách có thẩm quyền, hoặc một người hoặc những người mà nhà chức trách có thẩm quyền đặc biệt cử ra, xem xét lại trường hợp của mình, cũng như có quyền có đại diện khi trường hợp của mình được xem xét lại.

Về nội dung Điều 13 ICCPR, trong Bình luận chung số 15 thông qua tại phiên họp thứ 27 năm 1986, UNHRC đã làm rõ thêm một số khía cạnh, có thể tóm tắt những điểm quan trọng như sau:

**Thứ nhất**, các quyền trong ICCPR được áp dụng cho *tất cả các cá nhân đang ở trong lãnh thổ và dưới quyền tài phán của các quốc gia*, như đã được nêu rõ trong Khoản 1 Điều 2 của Công ước. Như vậy, chủ thể của các quyền trong ICCPR là tất cả mọi người, bất kể công dân hay người nước ngoài (đoạn 1). Quy tắc chung ở đây là các quyền trong ICCPR, ngoại trừ một số quyền chỉ được áp dụng cho công dân (Điều 25), hoặc chỉ áp dụng cho người nước ngoài (Điều 13), còn lại đều phải được bảo đảm cho tất cả mọi người mà không có sự phân biệt về vị thế công dân và người nước ngoài (đoạn 2).

**Thứ hai**, ICCPR không quy định quyền nhập cảnh hay cư trú của người nước ngoài trên lãnh thổ nước khác. Về nguyên tắc, đây là vấn đề thuộc quyền quyết định của các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, trong một số

hoàn cảnh nhất định, một người nước ngoài có thể nhận được sự bảo vệ của ICCPR, kể cả liên quan đến hai vấn đề nhập cảnh và cư trú, nếu họ bị phân biệt đối xử, bị đối xử vô nhân đạo và đê hèn nhập gia đình (đoạn 5).

**Thứ ba**, các quốc gia thành viên có thể đưa ra những điều kiện chung nhất định, như về đi lại, cư trú và làm việc với người nước ngoài khi chấp nhận cho họ nhập cảnh. Những điều kiện chung tương tự cũng có thể được áp đặt với những người nước ngoài quá cảnh. Tuy nhiên, khi đã cho người nước ngoài nhập cảnh vào lãnh thổ của mình, quốc gia liên quan phải bảo đảm các quyền của họ theo quy định trong ICCPR (đoạn 6). Cụ thể, người nước ngoài trên lãnh thổ nước khác có quyền cố hữu là được sống; quyền được pháp luật bảo vệ; quyền không bị tra tấn, phân biệt đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; quyền không bị bắt làm nô lệ hay nô dịch; quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; quyền tự do đi lại, cư trú, tự do rời khỏi đất nước; quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật; quyền bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng; quyền được xét xử công bằng, công khai bởi một tòa án độc lập, vô tư, được thành lập theo pháp luật; quyền được đối xử nhân đạo và tôn trọng nhân phẩm khi bị tước tự do; quyền được bảo vệ khỏi bị can thiệp tùy tiện vào đời tư, gia đình, con cái, người thân; quyền tự do chính kiến, niềm tin, tín ngưỡng, tôn giáo, quyền kết hôn lập gia đình; các quyền dành cho người thiểu số... Các quốc gia thành viên không được phân biệt đối xử giữa công dân nước mình và người nước ngoài trong việc thực hiện các quyền đã nêu. Những quyền này chỉ có thể bị giới hạn với người nước ngoài dựa trên những quy định có liên quan trong ICCPR (đoạn 7).

**Thứ tư**, khi một người nước ngoài được cho phép cư trú hợp pháp ở một quốc gia thì người đó có quyền tự do đi lại và cư trú trên lãnh thổ quốc gia đó và những quyền này của họ chỉ có thể bị hạn chế theo Khoản 3 Điều

12. Những quy định khác biệt về việc áp dụng quyền này giữa công dân và người nước ngoài, hoặc giữa những người nước ngoài thuộc các quốc tịch khác nhau cần phải dựa trên quy định ở Khoản 3 Điều 12. Do bất cứ sự hạn chế nào với các quyền này phải được xem xét trong mối tương quan với các quyền khác trong ICCPR, nên một quốc gia thành viên không thể tùy ý ngăn cản một người nước ngoài trở về nước mình bằng cách không cho anh ta nhập cảnh hoặc trục xuất anh ta tới một nước khác (đoạn 8).

*Thứ năm*, Điều 13 ICCPR chỉ áp dụng cho những người nước ngoài cư trú hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia chứ không áp dụng cho những người nước ngoài có tư cách không hợp pháp. Nếu việc trục xuất người nước ngoài gắn với việc bắt giữ thì họ còn phải được hưởng các bảo đảm quy định ở các Điều 9 và 10 ICCPR. Trong trường hợp việc bắt giữ là để dẫn độ thì còn phải áp dụng các quy định khác có liên quan đến vấn đề dẫn độ trong luật pháp quốc gia và quốc tế (đoạn 9). Quy định của Điều 13 rằng việc trục xuất phải bằng “*quyết định phù hợp pháp luật*” và quyền của người bị trục xuất được “*đề trình những lý lẽ phản đối... được yêu cầu...xem xét lại trường hợp của mình...*” là nhằm để ngăn chặn các hành động trục xuất tùy tiện, trục xuất hàng loạt mà không xuất phát từ *lý do chính đáng về an ninh quốc gia* như nêu ở Điều này. Thêm vào đó, không được phân biệt đối xử giữa những người nước ngoài khác nhau khi áp dụng Điều 13 (đoạn 9).

#### **1.4. Các yếu tố bảo đảm quyền tự do cư trú**

Về mặt pháp lý, con người cùng với quyền, tự do và nghĩa vụ, những thuộc tính xã hội gắn liền với nó luôn là đối tượng phản ánh của các hệ thống pháp luật. Pháp luật xác lập và bảo vệ sự bình đẳng giữa các cá nhân con người trong xã hội và sự độc lập tương đối của các cá nhân với tập thể, cộng đồng, nhà nước, thông qua việc pháp điển hóa các quyền và tự do tự nhiên, vốn có của cá nhân. Quyền con người không thể được bảo đảm đầy đủ nếu

không được ghi nhận bằng pháp luật, mà thông qua đó, nghĩa vụ tôn trọng và thực thi các quyền không phải chỉ tồn tại dưới dạng những quy tắc đạo đức mà trở thành những quy tắc cư xử chung, có hiệu lực bắt buộc và thống nhất với cho tất cả mọi chủ thể trong xã hội.

Quyền tự do cư trú là quyền tự nhiên, vốn có của con người, song trên thực tế không thể mặc định thực hiện trong xã hội, chỉ khi mang tính pháp lý thì quyền tự do cư trú mới chuyển thành quyền con người mang đầy đủ giá trị hiện thực. Pháp luật chính là phương tiện để thực hiện quá trình chuyển hoá từ quyền tự nhiên đó. Trong quá trình đó, pháp luật biến những nghĩa vụ đạo đức về tôn trọng và thực hiện các quyền tự nhiên thành các nghĩa vụ pháp lý, các quy tắc cư xử chung do Nhà nước cưỡng chế thực hiện, từ đó xã hội hoá giá trị của các quyền tự nhiên của con người.

Pháp luật đóng vai trò là công cụ giúp Nhà nước bảo đảm sự tuân thủ, thực thi các quyền con người của các chủ thể khác nhau trong xã hội, đồng thời cũng là công cụ của các cá nhân trong việc bảo vệ các quyền con người của chính họ thông qua việc vận dụng các quy phạm và cơ chế pháp lý quốc gia và quốc tế có liên quan. Tư tưởng đề cao pháp luật, coi pháp luật là phương tiện hữu hiệu để bảo đảm các quyền con người đã được khẳng định từ rất sớm. Tư tưởng đề cao pháp luật với việc bảo đảm quyền con người được tiếp tục phát triển bởi nhiều nhà tư tưởng nổi tiếng của nhân loại qua nhiều thế kỷ, và được minh chứng bằng sự ra đời của các văn bản pháp luật quốc gia và quốc tế về các quyền và tự do của con người, từ Đại Hiến chương Magna Carta (*the Magna Carta*, 1251), Bộ luật về các quyền (*the Bill of Rights*, 1689) của nước Anh; Tuyên ngôn về các quyền của con người và của công dân (*the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*, 1789) của nước Pháp; Tuyên ngôn Độc lập (*the Declaration of Independence*, 1776) và Bộ luật về các quyền (*the Bill of Rights*, 1789/1791) của nước Mỹ cho đến

Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 và hệ thống đồ sộ hàng trăm văn kiện quốc tế về quyền con người do Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác thông qua từ đầu thế kỷ XX đến nay. Tất cả đã cho thấy vai trò không thể thay thế của pháp luật trong việc bảo đảm các quyền con người. Chính vì vậy, để bảo đảm quyền tự do cư trú của công nhân, thì quyền tự do cư trú phải được ghi nhận trong các văn bản pháp luật và được bảo vệ, bảo đảm thực hiện bằng pháp luật. Đó là Hiến pháp - đạo luật gốc, bộ luật cơ bản của các ngành luật, các văn luật quy định chi tiết để thực hiện quyền tự do cư trú và các văn bản dưới luật.

Về mặt chính trị, quyền con người hiện trở thành một trong những vấn đề chính chi phối (trực tiếp hoặc gián tiếp) mạnh mẽ và toàn diện các quan hệ chính trị quốc tế ở mọi cấp độ, từ toàn cầu, khu vực đến song phương. Trong cuộc đấu tranh quyết liệt giữa giai cấp tư sản và giai cấp phong kiến từ thế kỷ XVI đến cuối thế kỷ XVIII quyền con người đã là một thứ vũ khí tư tưởng rất lợi hại, góp phần quyết định giúp giai cấp tư sản lật đổ sự thống trị của giai cấp phong kiến, qua đó đã chứng minh sự gắn bó chặt chẽ giữa quyền con người và chính trị. Sau đó, quyền con người bắt đầu được pháp điển hóa trong luật quốc tế và bị "chính trị hoá" một cách sâu sắc, trở thành một trong những vấn đề trung tâm của cuộc đấu tranh chính trị, tư tưởng giữa hai phe tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Cho đến nay mức độ "chính trị hoá" quyền con người đã ít nhiều giảm đi nhưng sự ảnh hưởng của chính trị sẽ cùng tồn tại lâu dài trong các hoạt động quốc tế về quyền con người.

Ở phạm vi quốc gia, các đảng phái chính trị trên thế giới đã nhanh chóng nhận thấy và nắm lấy quyền con người như một thứ vũ khí sắc bén trong cuộc đấu tranh giành và giữ quyền lực nhà nước. Quyền con người trở thành các tiêu chí được dùng để đánh giá tính tiến bộ, phù hợp trong cương

lĩnh tranh cử; trở thành cơ sở để các đảng phái phê phán, chỉ trích lẫn nhau; thậm chí trở thành một yếu tố quyết định sự tồn vong của một chính thể, một người đứng đầu nhà nước hoặc một chế độ xã hội. Tại nhiều nước trên thế giới hiện nay, quyền con người đã trở thành một trong các chủ đề trung tâm không chỉ trong cuộc đấu tranh quyền lực giữa các chính đảng, mà còn trong các chính sách đối nội, đối ngoại của quốc gia. Đối với Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế đó, Đảng và nước ta luôn lấy dân làm gốc, con người là trung tâm, do vậy việc bảo đảm quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú nói riêng luôn là những nội dung trọng tâm của các chính sách phát triển kinh tế và xã hội, là mục tiêu hướng đến trong quyết sách đối nội và đối ngoại.

Về mặt kinh tế, để hiện thực hóa các quyền con người, các quốc gia và cộng đồng quốc tế cần có những nguồn lực vật chất mà chỉ có thể có được nhờ sự tăng trưởng kinh tế. Như vậy, kinh tế có thể coi là một phương tiện quan trọng để hiện thực hóa các quyền con người, trong đó bao gồm quyền tự do cư trú. Ngược lại, quyền con người, bao gồm quyền tự do cư trú, cũng góp phần thúc đẩy và duy trì sự tăng trưởng kinh tế bền vững, bởi lẽ, quyền con người giúp kiến tạo và duy trì sự quản lý tốt – yếu tố nền tảng cho sự phát triển kinh tế. Quan trọng hơn, chỉ khi các quyền con người được bảo đảm mới giải phóng năng lực của mọi cá nhân con người, tạo ra sức sống, sự năng động của các xã hội trên mọi lĩnh vực trong đó có lĩnh vực kinh tế. Chính sách phát triển kinh tế phải phục vụ cho việc thúc đẩy quyền con người của tất cả mọi người chứ không nhằm mang lại lợi ích nhóm. Các quốc gia cần tăng trưởng kinh tế một cách ổn định, không thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá, mà việc này phải được thực hiện trên cơ sở phù hợp, không được làm tổn hại đến các quyền con người ví dụ, không được dẫn tới thảm

họa về môi trường, không làm sâu sắc thêm khoảng cách giàu nghèo hay đẩy những nhóm người yếu thế ra ngoài lề sự phát triển của xã hội...

Mặt khác, tình trạng đói nghèo cũng ngăn cản khả năng nhận biết và hưởng thụ các quyền con người, kể cả quyền tự do cư trú. Những người mù chữ hoặc nghèo khổ, phải vật lộn hàng ngày với miếng cơm manh áo thì không thể có điều kiện để thực hiện một cách đầy đủ và hiệu quả các quyền tự do cư trú, quyền được giáo dục, quyền được tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, v.v.. mà họ được ghi nhận. Đối với đại đa số người đang phải sống trong tình trạng đói nghèo, tình trạng khốn khổ của họ là kết quả của nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, trong đó có việc họ bị tước bỏ những cơ hội để duy trì và cải thiện điều kiện sống. Do đó, những vi phạm quyền con người đều trực tiếp hay gián tiếp liên quan đến tình trạng đói nghèo, và những thành tựu về quyền con người đều trực tiếp hay gián tiếp góp phần vào xóa bỏ tình trạng đói nghèo. Bảo vệ và thúc đẩy quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú nói riêng giúp các cá nhân phát triển năng lực của bản thân, trao cho họ cơ hội được tham gia vào các tiến trình phát triển của xã hội như được tiếp cận với kiến thức, được chăm sóc y tế, được tham gia vào các hoạt động chính trị ở địa phương,... từ đó đảm bảo và cải thiện điều kiện sống của mình và gia đình. Hiểu rõ về mối quan hệ giữa bảo vệ và thúc đẩy quyền con người với việc xóa bỏ đói nghèo sẽ giúp củng cố và đẩy mạnh những nỗ lực kết hợp hai phạm trù này vào các chiến lược và kế hoạch phát triển của các quốc gia.

