

NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT QUỐC TỊCH 2008

Lê Mai Anh*

Quốc tịch là thể chế pháp lý với những qui phạm pháp luật hình thức và nội dung, điều chỉnh mối quan hệ về quyền và nghĩa vụ giữa cá nhân với Nhà nước. Ở Việt Nam, thể chế pháp lý quốc tịch đã trải qua nhiều giai đoạn phát triển. Từ năm 1975 trở về trước, các vấn đề pháp lý về quốc tịch chủ yếu chịu sự điều chỉnh của các Sắc lệnh¹, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Sau khi thống nhất đất nước, ngày 28 tháng 8 năm 1988, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Quốc tịch Việt Nam đầu tiên. Tuy đạt thành quả bước đầu là tạo cơ sở pháp lý để điều chỉnh trên diện rộng những vấn đề phức tạp về quốc tịch, nhưng sau mười năm thực hiện, Luật Quốc tịch 1988 bộc lộ những bất cập, không đáp ứng được đòi hỏi của tình hình trong nước và tiến trình hợp tác quốc tế toàn diện của Việt Nam. Luật Quốc tịch 1998 (gọi tắt là Luật 1998) ra đời là kết quả của quá trình pháp điển hoá các quy định về quốc tịch tại Luật Quốc tịch 1988 và các văn bản khác. Luật gồm 42 điều, cơ cấu thành 6 chương, giải quyết khá toàn diện các vấn đề pháp lý về quốc tịch. Song, cũng như Luật Quốc tịch 1988, sau mười năm đi vào cuộc sống, Luật 1998 đã cho thấy rõ những hạn chế căn bản về cả nội dung lẫn cơ chế thực thi chế độ pháp lý quốc tịch Việt Nam, cần được sửa đổi, bổ sung, thay thế bằng luật mới.

I. NHỮNG HẠN CHẾ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CỦA LUẬT QUỐC TỊCH 1998

1. Thiếu vắng các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết các vấn đề pháp lý quốc tịch

Trong quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân, quốc tịch luôn là vấn đề nhạy cảm, liên quan đến không ít nhu cầu cá nhân và đòi hỏi phải được điều chỉnh bằng thể chế

pháp lý toàn diện cả về nội dung lẫn trình tự, thủ tục giải quyết các vấn đề phát sinh từ quan hệ quốc tịch. Cùng với quy định xác lập quyền, nghĩa vụ của các bên trong quan hệ quốc tịch, quy định điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan chức năng trong lĩnh vực quốc tịch đòi hỏi phải cụ thể, khả thi và có hiệu quả giải quyết thực tế mọi yêu cầu về quốc tịch của công dân, phát sinh trong và ngoài lãnh thổ Việt Nam. Nhưng Luật 1998 hầu như mới chỉ đáp ứng được phần nội dung của thể chế pháp lý quốc tịch, còn quy trình, thủ tục giải quyết một cách hiệu quả các vấn đề pháp lý đặt ra trong quan hệ quốc tịch lại thiếu vắng những quy định cụ thể. Chẳng hạn, đối với việc giải quyết yêu cầu được hưởng hay mất hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam, Luật 1998 mới chỉ dừng ở quy định về đối tượng, điều kiện được có, bị mất hoặc được trở lại quốc tịch Việt Nam, còn các vấn đề về hồ sơ, trình tự, thủ tục giải quyết các yêu cầu nói trên chưa được quy định trong nội dung của Luật. Đây là hạn chế căn bản nhìn từ cả hai góc độ, cơ cấu và hiệu quả điều chỉnh thực tế của Luật Quốc tịch 1998.

2. Thiếu sự tương thích giữa các quy định trong thể chế pháp lý quốc tịch, tạo rào cản đối với công tác quản lý nhà nước về quốc tịch và việc hưởng quyền lợi chính đáng của công dân

Luật 1998 khẳng định, người có quốc tịch Việt Nam là công dân Việt Nam, được Nhà nước bảo hộ, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp tại Việt Nam cũng như ở nước ngoài, trên cơ sở nguyên tắc quyền có quốc tịch Việt Nam, bình đẳng về quyền có quốc tịch Việt Nam và nguyên tắc một quốc tịch. Kết hợp với những chế định về xác định, giữ, thay đổi, chấm dứt quốc tịch Việt Nam, các nguyên tắc quốc tịch nói trên là nền tảng pháp lý của chế độ pháp lý quốc tịch, phù hợp với bối cảnh chính trị - kinh tế - xã hội - pháp luật của Việt Nam tại từng thời kỳ phát

*TS. Luật học, Khoa đào tạo Thâm phán, Học viện Tư pháp
¹ Như Sắc lệnh số 53/SL ngày 20 tháng 10 năm 1945 quy định quốc tịch Việt Nam; Sắc lệnh 73/SL quy định về nhập quốc tịch Việt Nam...

triển đất nước và là “kim chủ nam” cho việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch.