Về mặt văn hoá, quyền con người, bao gồm quyền tự do cư trú, là những gì bẩm sinh, vốn có của con người và được áp dụng bình đẳng cho tất cả mọi thành viên trong gia đình nhân loại, không có sự phân biệt đối xử vì bất cứ lý do gì, chẳng hạn như về chủng tộc, dân tộc, giới tính, tôn giáo, độ tuổi, thành phần xuất thân. Song thế giới luôn tồn tại những khác biệt về văn



hóa giữa các dân tộc, quốc gia, các tiêu chuẩn và như vậy việc thực thi các quyền con người ở các quốc gia, dân tộc khác nhau cũng có sự khác nhau. Nhưng cần nhận thức rõ ràng rằng, không phải *tất cả*, mà chỉ *một số* quyền con người cần phù hợp với truyền thống văn hóa của mỗi quốc gia, dân tộc và cần tương thích với nguồn lực của các quốc gia (với các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa). Như vậy, từ văn hoá khác nhau của mỗi nước mà quyền tự do cư trú ở mỗi nước cũng được thực thi khác nhau. Bên cạnh đó, trình độ dân trí cũng ảnh hưởng đến việc thực thi quyền tự do cư trú, khi công dân không nhận thức được quyền, nghĩa vụ theo đúng quy định của pháp luật thì không thể bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình hoặc có thể sẽ có hành vi vi phạm pháp luật. Do đó, Nhà nước, cơ quan có thẩm quyền có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho công dân của mình để quyền tự do cư trú trở thành quyền có giá trị thực tế.

Về mặt xã hội, quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú nói riêng có thể bảo đảm thực hiện hay không còn phụ thuộc nhiều vào xã hội đó có dân chủ không, có coi trọng con người và vì con người hay không. Từ góc độ khái quát nhất có thể hiểu dân chủ là một phương thức cầm quyền mà cho phép các cá nhân, các nhóm và tất cả các chủ thể khác nhau trong xã hội có những cơ hội bình đẳng để tham gia các tiến trình và hoạt động chính trị một cách đầy đủ và thực sự. Trong khi đó, về cơ bản, quyền mới chỉ là khả năng hành động theo các tiêu chuẩn hay quy định của pháp luật. Dân chủ và quyền con người có mối quan hệ mật thiết, tuy không phải là hai phạm trù đồng nhất. Một trong những tiêu chí đầu tiên và cơ bản của một xã hội có dân chủ là mọi cá nhân, nhóm và chủ thể khác nhau đều có các quyền và cơ hội bình đẳng để nêu lên ý kiến, quan điểm của mình và tham gia vào mọi tiến trình chính trị. Sự tôn trọng các quyền và tự do cá nhân, đặc biệt là các quyền dân sự, chính trị, cùng với các nguyên tắc pháp quyền, bình đẳng, không phân biệt

đối xử, cùng tồn tại trong đa dạng, là những yêu cầu không thể thiếu và được tuân thủ nghiêm ngặt trong một nhà nước dân chủ. Tất cả những đặc trưng và yêu cầu kể trên của một xã hội dân chủ chính là những đầu mối kết nối dân chủ và quyền con người. Không thể xây dựng một xã hội dân chủ nếu không tôn trọng và bảo vệ các quyền con người; và ngược lại, các quyền con người cũng không thể được bảo đảm một cách đầy đủ và thực sự nếu xã hội không có dân chủ. Trên thực tế, một trong hai điều ước quốc tế cơ bản nhất về quyền con người là ICCPR hàm chứa những chuẩn mực của một xã hội dân chủ. Trong khi đó, các quyền được ghi nhận trong điều ước cơ bản thứ hai ICESCR chỉ có thể được thực hiện một cách hiệu quả trong bối cảnh một nhà nước dân chủ và pháp quyền.

### **1.5. Quyền tự do cư trú trong pháp luật Việt Nam**

Quyền tự do cư trú được ghi nhận tại Điều 13 trong Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền 1948 (UDHR): *“1. Mọi người đều có quyền tự do đi lại, và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia. 2. Mọi người đều có quyền rời khỏi bất kì nước nào, kể cả nước mình, cũng như trở về nước mình”*; [36] Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 (ICCPR), Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của tất cả người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (ICRMW), Tuyên ngôn nhân quyền ASEAN.

Tương ứng với nội dung các Điều 12, 13 ICCPR, Điều 23 Hiến pháp 2013 quy định: *“Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định.”* [16] Quy định này được tái khẳng định trong Điều 3 Luật cư trú năm 2013 *“Công dân có quyền tự do cư trú theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Công dân có đủ điều kiện đăng ký thường trú, tạm trú thì có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước*

*có thẩm quyền đăng ký thường trú, tạm trú.*” [17] Ngoài ra, Điều 158 Bộ luật hình sự 2015 còn quy định về tội xâm phạm chỗ ở của người khác:

*“1. Người nào thực hiện một trong các hành vi sau đây xâm phạm chỗ ở của người khác, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến 02 năm hoặc phạt tù từ 03 tháng đến 02 năm:*

*a) Khám xét trái pháp luật chỗ ở của người khác;*

*b) Dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ lực, gây sức ép về tinh thần hoặc thủ đoạn trái pháp luật khác buộc người khác phải rời khỏi chỗ ở hợp pháp của họ;*

*c) Dùng mọi thủ đoạn trái pháp luật nhằm chiếm, giữ chỗ ở hoặc cản trở trái phép, không cho người đang ở hoặc quản lý hợp pháp chỗ ở được vào chỗ ở của họ;*

*d) Tự ý xâm nhập chỗ ở của người khác mà không được sự đồng ý của chủ nhà hoặc người quản lý hợp pháp.”* [06]

Tuy nhiên, căn cứ vào những hạn chế cho phép với quyền này nêu ở Điều 12 ICPPR và Điều 3 Luật cư trú năm 2013 đồng thời nêu rằng *“Quyền tự do cư trú của công dân chỉ bị hạn chế theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.”* [17]

Để nội dung của quyền tự do cư trú dễ dàng đi vào đời sống xã hội, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 31/2014/NĐ-CP ngày 18/4/2014 về quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật cư trú (sau đây gọi là Nghị định số 31), sau đó Bộ Công an đã ban hành Thông tư số 35/2014/TT-BCA ngày 09/9/2014 về quy định chi tiết một số điều của Luật cư trú và Nghị định 31/2014/NĐ-CP ngày 18/4/2014 về quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật cư trú (sau đây gọi là Thông tư số 35).

Cũng liên quan đến quyền tự do cư trú, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27-12-2005 về đăng ký và quản lý hộ

tịch (thay thế các Nghị định trước đó về vấn đề này), trong đó bãi bỏ nhiều yêu cầu như điều kiện nhà ở, chỉ tiêu... với công dân khi đăng ký hộ khẩu ở nơi ở mới. Ngoài ra, Nhà nước Việt Nam cũng đã sửa đổi nhiều văn bản pháp luật để tạo thuận lợi cho công dân trong việc làm hộ chiếu và xuất cảnh ra nước ngoài cũng như cho người định cư ở nước ngoài hồi hương, người nước ngoài nhập cảnh vào làm ăn, sinh sống và du lịch tại Việt Nam, trong đó đáng kể là Nghị định số 81/2001/NĐ-CP ngày 05-11-2001 của chính phủ đã cho phép một số đối tượng người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua và sở hữu nhà ở hợp pháp ở trong nước để cư trú Luật nhà ở năm 2005 được sửa đổi bổ sung năm 2009 có quyết định mở rộng và rõ ràng cho quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam của những người này. Ngoài ra, người nước ngoài cũng có quyền mua nhà ở chung cư tại Việt Nam theo quy định của pháp luật. Quyết định số 875/QĐ-TTg ngày 21-11-1996 cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài hồi hương được hoàn thành mọi thủ tục hộ khẩu và đăng ký cư trú trong thời gian 30 ngày; Việt Nam cũng đã ký kết các hiệp định, thỏa thuận về lãnh sự với nhiều quốc gia trên thế giới.

### **Kết luận Chương 1**

Tóm lại, quyền tự do cư trú là một trong những quyền con người cơ bản nhất, là cơ sở là tiền đề để các cá nhân hưởng thụ các quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế văn hoá, xã hội khác. Quyền tự do cư trú của công dân là một trong những quyền nhân thân quan trọng. Trên cơ sở sự công nhận và bảo hộ của Nhà nước mà công dân có thể có một nơi cư trú nhất định theo sự lựa chọn của bản thân. Nhà nước tạo điều kiện để công dân có thể lựa chọn nơi cư trú cho mình và cho gia đình. Để bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân, thì không những Nhà nước và pháp luật phải có những chính sách, quy định cụ thể nhằm bảo vệ, bảo đảm quyền tự do cư trú mà còn cần sự bảo đảm bởi các yếu tố chính trị, kinh tế và văn hóa, xã hội.

## **Chương 2**

### **BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN Ở THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI**

#### **2.1. Tác động của điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai đến việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân**

Tỉnh Lào Cai nằm cách thủ đô Hà Nội 338 km về phía Tây Bắc, phía Bắc giáp tỉnh Vân Nam, Trung Quốc, phía nam giáp tỉnh Yên Bái, phía Đông giáp tỉnh Hà Giang, phía tây giáp tỉnh Sơn La, Lai Châu. Lào Cai có đường biên giới chung với Trung Quốc dài 203km, trong đó có 59 km đường đất liền và 144km đường sông, suối. Lào Cai có cửa khẩu quốc tế Lào Cai, cửa khẩu quốc tế Kim Thành và cửa khẩu quốc gia Mường Khương, có tuyến đường sắt liên vận Côn Minh – Lào Cai – Hà Nội, có các tuyến quốc lộ 70, 4E, 79, cao tốc Nội Bài – Lào Cai nối Lào Cai với các tỉnh phía Nam của tỉnh (Yên Bái, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Hà Nội...); các quốc lộ 40,32 nối Lào Cai với Lai Châu, đường 279 nối Lào Cai với tỉnh Hà Giang, Sơn La. Ngoài giao thông đường sắt, đường bộ, Lào Cai còn tham gia vào mạng lưới giao thông đường thủy quan trọng ở phía bắc với 130 km sông Hồng chảy qua tỉnh, có đoạn ranh giới chung giữa Việt Nam và Trung Quốc trên suốt chiều dài 50km. Với vị trí đặc biệt này, Lào Cai trở thành đầu mối thông thương kinh tế, giao lưu văn hóa giữa hai nước Việt Nam và Trung Quốc nói riêng và quốc tế nói chung.

Thành phố Lào Cai là tỉnh lỵ của tỉnh Lào Cai, là thành phố duy nhất trên toàn quốc nằm ngay sát đường biên giới, ở ngã ba sông Hồng và sông Nậm Thi. Thành phố Lào Cai là trung tâm đầu mối giao thông toàn tỉnh, từ đây các tuyến đường lan tỏa về các huyện. Diện tích của thành phố là 22.150ha, có 5 xã và 12 phường gồm: Lào Cai, Cốc Lếu, Kim Tân, Duyên Hải, Bắc Cường, Nam Cường, Bình Minh, Thống Nhất, Bắc Lệnh, Xuân Tăng, Đồng Tuyển, Vạn Hòa, Tả Phời, Hợp Thành. Thành phố Lào Cai có 11

dân tộc cùng sinh sống, bao gồm: Kinh, Tày, Giáy, Dao, Phù Lá, H mông, Hoa, Nùng, Mường, Thái, Sán Chay.

Trong những năm qua, thành phố Lào Cai tiếp tục phát huy lợi thế về vị trí địa lý và vị thế của một trung tâm tỉnh lỵ có đường biên giới, có cửa khẩu quốc tế, là cầu nối quan trọng trên tuyến hành lang kinh tế Côn Minh – Hà Nội – Hải Phòng, nhờ đó, cùng sự quan tâm của Trung ương và của tỉnh, kinh tế của thành phố có sự phát triển toàn diện. Hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật từng bước được hoàn thiện đồng bộ, đặc biệt là đường cao tốc Nội Bài – Lào Cai đưa vào khai thác sử dụng đã mở ra cơ hội lớn phát triển kinh tế của thành phố. Những thành tựu đạt được từ khi tái lập thị xã tỉnh lỵ, truyền thống đoàn kết của Đảng bộ và nhân dân các dân tộc trên địa bàn thành phố Lào Cai, những bài học về công tác xây dựng Đảng, củng cố hệ thống chính trị tiếp tục được phát huy; năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu trong toàn Đảng bộ được nâng lên, nhân dân các dân tộc luôn đồng thuận, hưởng ứng các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, tích cực đóng góp vào xây dựng thành phố.

Sự phát triển nhanh chóng về kinh tế là yếu tố thuận lợi quan trọng cho việc bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, trong đó bao gồm quyền được tự do cư trú, ở thành phố Lào Cai trong thời gian qua. Đó là bởi phát triển kinh tế tạo ra nhiều nguồn lực hơn cho chính quyền và người dân trong việc đáp ứng các nhu cầu về nhà ở.

Bên cạnh những thuận lợi, bối cảnh của thành phố Lào Cai cũng đặt ra không ít khó khăn cho việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Là địa bàn biên giới, hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc phòng chịu nhiều ảnh hưởng bất lợi khi tình hình an ninh, chính trị, kinh tế thế giới có sự biến động; thiên tai, dịch bệnh diễn biến khó lường khiến cho biến động về dân cư rất lớn, việc quản lý dân cư gặp khó khăn. Kết

cầu hạ tầng của tỉnh nói chung và thành phố Lào Cai nói riêng hiện vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển, đặc biệt là hệ thống giao thông kết nối với các địa phương trong nước xuống cấp và quá tải –điều này làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc cư trú của người dân. Mặc dù là trung tâm tỉnh lỵ nhưng diện tích nông thôn vùng cao chiếm tỷ lệ lớn (hơn 50%) của thành phố Lào Cai, điều kiện kinh tế, xã hội những vùng này còn nhiều khó khăn, kéo theo việc bảo đảm nơi cư trú cho nhân dân còn nhiều trở ngại. Thêm vào đó, là một đô thị đang trong thời kỳ phát triển với tốc độ cao, nhiều dự án trọng điểm được triển khai nên Lào Cai phải di chuyển sắp xếp dân cư với số lượng lớn; diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp, công tác giải quyết việc làm, chuyển đổi nghề cho nhân dân vùng quy hoạch gặp nhiều khó khăn; bên cạnh đó một số chính sách về đền bù, giải phóng mặt bằng chưa đồng bộ, chậm được điều chỉnh, phát sinh nhiều mâu thuẫn gây bức xúc cho nhân dân; mục tiêu phấn đấu xây dựng đô thị văn minh, hiện đại với nhiều công trình, dự án lớn cần được đầu tư gặp không ít khó khăn về nguồn vốn do chủ trương cắt giảm đầu tư công, nguồn vốn từ các doanh nghiệp cũng hạn chế, nguồn nhân lực chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển; một bộ phận nhân dân thực hiện chưa tốt các quy định về văn minh đô thị và xây dựng nông thôn mới, tình hình an ninh trật tự, tội phạm, tệ nạn xã hội còn diễn biến phức tạp... ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình thực hiện các nhiệm vụ chính trị trên địa bàn.

## **2.2. Chủ trương, chính sách và tổ chức bộ máy bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Bảo đảm quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú của công dân nói riêng là trách nhiệm và cũng là mục tiêu của Đảng và Nhà nước ta. Bởi vậy trong chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước về kinh tế, văn hóa, xã hội đều thể hiện sự tôn trọng, bảo vệ quyền con người, nhằm nâng cao và bảo đảm quyền con người trong thực tiễn. Tiếp thu tinh thần đó, ở các địa

phương khi đưa ra chủ chương, chính sách cũng phải đáp ứng được yêu cầu bảo đảm quyền con người. Mặt khác, qua thực tiễn các địa phương đề ra những giải pháp để hoàn thiện hơn nữa những chủ trương, chính sách của Trung ương, có như vậy thì cơ chế bảo đảm quyền con người mới hoạt động có hiệu quả trong thực tiễn.

Trong năm năm qua, thành phố đã lập và được tỉnh Lào Cai phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng thành phố Lào Cai tầm nhìn đến năm 2030, với 139 đồ án quy hoạch chi tiết trên tổng diện tích 9.656ha. Các quy hoạch đều được công bố và quản lý chặt chẽ theo đúng quy định. Thông qua các nguồn vốn từ ngân sách nhà nước và nhân dân đóng góp, lồng ghép các dự án trung ương và địa phương, gần 30 nghìn tỷ đồng đã được đầu tư cho hạ tầng xã hội, cũng như hạ tầng kỹ thuật. Thành phố đã tổ chức thống kê bồi thường di chuyển tài sản, hoa màu, đất đai của hơn 8.000 hộ, trong đó sắp xếp tái định cư cho hơn 3.600 hộ, hoàn thành giải phóng mặt bằng 285 dự án. Chính quyền thành phố thực hiện tốt việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chứng nhận quyền sử dụng đất cho các loại đất chuyên dùng đối với các tổ chức, đơn vị sử dụng đất. Cũng trong năm năm qua, Thành phố đã cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 19.142 trường hợp, đưa tỷ lệ số hộ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của toàn thành phố là 95%. [04; tr. 15]

Với sự quan tâm của các cấp, các ngành, sự nỗ lực của Đảng bộ, chính quyền và nhân dân các dân tộc, thành phố Lào Cai đã hoàn thành các tiêu chí đô thị loại II và được các bộ ngành đánh giá cao về chất lượng xây dựng đô thị, xứng đáng là đô thị kiểu mẫu của khu vực miền núi, nhiều năm được Hiệp hội các Đô thị Việt Nam tôn vinh là đô thị xanh – sạch – đẹp. Ngày 30/4/2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định số 1975/QĐ-TTg



công nhận thành phố Lào Cai là đô thị loại II trực thuộc tỉnh hoàn thành trước 5 năm so với quy hoạch của Chính phủ.

Chương trình xây dựng nông thôn mới được chính quyền thành phố ưu tiên tập trung chỉ đạo, huy động các nguồn lực trong xã hội chung tay thực hiện. Sau năm năm triển khai đã tạo ra các sự thay đổi cơ bản về diện mạo khu vực nông thôn. Kết cấu hạ tầng tại các xã được đầu tư đồng bộ, chú trọng vào các hạng mục như: điện, cơ sở vật chất trường học, nước sinh hoạt, thiết chế văn hóa, thủy lợi, đường giao thông. Đặc biệt, đã hoàn thành bê tông hóa 173km đường giao thông nông thôn (trong đó có 34km thuộc 02 tuyến đường liên thôn của xã Tả Phời đã kết nối giao thông thuận lợi giữa các thôn vùng cao với khu vực trung tâm), tổng mức đầu tư 43,5 tỷ đồng, kinh phí xã hội hóa là 15,6 tỷ đồng. Đời sống nhân dân nông thôn đã được cải thiện rõ rệt, do được đầu tư hỗ trợ phát triển sản xuất, quan tâm chăm sóc sức khỏe, phổ biến kiến thức. Bộ máy tổ chức được bố trí sắp xếp, đào tạo bảo đảm đáp ứng yêu cầu thực hiện tốt các nhiệm vụ chính trị của địa phương.[04, tr.20]

Những chủ trương, chính sách kể trên của thành phố Lào Cai đã góp phần hỗ trợ, bảo đảm quyền tự do cư trú cho công dân trên địa bàn. Nhân dân thành phố Lào Cai và nhân dân huyện khác, tỉnh khác được tự do lựa chọn nơi cư trú phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, không bị ngăn cản, hạn chế, không có sự phân biệt đối xử. Điều kiện nơi cư trú của người dân được cải thiện một cách rõ rệt so với trước, không chỉ về nhà ở mà còn về các cơ sở hạ tầng như đường xá, các công trình điện, nước, trạm y tế, trường học...đều có những cải thiện vượt bậc so với những năm trước.

Hiện tại, có nhiều cơ quan chức năng của thành phố cùng phối hợp chăm lo bảo đảm quyền tự do cư trú của người dân, trong đó bao gồm:

- Hội đồng nhân dân thành phố Lào Cai: là cơ quan do nhân dân thành phố Lào Cai trực tiếp bầu ra, đại diện cho nhân dân để thực hiện quyền lực

của nhà nước và giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền tại địa phương. Các ý kiến chất vấn của cử tri đều được đưa ra xem xét tại các cơ quan quyền lực của nhân dân, các cơ quan này có bộ phận chuyên môn chăm lo dân nguyện, yêu cầu các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền phải trả lời và quan tâm đến ý kiến của cử tri.

Trong thời gian qua, Hội đồng nhân dân thành phố đã thông qua nhiều nghị quyết và rất tích cực giám sát việc thực hiện các đề án xây dựng cơ sở hạ tầng của thành phố, trong đó có những đề án về cải tạo, xây dựng mới và quy hoạch các khu dân cư, các tuyến đường và hệ thống trường học, cơ sở y tế trên địa bàn. Thực tế cho thấy, chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố Lào Cai trong những năm gần đây ngày càng cao hơn. Với việc Quốc Hội thông qua Luật tổ chức tổ chức chính quyền địa phương 2015 với nhiều đổi mới, Hội đồng nhân dân thành phố Lào Cai đang tiếp tục cải tổ hoạt động theo hướng: *Một là*, đổi mới nội dung và cách thức tổ chức các kỳ họp, tạo điều kiện và đặt ra yêu cầu đại biểu giành thời gian tiếp xúc cử tri, tìm hiểu thực tế nhiều hơn. *Hai là*, tổ chức và củng cố các phòng ban của Hội đồng nhân dân theo hướng chuyên nghiệp hơn. *Ba là*, tăng cường lực lượng đại biểu chuyên trách, tạo cơ chế phối hợp giữa đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm, bảo đảm thực hiện tốt sứ mạng của Hội đồng nhân dân thành phố Lào Cai trước nhân dân, bảo đảm thực hiện và phát triển quyền con người trong sự phát triển kinh tế xã hội đất nước.

- Ủy ban nhân dân thành phố Lào Cai: là cơ quan hành pháp, cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, do Hội đồng nhân dân thành phố Lào Cai bầu ra, vừa là cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong phạm vi địa phương. Giống như ở các địa phương khác, mọi hoạt động của cơ quan hành chính công quyền ở thành phố Lào Cai đều trực tiếp tác động tới quyền và lợi ích của công dân, tới việc bảo đảm thực hiện và phát triển quyền con người.

Trong thời gian qua, Ủy ban nhân dân thành phố đã triển khai thực hiện thắng lợi nhiều dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo ra diện mạo mới cho thành phố, cải thiện một cách rõ rệt điều kiện cư trú của nhân dân. Ủy ban nhân dân thành phố Lào Cai cùng Ủy ban nhân dân cấp xã, phường là những nơi trực tiếp tiếp nhận các ý kiến góp ý, khiếu nại tố cáo của người dân về vấn đề đăng ký thường trú, tạm trú.

Mặc dù vậy, hiện tại, việc đổi mới hệ thống cơ quan hành pháp, cải cách hành chính nhà nước vẫn được Ủy ban nhân dân thành phố Lào Cai xác định là yêu cầu, nhiệm vụ cơ bản và cấp bách, nhằm bảo đảm hệ thống cơ quan hành chính công quyền là hệ thống tổ chức bộ máy của dân, do dân và vì dân, là công cụ hữu hiệu bảo đảm thực hiện và phát triển quyền con người, trong đó có quyền tự do cư trú của công dân.

- Tòa án nhân dân thành phố Lào Cai và Viện kiểm sát nhân dân thành phố Lào Cai có nhiệm vụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, tôn trọng và bảo vệ các giá trị quyền con người. Thông qua hoạt động công tố và xét xử, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thành phố thực hiện nhiệm vụ bảo vệ pháp chế thống nhất, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của pháp nhân và công dân, bảo vệ quyền sống, quyền tự do, quyền tài sản, quyền nhân thân và các quyền, tự do cơ bản của con người, trong đó có quyền tự do cư trú.

- Đơn vị trực tiếp đảm bảo quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai đó chính là Công an nhân dân các cấp. Đây là lực lượng trực tiếp thực hiện công tác đăng ký thường trú, tạm trú và làm các thủ tục giấy tờ liên quan đến cư trú của công dân. Đây cũng là đơn vị thực hiện kiểm tra dân cư ở địa phương, để nắm bắt tình hình dân cư phục vụ cho công tác quản lý nhà nước ở địa phương và kịp thời phát hiện những hành vi sai phạm gây ảnh hưởng đến quyền lợi ích hợp pháp của công dân.

### **2.3. Thực trạng thực thi quyền đăng ký thường trú, tạm trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Quyền tự do cư trú của công dân ghi nhận trong Hiến pháp đã được cụ thể hoá trong Luật Cư trú với những quy định rõ ràng, cụ thể, thông thoáng về thủ tục, điều kiện đăng ký cư trú, tạo điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện các quyền, lợi ích hợp pháp theo quy định của pháp luật, giải quyết những bức xúc của nhiều người về vấn đề cư trú; đồng thời, bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước về cư trú trong tình hình mới, góp phần tích cực, có hiệu quả trong công tác phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và vi phạm pháp luật, bảo đảm an ninh, trật tự, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và việc thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ chính trị ở các cấp, địa phương trong tình hình hiện nay.

Hiện nay, tại thành phố Lào Cai việc thực thi quyền đăng ký thường trú, tạm trú theo quy định của Luật cư trú được thực hiện tương đối tốt, đúng theo quy định của pháp luật. Các thủ tục, giấy tờ cần có trong hồ sơ theo quy định tại Luật cư trú 2013, Thông tư 35/2014/TT-BCA và quy định về thu các loại lệ phí theo Quyết định số 47/2014/QĐ-UBND ngày 29/9/2014 thu Lệ phí đăng ký cư trú trên địa bàn tỉnh Lào Cai của UBND tỉnh Lào Cai được niêm yết công khai tại trụ sở Công an xã, phường, thành phố và được thực hiện nghiêm túc. Cán bộ tiếp dân thân thiện, không sách nhiễu, gây phiền hà cho nhân dân. Mức thu lệ phí được đánh giá là phù hợp với điều kiện kinh tế của nhân dân tại địa bàn thành phố Lào Cai:

*“4. Mức thu lệ phí đăng ký cư trú.*

*4.1. Tại các phường thuộc thành phố Lào Cai:*

*a) Đăng ký thường trú, tạm trú không cấp sổ hộ khẩu, sổ tạm trú: 15.000 đồng/lần đăng ký;*

*b) Cấp mới, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu, sổ tạm trú: 20.000 đồng/lần cấp;*

c) *Cấp đổi sổ hộ khẩu, sổ tạm trú do thay đổi về địa giới hành chính, tên đường phố, số nhà: 10.000 đồng/lần cấp;*

d) *Đính chính các thay đổi trong sổ hộ khẩu, sổ tạm trú: 8.000 đồng/lần đính chính.*” [24]

Công tác đăng ký, quản lý cư trú đã phục vụ tích cực cho việc thực hiện các quy định khác trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội như các quy định về quản lý vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ, về điều kiện an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề kinh doanh có điều kiện... giúp cho cơ quan Công an đề ra nhiều giải pháp phục vụ có hiệu quả Chương trình quốc gia phòng, chống tội phạm và bảo đảm giữ gìn an ninh, trật tự, cung cấp kịp thời tình hình số liệu về nhân, hộ khẩu giúp cho cấp ủy, chính quyền địa phương và các ngành có liên quan xây dựng kế hoạch, chỉ tiêu kinh tế - xã hội... bảo đảm phù hợp với tình hình thực tế của địa phương. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện các quy định của pháp luật trên địa bàn thành phố Lào Cai cũng bộc lộ một số khuyết điểm, những khó khăn vướng mắc, sơ hở, bất cập.

Trên địa bàn thành phố Lào Cai hiện nay có nhiều trường hợp người dân đã chuyển đi sinh sống ở nơi khác nhiều năm tuy nhiên chưa làm đăng ký nhân khẩu thường trú mới, đặc biệt là nhân dân vùng tái định cư và các vùng nông thôn điều này gây khó khăn cho công tác quản lý tại địa phương. Thủ tục đăng ký thường trú, tạm trú còn phức tạp đối với nhân dân. Tại nhiều xã phường như xã Tả Phời, xã Hợp Thành nơi có nhiều bà con dân tộc ít người không biết các thủ tục phải làm khi chuyển đi nơi khác, vì vậy khi cần thực hiện đăng ký tại nơi mới họ mới quay lại địa phương để làm thủ tục, như vậy vừa tốn kém về tiền bạc và tốn thời gian cho người dân.

**Bảng 2.3. Số hộ và nhân khẩu đăng ký thường trú, tạm trú trên địa bàn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai qua các năm 2011-2015.**

Năm	Đăng ký tạm trú		Đăng ký thường trú	
	Số hộ	Số nhân khẩu	Số hộ	Số nhân khẩu
2011	451	1012	498	1196
2012	484	1143	512	1225
2013	523	1297	584	1443
2014	587	1213	627	1497
2015	563	1226	597	1356

Bảng trên cho thấy trong 05 năm qua, số hộ đăng ký thường trú mới và số hộ đăng ký thường trú không biến động nhiều. Điều này là không phù hợp thực tế bởi trong 05 năm qua thành phố Lào Cai đã tiến hành rất nhiều dự án mở rộng đô thị mới, giải phóng mặt bằng và cấp đất tái định cư cho người dân các phường Bình Minh, phường Bắc Cường, xã Vạn Hòa, xã Cam Đường, xã Hợp Thành. Trong bối cảnh đó, việc di dời người dân với quy mô lớn đến cả trăm hộ mà số hộ đăng ký thường trú mới không thay đổi thì tức là vẫn còn nhiều người dân chưa thực hiện quyền đăng ký thường trú của mình. Ngoài ra, việc số hộ đăng ký tạm trú cũng không có biến động lớn cũng là không phù hợp với thực tiễn ở thành phố Lào Cai, khi mà mỗi năm dân số tăng khoảng 2.000 người, chưa kể đến hiện nay trên địa bàn có nhiều sinh viên đến học tại các trường cao đẳng, trường dạy nghề trong thành phố.

Thực trạng kể trên do nhiều nguyên nhân. Nguyên nhân thứ nhất là do hiểu biết và ý thức pháp luật của người dân còn thấp. Nhiều người dân chưa hiểu biết các quy định của pháp luật về cư trú, trong khi nhiều người khác có

biết nhưng thiếu ý thức tuân thủ pháp luật. Một số người khác có tâm lý e ngại khi đến các cơ quan công quyền để thực hiện các thủ tục về cư trú. Cuối cùng là, xét từ phương diện quản lý nhà nước, vấn đề bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân chưa được các cấp chính quyền của thành phố Lào Cai quan tâm thích đáng.

Mặc dù vậy, có một nguyên nhân khách quan là các quy định pháp luật về cư trú đã bộc lộ nhiều bất cập trong quá trình thực thi trong thực tiễn. Cụ thể, Nghị định số 31/2014/NĐ-CP ngày 18/4/2014 của Chính phủ quy định thời hạn đăng ký thường trú là *“Trong thời hạn 12 tháng, kể từ ngày chuyển đến chỗ ở hợp pháp mới và có đủ điều kiện đăng ký thường trú thì người thay đổi chỗ ở hợp pháp hoặc đại diện hộ gia đình có trách nhiệm làm thủ tục đăng ký thường trú tại chỗ ở mới”*. [20] Như vậy, theo pháp luật hiện hành thì thời hạn phải làm thủ tục thay đổi nơi đăng ký thường trú trong trường hợp chuyển chỗ ở hợp pháp là quá dài (12 tháng), gây khó khăn cho việc hoạch định các chính sách kinh tế - xã hội của địa phương, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của những người đang cư trú tại địa phương đó. Thực tế, nhiều trường hợp đã bán nhà hoặc nhà thuộc diện giải tỏa để giải phóng mặt bằng, đã được đền bù thỏa đáng theo quy định của pháp luật và người dân đã đến địa bàn khác để cư trú nhưng vẫn không làm thủ tục đăng ký thường trú tại chỗ ở mới, với mục đích để không phải thực hiện các nghĩa vụ của công dân đối với địa phương nơi họ thực tế cư trú (như nghĩa vụ quân sự, nộp các loại phí, lệ phí theo quy định của pháp luật). Hàng năm, chính quyền các địa phương phải căn cứ vào hộ khẩu để hoạch định các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, như vậy nếu những người này không làm thủ tục đăng ký thường trú khi đã thay đổi chỗ ở hợp pháp thì chính quyền nơi họ đã chuyển đi vẫn phải thống kê, thực hiện các nhiệm vụ của cấp trên giao theo thống kê đó, trong khi địa phương nơi

họ chuyển đến cư trú lại không thống kê. Điều này dẫn đến thực tế là số liệu thống kê tổng thể không chính xác, việc đầu tư cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho việc phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương kém hiệu quả, ảnh hưởng đến các phong trào của địa phương.

Từ những phân tích trên, có thể thấy việc rút ngắn thời hạn đăng ký thường trú theo pháp luật hiện hành là cần thiết, bởi khi đã chuyển đến chỗ ở hợp pháp mới và có đủ điều kiện đăng ký thường trú, tức là có đầy đủ giấy tờ hợp pháp chứng minh hộ gia đình có chỗ ở hợp pháp thì không có lý do gì để kéo dài, khi mà thực tế ở thành phố Lào Cai cho thấy, thủ tục để xét duyệt thông thường chỉ mất 15 ngày.

Một bất cập khác nữa là Điều 24 Luật cư trú 2013 quy định “*Sổ hộ khẩu được cấp cho hộ gia đình hoặc cá nhân đã đăng ký thường trú và có giá trị xác định nơi thường trú của công dân*” [17] Tuy nhiên, tại Thông tư số 35/2014/TT-BCA ngày 09/9/2014 của Bộ Công an lại quy định một trong những giấy tờ chứng minh quan hệ vợ chồng, quan hệ huyết thống là sổ hộ khẩu, cụ thể như sau:

*“a) Giấy tờ, tài liệu chứng minh thuộc trường hợp quy định tại điểm a khoản 2 Điều 20 Luật Cư trú, bao gồm:*

*- Giấy tờ, tài liệu để chứng minh quan hệ vợ, chồng: Giấy đăng ký kết hôn; sổ hộ khẩu, giấy chuyển hộ khẩu hoặc xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cư trú; ...*

*b) Giấy tờ, tài liệu chứng minh thuộc trường hợp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 20 Luật Cư trú, bao gồm:*

*- Giấy tờ, tài liệu để chứng minh mối quan hệ anh, chị, em ruột: Sổ hộ khẩu, giấy chuyển hộ khẩu, giấy khai sinh hoặc xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cư trú; ...”* [32]



Rõ ràng quy định trong Thông tư nêu trên là trái với quy định của Luật cư trú, vì sổ hộ khẩu không có giá trị chứng minh quan hệ huyết thống. Việc quy định như vậy vô hình trung đã coi sổ hộ khẩu là một loại giấy tờ thay thế cho giấy chứng nhận kết hôn, giấy khai sinh, từ đó vừa gây khó khăn cho công dân khi muốn đăng ký thường trú, vừa gây khó khăn cho chính quyền khi quản lý con người ở địa phương.

Gắn với bất cập kể trên là vấn đề nên hay không nên xoá thường trú đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Đây hiện vẫn đang là vấn đề có nhiều ý kiến trái chiều bởi pháp luật chưa có quy định cụ thể về “nơi cư trú”. Trong Điều 12 Luật cư trú 2013 quy định: “1. Nơi cư trú của công dân là chỗ ở hợp pháp mà người đó thường xuyên sinh sống. Nơi cư trú của công dân là nơi thường trú hoặc nơi tạm trú. Chỗ ở hợp pháp là nhà ở, phương tiện hoặc nhà khác mà công dân sử dụng để cư trú. Chỗ ở hợp pháp có thể thuộc quyền sở hữu của công dân hoặc được cơ quan, tổ chức, cá nhân cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ theo quy định của pháp luật. Nơi thường trú là nơi công dân sinh sống thường xuyên, ổn định, không có thời hạn tại một chỗ ở nhất định và đã đăng ký thường trú. Nơi tạm trú là nơi công dân sinh sống ngoài nơi đăng ký thường trú và đã đăng ký tạm trú. 2. Trường hợp không xác định được nơi cư trú của công dân theo quy định tại khoản 1 Điều này thì nơi cư trú của công dân là nơi người đó đang sinh sống.”[17] Còn trong Điều 40 Bộ luật dân sự 2015 quy định “1. Nơi cư trú của cá nhân là nơi người đó thường xuyên sinh sống. 2. Trường hợp không xác định được nơi cư trú của cá nhân theo quy định tại khoản 1 Điều này thì nơi cư trú của cá nhân là nơi người đó đang sinh sống. 3. Trường hợp một bên trong quan hệ dân sự thay đổi nơi cư trú gắn với việc thực hiện quyền, nghĩa vụ thì phải thông báo cho bên kia biết về nơi cư trú mới.”[05]

Như vậy, giữa hai quy định này có sự mâu thuẫn, khi một bên chỉ cần xác định nơi người đó đang sinh sống, còn một quy định khác công dân cần phải có một chỗ ở hợp pháp. Và việc quy định nơi thường trú là nơi công dân sinh sống ổn định, không có thời hạn tại một chỗ nhất định tương đối mơ hồ, khó định lượng.

Liên quan đến vấn đề trên, tại thành phố Lào Cai hiện nay có rất nhiều trường hợp kết hôn với người nước ngoài gần biên giới, họ vẫn mang quốc tịch Việt Nam, hộ khẩu thường trú ở Việt Nam tuy nhiên phần lớn thời gian chủ yếu và sinh hoạt hàng ngày lại ở Trung Quốc. Buổi sáng về Việt Nam làm ăn buôn bán, thăm gia đình, bạn bè buổi tối về Trung Quốc. Như vậy thì nơi đăng ký nhân khẩu thường trú của họ có phải là nơi cư trú họ thường xuyên sinh sống hay không? Đây hiện vẫn là câu hỏi chưa có lời giải thống nhất do pháp luật chưa quy định rõ ràng. Trong thực tế, những công dân Việt Nam lấy chồng người Trung Quốc vẫn có thể sử dụng địa chỉ ở Việt Nam để tham gia các giao dịch dân sự tại Việt Nam, tuy nhiên khi xảy ra tranh chấp thì giao dịch đó lại là giao dịch dân sự có yếu tố nước ngoài khi họ trốn tránh không trở về nước. Điều này sẽ gây bất lợi cho một bên giao dịch khi phải chứng minh nơi ở của bị đơn khi khởi kiện.

Những tồn tại, bất cập nêu trên đã và đang gây khó khăn cho công tác đăng ký, quản lý cư trú, quản lý con người, thống kê số liệu về dân cư ở thành phố Lào Cai, và có thể ở nhiều địa phương khác trên cả nước. Vì vậy, để hoàn thiện cơ sở pháp lý, bảo đảm hài hòa quyền, lợi ích hợp pháp của mọi cá nhân, tổ chức; đồng thời, tăng cường công tác quản lý nhà nước, góp phần giữ vững an ninh quốc gia, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trong tình hình mới thì việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú để khắc phục những vướng mắc, bất cập nảy sinh nêu trên.

Bên cạnh đó, ngoài những bất cập về pháp luật, trong quá trình thực thi pháp luật, cơ quan chức năng của thành phố Lào Cai cũng còn những hạn chế, thiếu sót. Cụ thể, về lưu trú và thông báo lưu trú, hiện nay việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc tiếp nhận thông báo lưu trú là cần thiết, giúp giảm thời gian tiếp nhận thông báo lưu trú, nhiều địa phương đã tổ chức thí điểm thành công việc tiếp nhận thông báo lưu trú thông qua mạng Internet, điện thoại. Tuy nhiên, trên địa bàn thành phố Lào Cai hiện nay chưa tổ chức việc tiếp nhận thông báo lưu trú thông qua mạng Internet và điện thoại, trong khi đây là yêu cầu cần thiết. Năm 2015, thành phố Lào Cai đón khoảng 1,7 triệu lượt khách du lịch, trong đó có 800.000 lượt khách lưu trú, trên địa bàn thành phố có 203 khách sạn và 2.764 cơ sở lưu trú. Với lượng dân cư tăng nhanh, số lượng người lưu trú, khách đến du lịch cũng nhiều hơn thì việc tổ chức nhiều kênh tiếp nhận thông tin lưu trú là rất cần thiết cho việc quản lý con người ở địa phương.

Bối cảnh đó, cùng với thực tế là đội ngũ cán bộ làm công tác đăng ký thường trú, tạm trú còn mỏng, lại phải kiêm nhiệm nhiều công việc, với địa bàn rộng, thành phần dân cư phức tạp, bao gồm cả các xã vùng cao, nên việc nắm bắt tình hình đăng ký thường trú, tạm trú, lưu trú của người dân còn rất lỏng lẻo. Đó là chưa kể đội ngũ cán bộ năng lực còn yếu, chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân, khi gặp vướng mắc thì người dân thường phải tìm đến cơ quan cấp trên để biết thêm thông tin và các thủ tục cần thiết.

#### **2.4. Thực trạng thực thi quyền cấp, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu, sổ tạm trú, giấy tờ khác liên quan đến cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Theo Điều 9 Thông tư 35/2014/TT-BCA thì thẩm quyền đăng ký thường trú được quy định như sau:

*“1. Công an quận, huyện, thị xã thuộc thành phố trực thuộc Trung ương có thẩm quyền đăng ký thường trú tại quận, huyện, thị xã thuộc thành phố trực thuộc Trung ương.*

*2. Công an xã, thị trấn thuộc huyện thuộc tỉnh có thẩm quyền đăng ký thường trú tại các xã, thị trấn thuộc huyện thuộc tỉnh. Công an thị xã, thành phố thuộc tỉnh có thẩm quyền đăng ký thường trú tại thị xã, thành phố thuộc tỉnh.” [32]*

Theo Khoản 3 Điều 16 Thông tư 35/2014/TT-BCA thì thẩm quyền đăng ký tạm trú được quy định như sau:

*“... 3. Người đăng ký tạm trú nộp hồ sơ đăng ký tạm trú tại Công an xã, phường, thị trấn.” [32]*

Các giấy tờ liên quan khác đến cư trú có thể kể đến những giấy tờ quan trọng như: Giấy chuyển hộ khẩu, Giấy xác nhận trước đây công dân đã đăng ký thường trú, ... Thẩm quyền cấp những loại giấy tờ này cũng được quy định cụ thể trong Thông tư 35/2014/TT-BCA như sau:

*“Điều 8. Giấy chuyển hộ khẩu*

*1. Thẩm quyền cấp giấy chuyển hộ khẩu*

*a) Trưởng Công an xã, thị trấn có thẩm quyền cấp giấy chuyển hộ khẩu cho các trường hợp chuyển đi ngoài phạm vi xã, thị trấn thuộc huyện thuộc tỉnh và ngoài phạm vi tỉnh;*

*b) Trưởng Công an huyện, quận, thị xã thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, Trưởng Công an thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chuyển hộ khẩu cho các trường hợp chuyển đi ngoài phạm vi huyện, quận, thị xã thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và ngoài phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*

*Điều 13. Xác nhận về việc trước đây công dân đã đăng ký thường trú*

1. *Thẩm quyền xác nhận: Cơ quan có thẩm quyền đăng ký thường trú thì có thẩm quyền xác nhận việc công dân trước đây đã có hộ khẩu thường trú.*” [32]

Trên cơ sở Thông tư nêu trên, thì Công an thành phố Lào Cai là đơn vị thực thi quyền cấp, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu và giấy tờ liên quan khác đến cư trú cho công dân trên địa bàn thành phố Lào Cai, cụ thể Phòng thường trực hộ khẩu thuộc Công an thành phố Lào Cai là bộ phận trực tiếp tiếp nhận hồ sơ của công dân. Còn Công an xã, phường trên địa bàn thực thi quyền cấp sổ tạm trú và giấy tờ liên quan khác đến cư trú của công dân sinh sống trong khu vực mình quản lý. Trong thời gian qua, các đơn vị này đã có nhiều nỗ lực và đã đạt được những kết quả đáng khích lệ trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao, thể hiện qua bảng sau:

**Bảng 2.4. Số sổ hộ khẩu, sổ tạm trú cấp mới, cấp lại, đổi sổ hộ khẩu và Giấy tờ liên quan khác trên địa bàn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai qua các năm 2011-2015**

Năm	Số hộ khẩu cấp mới	Số cấp lại	Đổi sổ hộ khẩu	Cấp sổ tạm trú mới	Giấy tờ liên quan khác
2011	694	359	178	963	521
2012	737	397	197	927	537
2013	727	402	186	920	579
2014	724	375	175	903	604
2015	753	387	189	989	634

Từ bảng số liệu trên, có thể thấy số lượng công dân được đảm bảo quyền và lợi ích về giải quyết thủ tục nơi cư trú ngày càng cao (số lượng năm sau cao hơn năm trước). Điều này chủ yếu là do Luật cư trú 2013 đã có những

quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan thực thi và thủ tục cần thiết để người dân dễ dàng tiếp cận. Mặt khác, các cấp chính quyền của thành phố Lào Cai đã thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, ngăn ngừa tình trạng tiêu cực xảy ra, đặc biệt là ngăn ngừa việc các cán bộ sách nhiễu người dân, làm ảnh hưởng đến quyền lợi ích chính đáng của người dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tích đã nêu ở trên, trong công tác này ở thành phố Lào Cai vẫn còn một số tồn tại, hạn chế. Cụ thể, vẫn còn có việc đối xử không bình đẳng giữa các công dân trong việc thực thi quyền được cấp lại sổ hộ khẩu và cấp giấy tờ liên quan khác. Ngoài ra, thực tiễn hiện nay tại một số xã phường của thành phố đang tiến hành thống kê giải phóng mặt bằng, Nhà nước có chính sách cấp đất tái định cư cho hộ gia đình sau khi bị thu hồi đất mà không còn đất ở, tuy nhiên đối với các hộ bị mất sổ hộ khẩu muốn xin cấp lại sổ hộ khẩu gặp nhiều khó khăn.

Cụ thể, theo quy định tại Điều 10 Thông tư số 35/2014/TT-BCA ngày 09/9/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật cư trú và nghị định số 31/2014/NĐ-CP ngày 18/4/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thành Luật cư trú thì: “2. Trường hợp sổ hộ khẩu bị hư hỏng thì được đổi, bị mất thì được cấp lại. Sổ hộ khẩu được đổi, cấp lại có số, nội dung như sổ hộ khẩu đã cấp trước đây. Hồ sơ đổi, cấp lại sổ hộ khẩu bao gồm:

a) Phiếu báo thay đổi hộ khẩu, nhân khẩu. Trường hợp cấp lại sổ hộ khẩu tại thành phố, thị xã thuộc tỉnh và quận, huyện, thị xã thuộc thành phố trực thuộc Trung ương phải có xác nhận của Công an xã, phường, thị trấn nơi thường trú vào phiếu báo thay đổi hộ khẩu, nhân khẩu;

b) Sổ hộ khẩu (đối với trường hợp đổi sổ hộ khẩu do bị hư hỏng) hoặc sổ hộ khẩu gia đình, giấy chứng nhận nhân khẩu tập thể (đối với trường hợp đổi từ mẫu số cũ đổi sang mẫu số mới).

*Cơ quan đăng ký cư trú thu lại sổ hộ khẩu bị hư hỏng hoặc sổ hộ khẩu gia đình, giấy chứng nhận nhân khẩu tập thể và đóng dấu hủy để lưu hồ sơ hộ khẩu.*

*3. Trong thời hạn 03 (ba) ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan có thẩm quyền đăng ký thường trú phải đổi, cấp lại sổ hộ khẩu.” [32]*

Như vậy, nếu muốn cấp lại sổ hộ khẩu thì công dân chỉ cần cung cấp phiếu báo thay đổi nhân khẩu có xác nhận của Công an xã, phường và đơn đề nghị (nêu rõ lý do mất sổ hộ khẩu) và nộp hồ sơ tại Công an thành phố Lào Cai có thể được cấp lại Sổ hộ khẩu theo quy định. Tuy nhiên hiện nay một số xã phường đang thực hiện công tác giải phóng mặt bằng, khi người dân cần cấp lại sổ hộ khẩu cho hộ gia đình Công an xã, phường và công an thành phố Lào Cai đều hướng dẫn và yêu cầu người dân phải nộp lại các giấy tờ như Giấy chứng nhận kết hôn, Giấy khai sinh của con, và yêu cầu cả hai vợ chồng phải đến trình báo, nộp đơn xin cấp lại thì mới cấp Phiếu báo thay đổi hộ khẩu, nhân khẩu và làm thủ tục cấp lại sổ hộ khẩu. Đây thực chất không phải là đăng ký thường trú mới mà là cấp lại Sổ hộ khẩu. Vì vậy, việc yêu cầu người dân phải làm lại thủ tục là cách làm máy móc là gây khó khăn cho người dân bởi khi đăng ký thường trú họ đã nộp đủ các giấy tờ cần thiết và được lưu trữ trong hồ sơ, ngoài ra các giấy tờ trên nếu không có thay đổi hay cải chính thì không cần phải nộp lại để sửa đổi.

Trong thực tế có trường hợp vợ chồng đã tách khẩu khỏi Sổ hộ khẩu của bố mẹ nhưng vẫn sống chung nhà, sau đó, người vợ bỏ đi khỏi địa phương 4-5 năm mang theo toàn bộ giấy đăng ký kết hôn, giấy khai sinh, sổ hộ khẩu và khi người chồng cần sổ hộ khẩu để làm thủ tục được cấp đất tái định cư đã không thể làm được vì không được cấp lại Sổ hộ khẩu, trong khi nếu đến các cơ quan chức năng để xin cấp lại toàn bộ giấy tờ và làm thủ tục

thông báo tìm kiếm người mất tích thì mất quá nhiều thời gian và tiền bạc. Điều này có thể coi là đã vi phạm quyền tự do cư trú của công dân khi người chồng không có hộ khẩu kéo theo đó là các quyền lợi chính đáng khác, cụ thể ở đây là không được cấp đất tái định cư. Đối với trường hợp như vậy Công an thành phố Lào Cai cần thống nhất phương án giải quyết hợp lý trên toàn địa bàn để bảo đảm quyền lợi cho người dân.

## **2.5. Thực trạng thực thi quyền cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến việc thực hiện quyền cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Hiện nay việc cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến việc thực hiện quyền cư trú của công dân là trách nhiệm thuộc về Công an các cấp trên địa bàn thành phố Lào Cai. Điều này là theo quy định tại Điều 24, 25 Thông tư số 35/2014/TT-BCA, cụ thể:

*“Điều 24. Trách nhiệm của Công an quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh về quản lý cư trú*

*1. Thực hiện các trách nhiệm được quy định tại Luật Cư trú và các văn bản hướng dẫn thi hành.*

*2. Chịu trách nhiệm trước Công an tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh về việc chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện các quy định về quản lý cư trú tại địa phương mình.*

*3. Chủ trì, phối hợp với các cơ quan thông tin truyền thông và các ban, ngành ở địa phương tổ chức tuyên truyền pháp luật về cư trú.*

*4. Báo cáo Công an tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh về tình hình biện pháp giải quyết những vấn đề vướng mắc nảy sinh trong quá trình quản lý cư trú tại địa phương.*



5. Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú theo thẩm quyền.

6. Tập hợp, báo cáo tình hình, số liệu cư trú về Công an tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo quy định.

7. Quản lý, lưu trữ hồ sơ đăng ký và quản lý thường trú tại tàng thư hồ sơ hộ khẩu theo quy định của Bộ Công an.

8. Thực hiện các việc khác về quản lý cư trú theo quy định của Công an cấp trên.

Điều 25. Trách nhiệm của Công an xã, phường, thị trấn về quản lý cư trú

1. Thực hiện các trách nhiệm được quy định tại Luật Cư trú.

2. Thực hiện việc đăng ký, quản lý cư trú trên địa bàn phụ trách theo quy định của Luật Cư trú và quy định của Bộ Công an.

3. Kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú theo thẩm quyền.

4. Tập hợp, báo cáo tình hình, số liệu cư trú về Công an quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo quy định.

5. Tổ chức tuyên truyền pháp luật về cư trú.

6. Quản lý, lưu trữ hồ sơ đăng ký và quản lý tạm trú theo quy định của Bộ Công an.

7. Thực hiện các việc khác về quản lý cư trú theo quy định của Công an cấp trên.” [32]

Trong những năm qua, Công an các cấp ở thành phố Lào Cai, thông qua lực lượng của mình và những cảnh sát khu vực, luôn theo dõi, bám sát tình hình khu vực, tổ dân phố, nhắc nhở những trường hợp mới đến đề nghị họ đăng ký tạm trú, lưu trú tại trụ sở công an xã, phường. Cơ quan công an cũng phối hợp với tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn lập điểm đăng ký tạm trú

tại cơ sở để thuận tiện cho việc thực hiện quyền của công dân, khuyến khích người dân thực hiện quyền của mình.

Việc lập điểm đăng ký tạm trú tại nhà tổ trưởng, tổ dân phố là biện pháp phối hợp để dễ nắm bắt lượt người đi và đến trong khu vực, công dân đến thông báo cho tổ trưởng việc tạm trú, lưu trú của mình, công an khu vực sẽ từ số liệu đó xác minh, quản lý khu vực. Tổ trưởng, trưởng thôn không có quyền hạn thực thi quyền đăng ký tạm trú, lưu trú và cũng không có năng lực chuyên môn để giải thích quyền, nghĩa vụ về cư trú cho công dân.

Cách thức như trên cho thấy sự tận tâm thực hiện chức trách của cơ quan công an nhưng trong thực tế hiệu quả không cao, bởi lực lượng cảnh sát khu vực mỏng, một đồng chí công an khu vực phụ trách 10 đến 12 tổ với hàng trăm nhân khẩu, bên cạnh đó còn phải kiêm nhiệm nhiều công việc khác.

Để nâng cao hiệu quả công tác trên, cần có sự tuyên truyền, giáo dục cho người dân về pháp luật và ý thức tuân thủ pháp luật về cư trú. Hiện tại ở thành phố Lào Cai, công việc này đang được cơ quan công an thực hiện với sự trợ giúp của Phòng tư pháp. Theo Quyết định số 09/2015/QĐUBND ngày 04/12/2015 của UBND thành phố Lào Cai quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Phòng tư pháp thành phố thì:

*“Điều 1: Phòng tư pháp là cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố Lào Cai, thực hiện chức năng tham mưu, giúp thành phố quản lý nhà nước về: công tác xây dựng và thực thi pháp luật, theo dõi thi hành pháp luật, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, kiểm soát thủ tục hành chính, phổ biến giáo dục pháp luật, hòa giải cơ sở, nuôi con nuôi, hộ tịch, chứng thực bồi thường nhà nước, trợ giúp pháp lý, quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính và công tác tư pháp khác theo quy định của pháp luật.*

## *Điều 2. Nhiệm vụ và quyền hạn*

### *... 10. Về phổ biến, giáo dục pháp luật và hòa giải cơ sở*

- a. Xây dựng trình UBND thành phố ban hành chương trình, kế hoạch phổ biến giáo dục pháp luật và tổ chức thực hiện sau khi chương trình kế hoạch được ban hành*
- b. Theo dõi hướng dẫn kiểm tra công tác phổ biến, giáo dục pháp luật tại địa phương; đôn đốc kiểm tra các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố, cơ quan tổ chức có liên quan và UBND xã, phường trong việc tổ chức ngày pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trên địa bàn.*
- c. Thực hiện nhiệm vụ của cơ quan thường trực hội đồng phối hợp phổ biến giáo dục pháp luật trên địa bàn.*
- d. Xây dựng và quản lý đội ngũ báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật theo quy định của pháp luật.*
- đ. Hướng dẫn việc xây dựng và quản lý khai thác tủ sách pháp luật ở xã phường và các đơn vị khác theo quy định của pháp luật .*
- e. Tổ chức triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về hòa giải cơ sở” [26]*

Trong những năm qua Công an các cấp thành phố Lào Cai đã cùng phối hợp với Phòng tư pháp, Đài phát thanh truyền hình thành phố Lào Cai thực hiện nhiều hình thức phổ biến, giáo dục phù hợp với từng đối tượng, địa bàn. Nội dung tuyên truyền tập trung vào các quy định của Hiến pháp, Luật cư trú 2013, đồng thời giải đáp những vướng mắc của người dân khi thực hiện quyền công dân về tự do cư trú.

Toàn thành phố đã tổ chức được 102 buổi tuyên truyền pháp luật về cư trú tại các cụm dân cư ở 17 xã, phường, với thành phần tham gia là các cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân tham gia học tập. Thành phố cũng đã

cấp phát Luật cư trú 2013 và văn bản hướng dẫn về tử sách pháp luật của UBND xã, phường và tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật về cư trú thông qua các phương tiện thông tin đại chúng - mà được đánh giá là một trong những mô hình tuyên truyền pháp luật hiệu quả, phù hợp với điều kiện miền núi của tỉnh Lào Cai nói chung và thành phố Lào Cai nói riêng. Các ngành công an và tư pháp cũng đã phối hợp với Đài Phát thanh - Truyền hình thành phố, tỉnh Lào Cai, Báo Lào Cai xây dựng các chuyên mục tuyên truyền pháp luật nói chung và pháp luật về cư trú nói riêng trên sóng truyền hình, sóng phát thanh và Báo Lào Cai với các chuyên mục "Chính sách mới", "Tìm hiểu pháp luật", "Văn bản mới", "Pháp luật và đời sống". Đã phối hợp thực hiện 21 chuyên mục pháp luật và đời sống, 18 chuyên mục người đại biểu nhân dân, 36 chuyên mục Hộp thư truyền hình, 72 chuyên mục an ninh Lào Cai, 72 chuyên mục vì an ninh biên giới, 72 chuyên mục Quốc phòng toàn dân, 1095 bản tin chính sách và pháp luật cùng nhiều tin bài, phóng sự về phổ biến, giáo dục pháp luật lồng ghép trong các chương trình thời sự tổng hợp phát thanh, truyền hình. Các cơ quan truyền thông cũng đã phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân trên địa bàn tỉnh thông qua việc đăng tải hàng trăm tin, bài, ảnh trên cả bốn ấn phẩm của Báo Lào Cai thông qua các chuyên mục "Chính sách mới", "Tìm hiểu pháp luật", "Văn bản mới", "Pháp luật và đời sống"... nội dung tuyên truyền Hiến pháp 2013, các văn bản pháp luật mới do trung ương và địa phương ban hành có liên quan thiết thực đến đời sống của người dân. Ngoài ra, hình thức thông tin mới cũng đang đạt được hiệu quả cao đó là cổng thông tin điện tử tỉnh Lào Cai tại địa chỉ [www.laocai.gov.vn](http://www.laocai.gov.vn), các cơ quan, ban, ngành trong đó có Công an tỉnh Lào Cai trực tiếp giải đáp những câu hỏi của người dân về thủ tục hành chính, trực tiếp hướng dẫn văn bản pháp luật, tiếp nhận phản ánh của người dân qua đó kịp thời xác minh, làm rõ những hành vi vi phạm. Tuy mới đi vào hoạt động nhưng đã có hơn

300 câu hỏi, phản ánh của người dân trong mục Hỏi – Đáp về các lĩnh vực liên quan đến thủ tục cấp lại Giấy CMND, thủ tục nhập khẩu, tách khẩu, giấy đăng ký xe,... và đã được các Phòng chuyên môn trả lời chính xác và kịp thời cho người dân, từ đó tạo nên một kênh phổ biến giáo dục pháp luật rất hữu ích và đạt hiệu quả tốt.

Ngoài những thành tựu đã đạt được nêu trên, công tác phổ biến giáo dục pháp luật về cư trú vẫn có một số hạn chế. Các cơ quan chức năng hoạt động thiếu đồng bộ, khi thực hiện giải phóng mặt bằng và cắm đất tái định cư cho nhân dân không có cán bộ hay cơ quan có thẩm quyền nào thông báo, hướng dẫn cho người dân làm thủ tục để đăng ký hộ khẩu ở nơi ở mới. Việc này gây khó khăn và hao tốn thời gian, công sức của nhân dân. Đặc biệt, khi thành phố Lào Cai mở rộng đô thị với các dự án khu công nghiệp, đường cao tốc đều thu hồi đất tại khu vực các xã Vạn Hoà, xã Hợp Thành, xã Tả Phời đều là những khu vực dân trí thấp, người dân có tâm lý e ngại khi phải làm việc với các cơ quan nhà nước, vì thế đến nay khi đã về nơi ở mới nhưng họ vẫn chưa đăng ký thường trú, khi con cái cần đi học, cần khám chữa bệnh thì họ mới biết mình phải làm các thủ tục này, từ đó nảy sinh tiêu cực trong khi thực hiện thủ tục đăng ký thường trú.

Các cơ quan chức năng cũng chưa coi trọng đúng mức công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Toàn thành phố Lào Cai trong 03 năm qua tổ chức được 876 buổi tuyên truyền, phổ biến pháp luật với 84.479 lượt người tham gia, đã tuyên truyền hơn 113 văn bản luật thuộc nhiều lĩnh vực như an toàn giao thông, an toàn vệ sinh thực phẩm, môi trường, đất đai, dân sự, khiếu nại tố cáo,... Tuy nhiên phần lớn những buổi tuyên truyền này không phải là riêng biệt, mà chỉ là lồng ghép với họp tổ dân phố, mà họp tổ dân phố thường mỗi hộ cử một người đi họp còn về có phổ biến cho người nhà hay không thì không ai biết, bởi vậy những buổi tuyên truyền như vậy chưa thể đánh giá

chất lượng tốt. Còn những buổi tuyên truyền riêng biệt, buổi phát động thì thành phần tham gia thường là cán bộ, Đoàn viên và thu hút rất ít người dân tham gia. Thêm vào đó, chưa có sự phối hợp giữa nhiều cơ quan, ban ngành để lồng ghép tổ chức tuyên truyền pháp luật. Ví dụ, Tòa án nhân dân thành phố Lào Cai mỗi tháng đều thực hiện tổ chức xét xử lưu động tại xã, phường, xong chỉ xét xử các vụ án hình sự mà không xét xử các loại vụ, việc khác nên mục tiêu tuyên truyền, phổ biến pháp luật chưa đạt hiệu quả, số lượng người đến xem cũng rất ít. Thực tế cho thấy nếu có sự kết hợp giữa các ban ngành khác nhau để cùng phổ biến, trợ giúp pháp lý về các lĩnh vực sát sườn với nhân dân thì sẽ thu hút người dân đến qua đó tuyên truyền pháp luật có hiệu quả cả về số lượng và chất lượng. Công tác này huyện Bát Xát, tỉnh Lào Cai thực hiện rất tốt, các trong 03 năm từ 2012 đến 2015 đã lồng ghép tuyên truyền 1050 buổi với 63065 người tham gia, trợ giúp pháp lý và tư vấn pháp luật cho 548 đối tượng là người dân ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới.

## **2.6. Thực trạng hỗ trợ và bảo vệ quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Đảng bộ và các cơ quan ban ngành tại thành phố Lào Cai luôn thực hiện đúng các chủ trương, chính sách của Đảng của Nhà nước là tôn trọng, bảo vệ quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú của công dân nói riêng. Công dân được hưởng thụ quyền tự do cư trú theo đúng quy định của pháp luật, không có chính sách, chủ trương hay văn bản nào ban hành hạn chế hay xâm phạm quyền này của công dân. Công an xã, phường thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình trong việc đăng ký thường trú, tạm trú cho công dân. Trụ sở của các Ủy ban nhân dân xã, phường đều có hòm thư tiếp nhận thông tin khiếu nại, tố cáo của công dân. Tủ sách pháp luật thường xuyên được cập nhật, tạo điều kiện cho công dân tiếp xúc với chính sách,

pháp luật mới nhất. Các đại biểu tiếp xúc cử tri thường xuyên hơn, tăng cường hoạt động giám sát theo chuyên đề, đi sâu vào những vấn đề dư luận quan tâm và dễ phát sinh tiêu cực. Các ý kiến, kiến nghị của cử tri được tổng hợp, phản ánh đầy đủ trong các kỳ họp và được trả lời, tiếp thu một cách nghiêm túc.

Bên cạnh đó, việc hỗ trợ, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân vẫn còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và quyền khởi kiện của công dân liên quan đến cư trú còn chưa tốt. Hiện nay, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và quyền khởi kiện của công dân liên quan đến cư trú được thực hiện theo Điều 39 Luật cư trú 2013, trong đó nêu rằng: *“Người nào vi phạm quy định của pháp luật về cư trú thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo pháp luật”* [17]. Còn tại Điều 8 quy định cụ thể các hành vi bị cấm như sau:

*“Điều 8. Các hành vi bị nghiêm cấm*

- 1. Cản trở công dân thực hiện quyền tự do cư trú.*
- 2. Lạm dụng quy định về hộ khẩu để hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.*
- 3. Nhận hối lộ, cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây phiền hà trong việc đăng ký, quản lý cư trú.*
- 4. Thu, sử dụng lệ phí đăng ký cư trú trái với quy định của pháp luật.*
- 5. Tự đặt ra thời gian, thủ tục, giấy tờ, biểu mẫu trái với quy định của pháp luật hoặc làm sai lệch sổ sách, hồ sơ về cư trú.*
- 6. Cố ý cấp hoặc từ chối cấp giấy tờ về cư trú trái với quy định của pháp luật.*
- 7. Lợi dụng quyền tự do cư trú để xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.*

8. Thuê, cho thuê, làm giả, sửa chữa, làm sai lệch nội dung sổ hộ khẩu, sổ tạm trú, giấy tờ khác có liên quan đến cư trú; sử dụng giấy tờ giả về cư trú; cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật về cư trú; giả mạo điều kiện để được đăng ký thường trú.

9. Tổ chức, kích động, xúi giục, lôi kéo, dụ dỗ, môi giới, giúp sức, cưỡng bức người khác vi phạm pháp luật về cư trú.” [17]

Trong thực tế, cơ chế khiếu nại tố cáo đảm bảo quyền lợi của người dân ở thành phố Lào Cai có rất nhiều cơ quan tham gia như: Công an xã, phường, Công an thành phố, Ủy ban nhân dân xã, phường, Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, công dân có thể trực tiếp gửi đơn khiếu nại, tố cáo đến thủ trưởng cơ quan Công an địa phương hoặc đến Ủy ban nhân dân xã, phường, Viện kiểm sát nhân dân. Nếu việc vi phạm của các cơ quan, cá nhân gây thiệt hại đến lợi ích thì có thể còn phải bồi thường theo quy định của pháp luật, công dân có thể gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính đến Tòa án nhân dân nơi cư trú. Thủ tục khiếu nại, tố cáo và khởi kiện vụ án hành chính được quy định rõ trong Luật khiếu nại 2013 và Bộ luật tố tụng hành chính.

Trong 05 năm gần đây công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về cư trú trên địa bàn thành phố Lào Cai thực hiện tương đối tốt. Các cán bộ tiếp dân có thái độ hòa nhã, niềm nở khi tiếp đón người dân, giải thích đầy đủ cho người dân về quy định của pháp luật. Tỷ lệ giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực cư trú đạt 100%, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo kịp thời, chính xác không có đơn khiếu nại lần hai, đơn tố cáo được xác minh làm rõ, không có sai phạm, trả lời bằng văn bản đầy đủ. Mặt khác, trong 05 năm này không có đơn khởi kiện nào về hành vi vi phạm luật cư trú được gửi đến Tòa án. Số liệu cụ thể về đơn khiếu nại, tố cáo, đơn khởi kiện về cư trú đến các cơ quan có thẩm quyền trên địa bàn thành phố Lào Cai như sau:



- Tại Công an các cấp có 37 đơn khiếu nại, 02 đơn tố cáo.
- Tại Ủy ban nhân dân các cấp có 0 đơn khiếu nại, 0 đơn tố cáo.
- Tại Tòa án nhân dân thành phố Lào Cai có 0 đơn khởi kiện.
- Tại Viện kiểm sát nhân dân thành phố Lào Cai có 0 đơn tố cáo.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế kể trên, trong đó bao gồm thực tế là rất nhiều người dân khi nhận thấy quyền lợi của mình bị xâm phạm họ không biết đến cơ quan nào, bằng hình thức nào để đảm bảo quyền lợi cho mình. Điều này cho thấy hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về cư trú còn hạn chế. Trong thực tế, xuất phát từ suy nghĩ việc quản lý thường trú, tạm trú là lĩnh vực của ngành công an nên người dân thường không biết đến các cơ quan khác để bảo vệ quyền lợi cho mình, trong khi các cán bộ tư pháp cấp xã, phường năng lực còn hạn chế nên không thể giải thích pháp luật cho người dân, nên thường trả lời dân là đến Công an xã, phường để hỏi đáp trực tiếp. Bên cạnh đó, một số xã, phường còn có nhiều bà con dân tộc thiểu số, hiểu biết pháp luật còn hạn chế, việc tiếp cận thủ tục hành chính rất ngỡ ngàng, e dè khi đến làm việc tại cơ quan nhà nước.

## **Kết luận Chương 2**

Đảng bộ, chính quyền Thành phố Lào Cai luôn coi trọng bảo đảm quyền con người, các mục tiêu phát triển kinh tế, văn hóa xã hội đều hướng đến cho người dân thành phố Lào Cai được hưởng thụ đầy đủ các quyền con người nói riêng và quyền tự do cư trú của công dân nói chung. Thành phố Lào Cai đã có nhiều thành tựu trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân như thủ tục được niêm yết, người dân dễ dàng tiếp cận, cán bộ công chức nhiệt tình giúp đỡ, giải thích các khúc mắc của người dân, công tác tiếp xúc cử tri, gần dân hiểu dân, tiếp nhận các khiếu nại tố cáo của người dân được thực hiện tốt. Song bên cạnh đó vẫn còn những bất cập như người dân chưa biết đến quyền của mình và không biết cách để thực hiện quyền, công tác

tuyên truyền phổ biến pháp luật còn chưa thực sự hiệu quả, cán bộ chuyên môn chưa vững, còn hổng hách cửa quyền, địa bàn xã, phường rộng trong khi cán bộ thực hiện công tác đăng ký thường trú tạm trú còn mỏng và còn kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ. Tất cả những bất cập đó, đòi hỏi Chính phủ nói chung và chính quyền thành phố Lào Cai nói riêng cần có những quan điểm chỉ đạo đúng đắn quyết liệt, đưa ra những biện pháp thực tế, hiệu quả để người dân được hưởng thụ đầy đủ quyền của mình.

### Chương 3

## QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ LÀO CAI, TỈNH LÀO CAI

### 3.1. Quan điểm về việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai

Chính sách nhất quán của Đảng và Nhà nước Việt Nam từ trước đến nay là lấy con người làm trung tâm và động lực của phát triển; tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Hiện nay, trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc kiện toàn các thiết chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, trong đó có quyền tự do cư trú của công dân lại càng cần được chú trọng.

Từ thực tiễn thành phố Lào Cai, có thể thấy để nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở nước ta, cần phải quán triệt một số quan điểm sau đây:

*Thứ nhất, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân trước hết là trách nhiệm của Nhà nước.*

Như đã đề cập, quyền tự do cư trú là một trong các quyền dân sự cơ bản, có ý nghĩa quan trọng đặc biệt không chỉ với người dân mà còn với sự phát triển về kinh tế, xã hội của đất nước. Vì thế bảo đảm quyền này trước hết thuộc về trách nhiệm của nhà nước. Đây cũng chính là quan điểm của Liên hiệp quốc thể hiện qua các văn kiện quốc tế về quyền con người, trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò của nhà nước trong việc tôn trọng, ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền con người trên thực tế. Không chỉ vậy, đây cũng chính là quan điểm của Đảng và Nhà nước ta, thể hiện qua nhiều quy định của

Hiến pháp năm 2013 trong đó nêu rõ nhà nước có trách nhiệm ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ, và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân.

Trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân thể hiện đầu tiên và quan trọng nhất ở việc nhà nước ban hành các quy định pháp luật về bảo vệ quyền này, trong đó nội luật hóa các quy định của pháp luật quốc tế về quyền tự do cư trú. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần thiết lập các cơ chế pháp lý để ngăn ngừa và xử lý những vi phạm quyền này trong thực tiễn.

*Thứ hai, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân không chỉ là vấn đề nhân quyền mà còn là vấn đề mang tính chất kinh tế - xã hội; là động lực thúc đẩy kinh tế xã hội.*

Như đã nêu ở các phần trên, tự do cư trú tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế. Nếu không có tự do cư trú, sẽ không có sự dịch chuyển lực lượng lao động – mà là yếu tố đầu tiên, cốt lõi của các hoạt động kinh tế. Do vậy, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cũng chính là bảo đảm cho sự phát triển lành mạnh của nền kinh tế của một quốc gia. Một quốc gia nếu không bảo đảm quyền tự do đi lại, cư trú của công dân thì nền kinh tế của quốc gia đó không thể phát triển. Nhận thức rõ vấn đề này để tăng cường trách nhiệm cũng như sự phối hợp của các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân.

*Thứ ba, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị.*

Do tính chất quan trọng và phức tạp của nó, quyền tự do cư trú, cũng như các quyền con người, quyền công dân khác, không thể được bảo đảm bởi một cơ quan nhà nước, thậm chí bởi bộ máy nhà nước, mà cần phải bởi toàn bộ hệ thống chính trị, trong đó bao gồm Đảng, Nhà nước, các đoàn thể xã hội.

Mỗi thành tố nêu trên có vai trò, thẩm quyền và trách nhiệm riêng trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân, như xác định các chiến lược, đường lối, chính sách lớn (Đảng), xây dựng và thực hiện khuôn khổ pháp luật về quyền này (Nhà nước), tư vấn, phản biện, giám sát, hỗ trợ việc xây dựng, thực thi các chính sách, pháp luật về quyền tự do cư trú của công dân (các đoàn thể xã hội). Tuy nhiên, tất cả các thành tố cần làm việc trong sự phối hợp, gắn kết với nhau thì mới đạt được hiệu quả cao.

*Thứ tư, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần có sự tham gia của báo chí và các tổ chức xã hội và người dân*

Bảo đảm và bảo vệ quyền con người nói chung, trong đó có quyền tự do cư trú của công dân, trước hết là trách nhiệm của nhà nước, song các tổ chức xã hội, các cơ quan truyền thông báo chí, và bản thân người dân cũng có vai trò rất lớn. Chính vì thế, Nhà nước cần ủng hộ, hỗ trợ và có biện pháp để huy động các tổ chức xã hội, báo chí và người dân vào việc thực hiện, giám sát, phản biện, góp ý xây dựng chính sách, pháp luật về quyền tự do cư trú.

*Thứ năm, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần kết hợp giữa hoàn thiện hệ thống pháp luật và tuyên truyền, phổ biến pháp luật*

Giống như với các quyền con người khác, việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần phải tiến hành song song hai việc: hoàn thiện hệ thống pháp luật và tuyên truyền, giáo dục về quyền này, trong đó vấn đề mấu chốt mang tính bền vững là tăng cường năng lực của công dân trong việc thực hiện quyền tự do cư trú, cũng như tuân thủ pháp luật về cư trú. Người dân cần phải biết các quy định pháp luật và có ý thức tuân thủ đúng pháp luật về cư trú, song cũng cần biết sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền tự do cư trú của mình khi bị xâm phạm.

*Thứ sáu, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng*

Bảo đảm quyền con người nói chung, quyền tự do cư trú nói riêng cần phải tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy đảng và sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội. Đảng lãnh đạo nhưng không áp đặt, không bao biện, làm thay các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện quyền của công dân. Sự lãnh đạo của Đảng là lãnh đạo chính trị, mang tính định hướng, làm cho các cơ quan nhà nước có trách nhiệm trong vấn đề này hoạt động độc lập và đạt hiệu quả cao trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mình, thông qua các hoạt động của các cơ quan nhà nước mà các chủ trương, đường lối của Đảng về giải quyết tố cáo được thực hiện trong toàn xã hội.

*Thứ bảy, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho người dân*

Tự do cư trú không phải là quyền tuyệt đối mà có thể bị giới hạn để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, lợi ích chung của cộng đồng và quyền lợi hợp pháp, hợp lý của cá nhân khác. Tuy nhiên, bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân phải theo hướng tạo thuận lợi cho nhân dân trong việc tìm kiếm và cải thiện nơi cư trú của mình. Điều này đòi hỏi phải tạo ra cơ chế giải quyết các thủ tục pháp lý về cư trú đơn giản, thuận tiện nhưng hiệu quả, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương.

### **3.2. Giải pháp bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai**

Việc ghi nhận quyền con người trong pháp luật là chưa đủ, mà cần có cơ chế, biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người không bị vi phạm và được thực thi, được tôn trọng trên thực tế. Từ thực tiễn về bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, có thể đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai và các địa phương khác trên cả nước.

### ***3.2.1. Nhóm các giải pháp có thể áp dụng chung cho các địa phương trên cả nước***

*Thứ nhất, nâng cao nhận thức về quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú nói riêng.*

Trước hết cần phải nâng cao nhận thức trong Đảng, trong chính quyền, các cơ quan nhà nước chính là chủ thể đảm bảo quyền con người. Do vậy, cán bộ nhà nước cần hiểu tầm quan trọng của quyền con người, tôn trọng quyền con người của mỗi người dân, từ đó thực thi đúng pháp luật, tạo điều kiện tốt nhất cho người dân hưởng thụ quyền chính đáng của mình, không để xảy ra tình trạng sách nhiễu nhân dân, gây khó khăn khi làm việc. Có như vậy thì quyền con người, quyền tự do cư trú mới được bảo đảm trong thực tiễn đời sống xã hội. Sau đó, cần chú trọng nâng cao dân trí để người dân có thể tiếp cận, hiểu các quyền tự do cơ bản của mình. Chỉ khi nâng cao dân trí thì người dân mới thực sự là người làm chủ các quyền tự do cơ bản, biết bản thân có những quyền gì, làm sao để thực hiện quyền đúng pháp luật và bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình khi lợi ích bị xâm hại bởi cá nhân khác, bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Để làm được điều đó nhà nước có nhiệm vụ tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật cho người dân, chú trọng phát triển giáo dục tại vùng sâu, vùng xa, tạo điều kiện của người dân được tiếp xúc với kho tàng tri thức của nhân loại, dần thu hẹp khoảng cách giữa nông thôn và thành thị.

*Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về quyền tự do cư trú của công dân.*

Xây dựng cơ chế chịu trách nhiệm của cán bộ làm công tác đăng ký cư trú là một việc làm cấp thiết. Luật cư trú 2013 có các quy định về hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 8 và tại Điều 8 Nghị định 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy

và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình cũng quy định chi tiết về những hành vi nào có thể bị xử phạt hành chính, như không thực hiện đúng quy định về đăng ký thường trú, đăng ký tạm trú hoặc điều chỉnh những thay đổi trong sổ hộ khẩu, sổ tạm trú; Khai man, giả mạo hồ sơ, giấy tờ để được đăng ký thường trú, tạm trú, cấp sổ hộ khẩu, sổ tạm trú; Tổ chức kích động, xúi giục, lôi kéo, dụ dỗ, môi giới, cưỡng bức người khác vi phạm pháp luật về cư trú; ...và mức phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm quy định về đăng ký và quản lý cư trú từ 100.000 đồng đến 4.000.000 đồng.

Nhưng hiện nay không có quy định cụ thể nếu cán bộ vi phạm sẽ bị xử lý như thế nào khi ảnh hưởng đến quyền lợi của nhân dân. Xây dựng chế độ trách nhiệm phải bảo đảm mỗi cán bộ, công chức nhà nước có thể phát huy hết năng lực cá nhân; đồng thời, xác định cụ thể trách nhiệm cá nhân của mỗi cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực thi công vụ, giảm thiểu nguy cơ có thể xâm phạm quyền của công dân. Theo đó, pháp luật phải cụ thể hóa mối quan hệ giữa cá nhân, công dân với Nhà nước. Nhà nước là tổ chức công quyền, nghĩa là người làm công, mang quyền lực được ủy quyền từ nhân dân, do đó xác định cụ thể các quyền của công dân theo hướng công dân có quyền được làm tất cả những gì luật pháp không cấm, còn cán bộ, công chức nhà nước chỉ được phép làm những gì mà luật pháp quy định. Đồng thời, trách nhiệm của Nhà nước là phải tôn trọng, bảo đảm thực hiện quyền con người; và công dân cũng phải làm tròn những nghĩa vụ phát sinh từ việc hưởng thụ các quyền do Hiến pháp và pháp luật quy định. Quyền và nghĩa vụ qua lại giữa Nhà nước và công dân bảo đảm tính ràng buộc hai chiều, trước hết nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức là phục vụ nhân dân.

Nhất quán khái niệm nơi cư trú trong các văn bản pháp luật để thực hiện thống nhất trong thực tiễn vừa đảm bảo quyền lợi cho người dân, rút ngắn thời hạn đăng ký thường trú là 06 tháng để đảm bảo thực hiện quản lý



dân cư. Bỏ các quy định bất hợp lý làm hạn chế quyền tự do cư trú của công dân và tăng các quy định cán bộ công chức được làm, phải làm để bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cụ thể bỏ quy định nộp sổ hộ khẩu để chứng minh quan hệ huyết thống vì như vậy là vi phạm khoản 1 Điều 24 Luật cư trú 2013.

*Thứ ba, tăng cường phát huy dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.*

Nhà nước tạo điều kiện để nhân dân tham gia tích cực, chủ động vào công việc nhà nước, công việc xã hội, trong đó có việc nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của Nhà nước, hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước. Kiểm tra và giám sát hoạt động của Nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước – những người phục vụ nhân dân, đòi hỏi Nhà nước phải báo cáo hoạt động trước nhân dân, bảo đảm quyền của công dân được cung cấp thông tin một cách chân thực và chính xác từ phía cơ quan công quyền. Đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, Đại biểu Quốc hội phải thường xuyên tiếp xúc, lắng nghe ý kiến của nhân dân. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát cán bộ, công chức nhà nước trong khi thực thi quyền lực nhà nước.

*Thứ tư, phát triển kinh tế bền vững, đồng đều, thực hiện công bằng xã hội, giảm sự phân hóa giàu nghèo.*

Bảo đảm thực hiện quyền con người đòi hỏi nghèo đói phải được giải quyết về căn bản, đòi hỏi thực hiện công bằng xã hội và dần dần giảm sự phân cách giàu nghèo là rất quan trọng. Nhà nước thực hiện việc điều tiết, phân phối lợi ích và bảo đảm phúc lợi xã hội, trong đó chú trọng đến các đối tượng hưởng chính sách xã hội, đến vùng sâu, vùng xa; đồng thời, có chiến lược phát triển kinh tế vùng miền, bảo đảm vùng sâu, vùng xa dần tiến kịp với các thành phố, đô thị... có như vậy thì mọi người dân mới có thể tiếp cận quyền con người nói riêng, tri thức nhân loại nói chung một cách bình đẳng, kịp

thời, tránh việc để sự thiếu hiểu biết của nhân dân mà gây bất ổn về chính trị, xã hội ở địa phương. Vì thế, để khắc phục tình trạng trên, cần thực hiện tốt chiến lược xóa đói, giảm nghèo như đào tạo nghề, cho vay vốn, ưu tiên trong giáo dục, đào tạo, trong đầu tư... đối với đối tượng nghèo, gia đình khó khăn, gia đình thuộc diện chính sách, con em nông dân và đồng bào ở vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số. Và phát triển đồng đều phải trở thành một nguyên tắc trong hoạch định chính sách xã hội, chính sách kinh tế ở địa phương cũng như trên cả nước.

*Thứ năm, xây dựng cơ sở dữ liệu về dân cư ở địa phương.*

Trong xã hội công nghệ phát triển hiện nay, việc xây dựng và nhanh chóng đưa vào khai thác cơ sở dữ liệu về dân cư là việc làm thiết thực, trong cơ sở dữ liệu này cập nhật những thông tin cơ bản của một công dân như tên, tuổi, số chứng minh nhân dân, nghề nghiệp, nơi làm việc, nơi ở, quan hệ thân thân, ... Như vậy, cơ quan Nhà nước có thể dễ dàng tra cứu thông tin, dễ dàng cập nhật, quản lý dân cư một cách có hệ thống và hiệu quả, còn nhân dân sẽ tránh được những thủ tục hành chính phiền hà phức tạp khi thực hiện quyền của mình.

### ***3.2.2. Nhóm các giải pháp áp dụng riêng cho thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai***

*Thứ nhất, xây dựng nhiều kênh tiếp nhận thông tin đăng ký thường trú, tạm trú và lưu trú của công dân.*

Theo Báo cáo chính trị của ban chấp hành Đảng bộ thành phố Lào Cai, khóa XXI trình đại hội Đảng bộ thành phố Lào Cai lần thứ XXII nhiệm kỳ 2015-2020 số 262-BC/TU lượng khách du lịch đến thành phố Lào Cai đạt 3,4 triệu người, trong đó có 2 triệu lượt khách lưu trú trên địa bàn. Như vậy mỗi năm thành phố phải đón 400.000 lượt khách lưu trú, với số lượng như vậy việc tăng thêm nhiều kênh tiếp nhận thông tin lưu trú là rất cần thiết, vừa

giúp cho công dân không phải đi lại nhiều, tiêu tốn thời gian, vừa giúp cho cơ quan quản lý nhanh chóng nắm bắt được tình hình địa phương để có phương án duy trì ổn định, trật tự trên địa bàn. Do vậy, thành phố Lào Cai nên xây dựng mạng đăng ký lưu trú và đường dây điện thoại để tiếp nhận thông tin, công khai địa chỉ email và số điện thoại của trụ sở để các cá nhân thông báo. Yêu cầu các nhà nghỉ, khách sạn đăng ký số điện thoại với trụ sở công an xã, phường để kịp thời thông báo thông tin lưu trú.

Nhanh chóng xây dựng và khai thác cơ sở dữ liệu dân cư tỉnh Lào Cai, tập hợp thông tin cơ bản của tất cả công dân Việt Nam đang thường trú, tạm trú tại tỉnh Lào Cai nói chung và thành phố Lào Cai nói riêng, những thông tin này được chuẩn hóa, số hóa, lưu trữ, quản lý bằng cơ sở hạ tầng thông tin để phục vụ quản lý nhà nước và giao dịch của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Việc Công an tỉnh đưa vào sử dụng cơ sở dữ liệu của dân cư trong tỉnh sẽ tạo điều kiện để quản lý con người được chặt chẽ hơn, đơn giản hóa thủ tục hành chính, giúp việc tra cứu thông tin về dân cư được nhanh chóng, hiệu quả.

*Thứ hai, tăng cường tuyên truyền giáo dục pháp luật ở địa phương, đặc biệt là các xã khó khăn, dân trí thấp.*

Để chính sách pháp luật mới đến gần với nhân dân hơn thì cần có sự phối hợp giữa các ban, ngành và Ủy ban nhân dân ở các địa phương cử cán bộ trực tiếp đến các tổ dân phố để tuyên truyền pháp luật, giải đáp thắc mắc về pháp luật. Tòa án nhân dân thành phố Lào Cai mỗi tháng một lần đều tổ chức xét xử lưu động nhưng chưa đáp ứng đủ nhu cầu hiểu biết về pháp luật của nhân dân. Cần phối kết hợp tổ chức với phòng tư pháp, trợ giúp pháp lý, công an thành phố Lào Cai bố trí thêm bàn tư vấn pháp luật để giải đáp thắc mắc của nhân dân về quyền, nghĩa vụ của mình, từ đó tăng cường nhận thức về quyền của mình và đến làm việc tại cơ quan Nhà nước để bảo vệ quyền lợi của mình.

Chương trình Tủ sách pháp luật ở xã, phường còn mang tính hình thức bởi người dân còn tâm lý e ngại khi đến các cơ quan Nhà nước. Các xã, phường nên mở hội trường, phòng đọc để người dân đến tìm hiểu về chính sách, pháp luật của Nhà nước.

*Thứ ba, nâng cao năng lực và văn hóa ứng xử của đội ngũ cán bộ*

Đội ngũ cán bộ phải nắm vững chủ trương, chính sách của Đảng, của Hội, pháp luật của Nhà nước và vận dụng một cách sáng tạo vào từng điều kiện cụ thể của địa phương. Xây dựng đội ngũ cán bộ có bản lĩnh chính trị, có trình độ năng lực, có phẩm chất đạo đức. Tránh tình trạng bớt xén thời gian làm việc; đùn đẩy, né tránh trách nhiệm; giải quyết công việc sai quy định về quy trình, thời gian hoặc thiếu nhiệt tình trong việc tiếp công dân, từ đó giữa cơ quan nhà nước và nhân dân ngày càng có "khoảng cách" và người dân ngại tiếp xúc với cán bộ, công chức. Các cơ quan trên địa bàn cần quán triệt tinh thần với cán bộ, công chức trong giải quyết công việc của nhân dân ngoài việc phải bảo đảm chính xác về thời gian và chất lượng công việc, thì thái độ khi tiếp xúc với dân phải tận tình, hòa nhã. Có như vậy mới duy trì được nếp sống văn hóa ở công sở nói chung và đáp ứng được sự mong mỏi của người dân khi đến các cơ quan công quyền nói riêng.

*Thứ tư, cần có sự phối hợp giữa các cơ quan, ban, ngành trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân.*

Trong quá trình giải phóng mặt bằng, cấp đất tái định cư cho nhân dân còn chưa có sự đồng bộ, phối hợp giữa các cơ quan. Khi giải phóng mặt bằng một khu vực dân cư thì đều có báo cáo đầy đủ là di dời bao nhiêu hộ, bao nhiêu hộ được cắm đất tái định cư, từ đó cơ quan Công an có thể xuống địa phương hướng dẫn người dân làm thủ tục chuyển hộ khẩu và khi đến nơi cư trú mới thì cần làm những thủ tục gì để có thể được cấp sổ hộ khẩu mới. Tránh tình trạng người dân phải đi lại nhiều lần, rất nhiều thủ tục, nhiều khi

người dân không hiểu thì các cán bộ cũng phải phổ biến rất nhiều lần vừa mất thời gian mà hiệu quả không cao. Đặc biệt với phương hướng phát triển mở rộng của thành phố, thì những khu vực được giải phóng mặt bằng xây dựng khu công nghiệp đều là vùng nông thôn, nơi dân trí còn thấp, người dân gặp nhiều khó khăn khi phải làm các thủ tục hành chính tại cơ quan nhà nước.

### **Kết luận chương 3**

Công tác bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai trong những năm qua đã đạt được nhiều thành tựu. Tuy nhiên, vẫn còn đó một số hạn chế không chỉ ở riêng thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai mà những hạn chế đó có thể xảy ra ở nhiều địa phương khác. Để nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền con người nói chung và bảo đảm quyền tự do cư trú nói riêng cần phải có những quan điểm, giải pháp nhất quán, đồng bộ với sự tham gia tích cực của nhiều ban, ngành. Nhà nước đề ra những giải pháp chung có thể áp dụng cho nhiều địa phương như hoàn thiện hệ thống pháp luật, phát triển kinh tế đồng đều, giảm khoảng cách giàu nghèo, ... và ở địa phương cũng có những giải pháp phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội một cách linh động, sáng tạo.

## KẾT LUẬN

Vấn đề quyền con người hiện đã trở thành mối quan tâm quốc tế hàng đầu, nhận thức về phẩm giá tự nhiên vốn có của con người hiện đã lan tỏa khắp thế giới. Thúc đẩy và bảo vệ quyền con người không phải là đặc quyền của riêng ai mà đòi hỏi nỗ lực chung của tất cả các chủ thể trong xã hội. Việt Nam với vai trò là thành viên của nhiều công ước quốc tế về quyền con người, vẫn đang từng ngày cải thiện, từng ngày nỗ lực bảo đảm quyền con người nói chung và quyền tự do cư trú nói riêng.

Luận văn là công trình nghiên cứu là phân tích, làm rõ những vấn đề lý luận và nội dung các quy định của pháp luật về quyền tự do cư trú của công dân từ thực tiễn thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, thông qua đó, đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật, góp phần bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Để thực hiện mục đích nêu trên, luận văn đã nghiên cứu những vấn đề lý luận về quyền tự do cư trú của công dân, nghiên cứu đặc điểm vị trí địa lý, tình hình kinh tế, văn hoá, xã hội của thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai tác động đến việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Với tình hình phát triển kinh tế vượt bậc, thành phố Lào Cai hiện đang thu hút rất nhiều nhân dân từ huyện khác, tỉnh khác đến cư trú và hàng năm có rất nhiều khách du lịch đến thành phố Lào Cai lưu trú, từ đó đặt ra nhiều thách thức cho cơ quan quản lý về công tác đăng ký thường trú, tạm trú. Thành phố Lào Cai đã thực hiện tốt công tác bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân, các thủ tục hành chính được công khai niêm yết, giải quyết công việc đúng thời gian quy định, không gây phiền hà, sách nhiễu dân, đơn khiếu nại, tố cáo không nhiều và không để xảy ra tình trạng khiếu nại kéo dài. Tuy nhiên vẫn còn một số tồn tại như ở những vùng cao nơi bà con dân tộc thiểu số chưa lo đủ cái ăn cái mặc nên việc tiếp cận với quyền con người còn nhiều hạn chế, các quy định của Luật cư trú 2013 còn chưa cụ thể, nhiều bất cập nên trong quá trình áp dụng vào

thực tế còn gây khó khăn phiền hà cho nhân dân. Bên cạnh đó, các cơ quan chức năng có nhiệm vụ bảo đảm quyền tự do cư trú tại thành phố Lào Cai hoạt động chưa hiệu quả, chưa có sự phối hợp nhịp nhàng. Tất cả những khó khăn bất cập đó đều được luận văn luận giải, phân tích sau đó đưa ra những quan điểm và giải pháp để bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Đặc biệt là cần tăng cường tuyên truyền, giáo dục pháp luật về cư trú cho nhân dân, nâng cao năng lực, văn hóa ứng xử của cán bộ công chức và các cơ quan có trách nhiệm bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân cần phải có sự phối hợp, trao đổi thường xuyên để tháo gỡ những vướng mắc, bất cập trong thực thi quyền tự do cư trú của công dân tại địa phương.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Gudmundur Alfredsson & Asbjørn Eide (1999), *Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền 1948 – Mục tiêu chung của nhân loại*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Lao động – Xã hội, 2011.
2. Ngô Thị Ngọc Anh (2010), *Một số loại hình giúp việc gia đình ở Hà Nội hiện nay và các giải pháp quản lý*, NXB Lao động – Hà Nội
3. Nguyễn Ngọc Anh (2007), *Luật cư trú – công cụ pháp lý quan trọng để nâng cao hiệu quả cải cách thủ tục hành chính trong quản lý cư trú*, Tạp chí Tòa án nhân dân số 14/2007.
4. PGS,TS. Đặng Nguyên Anh (2010) “*Di dân đến khu đô thị và các KCN - Thực trạng và một số vấn đề chính sách qua nghiên cứu đánh giá tư liệu 2004-2009*”, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh.
5. Ban chấp hành Đảng bộ thành phố Lào Cai (2015) *Báo cáo chính trị số 262-BC-TU ngày 26/6/2015 của Ban chấp hành Đảng bộ thành phố Lào Cai khóa XXI trình đại hội Đảng bộ thành phố Lào Cai lần thứ XXII, nhiệm kỳ 2015-2020*.
6. Bộ luật dân sự năm 2015, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Bộ luật hình sự năm 2015, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
8. Bộ luật Lao động (sửa đổi, bổ sung 2002, 2006, 2007), Nxb Lao động, Hà Nội.
9. Công ước quốc tế bảo vệ quyền của người lao động di trú và gia đình họ 1990  
<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-quoc-te-bao-ve-quyen-cua-nguoi-lao-dong-di-tru-va-gia-dinh-ho-1990-275806.aspx> [truy cập 21/12/2015]
10. Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966



<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-que-te-ve-quyen-dan-su-va-chinh-tri-270274.aspx> [truy cập 21/12/2015]

11. Cục thống kê tỉnh Lào Cai, Niên giám thống kê năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
12. Đặng Doanh (2009), “*Thực trạng và nhu cầu về dịch vụ hỗ trợ đối với LĐDC*”, Tạp chí Lao động và xã hội, số 372.
13. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2009), *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về Quyền Con người*. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
14. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2011), *Quyền tự do đi lại, cư trú*. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
15. Đỗ Văn Hòa, Trịnh Khắc Thâm chủ biên (1999), *Nghiên cứu di dân ở Việt Nam*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.
16. Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Luật cư trú năm 2013, Nxb Lao động xã hội, Hà Nội.
18. laocai.gov.vn [truy cập 20/6/2016]
19. Cao Vũ Minh (2014), *Hoàn thiện các quy định pháp luật về cư trú, bảo đảm quyền cư trú của công dân*, Tạp chí nhà nước và pháp luật số 5/2014.
20. Nghị định 31/2014/NĐ-CP ngày 18/4/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật cư trú
21. Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hộ tịch
22. Nghị định số 81/2001/NĐ-CP ngày 05/11/2001 của Chính phủ về việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở Việt Nam

23. Nghị định 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình
24. Quyết định số 47/2014/QĐ-UBND ngày 29/9/2014 thu Lệ phí đăng ký cư trú trên địa bàn tỉnh Lào Cai của UBND tỉnh Lào Cai
25. Quyết định số 875/QĐ-TTg ngày 21-11-1996 giải quyết cho công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài hồi hương về Việt Nam.
26. Quyết định số 09/2015/QĐUBND ngày 04/12/2015 của UBND thành phố Lào Cai quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Phòng tư pháp thành phố Lào Cai.
27. Hà Thị Phương Tiến – Hà Quang Ngọc (2000), *Lao động nữ di cư tự do nông thôn thành thị*, Nhà xuất bản phụ nữ, Hà Nội.
28. Lê Thành Tâm (2009), *Để pháp luật phù hợp hơn với thực tiễn*, Tạp chí Lao động và xã hội, số 372 năm 2009.
29. PGS.TS Lê Thị Hoài Thu (2013), *Những vấn đề đặt ra trước thực trạng lao động di cư trong nước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12, 2013.
30. Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân (2011), *Hỏi đáp về Quyền Con người*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Hồng Đức.
31. Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân (2011), *Luật Nhân quyền quốc tế - Những vấn đề cơ bản*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Lao động – Xã hội.
32. Thông tư 35/2014/TT-BCA ngày 09/9/2014 của Bộ Công an quy định chi tiết một số điều của Luật cư trú và Nghị định 31/2014/NĐ-CP ngày

18/4/2014 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật cư trú.

33. Tuyên ngôn nhân quyền ASEAN – 2012

<http://www.nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detailsnews&mid=221&mcid=1> [truy cập 22/12/2015]

34. Trần Minh Tuấn (2010), *Chính sách quản lý lao động di cư ở một số nước và những gợi ý cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh

35. Tự do đi lại và cư trú

<http://nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detailsnews&mid=41&mcid=7> [truy cập 22/12/2015]

36. Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948

<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Tuyen-ngon-quoc-te-nhan-quyen-1948/65774/noi-dung.aspx>

37. Trần Hồng Vân (2002), *Tác động xã hội của di cư tự do vào TP HCM thời kỳ đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Tp Hồ Chí Minh

38. GS.TS Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Quyền tự do đi lại, cư trú ở Việt Nam – những vấn đề lý luận, thực tiễn*. NXB Khoa học xã hội

39. GS.TS Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Quyền con người tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học*. NXB Khoa học xã hội

40. GS.TS Võ Khánh Vinh (chủ biên), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn của nhóm quyền dân sự, chính trị*. NXB Khoa học xã hội