Trên bình diện quan hệ quốc tế, Việt Nam thuộc nhóm quốc gia có chế độ pháp lý theo truyền thống một quốc tịch. Qua mười năm thực hiện, vướng mắc chủ yếu liên quan đến nguyên tắc một quốc tịch, quy định tại Điều 3 (*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam*) và một số quy định thuộc chế định xác định, chấm dứt, thay đổi quốc tịch Việt Nam. Về nguyên lý, Điều 3 và các quy định liên quan về hưởng, mất quốc tịch Việt Nam trong Luật 1998 có ý nghĩa xác lập “*Chế độ pháp lý một quốc tịch, không có ngoại lệ*”, theo đó, công dân Việt Nam khi gia nhập quốc tịch nước ngoài phải xin thôi hoặc mất quốc tịch Việt Nam, còn người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam buộc phải từ bỏ quốc tịch gốc. Nhưng trên thực tế, Điều 3 lại không tương thích với các quy định về có, mất, trở lại quốc tịch Việt Nam (ví dụ, *công dân Việt Nam gia nhập quốc tịch nước ngoài không đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam*) hoặc quy định khác với Điều 3 (ví dụ, *trẻ em Việt Nam được người nước ngoài nhận làm con nuôi vẫn giữ quốc tịch Việt Nam - khoản 1 Điều 30; trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi được gia nhập quốc tịch Việt Nam - khoản 2 Điều 30; người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam vẫn giữ quốc tịch nước ngoài trong trường hợp đặc biệt, do Chủ tịch nước quyết định - khoản 3 Điều 20*). Hệ lụy của mâu thuẫn này là sự hiện diện của những “ngoại lệ bất đắc dĩ”, với tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài ngày càng gia tăng. Có thể nhận thấy, ngay từ khi Luật 1998 bắt đầu có hiệu lực thi hành thì nguyên tắc một quốc tịch đã khó áp dụng, gây không ít khó khăn cho cơ quan chức năng và gây phức tạp cho cá nhân khi phải chứng minh sự rõ ràng về địa vị pháp lý của mình trong các mối quan hệ pháp luật. Trên phương diện chính sách pháp luật, Luật 1998 chưa thực sự tạo thuận lợi để công dân Việt Nam ở nước ngoài có điều kiện hưởng quyền

và thực hiện nghĩa vụ công dân trong điều kiện sống xa tổ quốc. Đây là thực tiễn không thể kéo dài, vì ảnh hưởng không nhỏ đến tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế của Việt Nam trước mắt cũng như về lâu dài.

Tương tự, cơ chế áp dụng nguyên tắc quyền có quốc tịch theo Luật 1998 gây trở ngại cho bộ phận người không quốc tịch đã cư trú ổn định, lâu dài ở Việt Nam. Cụ thể, tuy đã khẳng định ngay ở khoản 1, Điều 1 và được cụ thể hoá ở Điều 8 về quyền có quốc tịch Việt Nam của cá nhân (*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tạo điều kiện cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch và những người không quốc tịch thường trú ở Việt Nam được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật này*), nhưng do Luật quy định việc có quốc tịch Việt Nam của đối tượng này lại giống với trường hợp người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam (*khoản 1, Điều 20*), trừ một số trường hợp theo quy định tại *khoản 2 Điều 20*², do đó, khi áp dụng Điều 20 để điều chỉnh việc gia nhập quốc tịch Việt Nam cho cả hai đối tượng này lại gặp khó khăn, vì cộng đồng người không quốc tịch tại Việt Nam thường khó có khả năng đáp ứng những điều kiện mà pháp luật Việt Nam quy định để được gia nhập quốc tịch Việt Nam. Từ khi Luật 1998 có hiệu lực đến nay, quy định về

² Số lượng người không quốc tịch hoặc không rõ quốc tịch hiện đang cư trú ở Việt Nam khá nhiều, chủ yếu là số dân di cư của Lào, Campuchia, hiện cư trú ở khu vực miền núi, biên giới phía bắc, phía tây và phía tây nam. Cộng đồng dân cư này phần lớn thuộc đối tượng nghèo, trình độ dân trí thấp, điều kiện sống còn nhiều khó khăn. Nhiều người trong số này không có bất cứ loại giấy tờ pháp lý gì để chứng minh quốc tịch gốc Campuchia, Đài loan, Trung Quốc... Từ đặc điểm này, đa số hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam chưa đáp ứng được điều kiện mà Luật 1998 quy định. Theo con số thống kê của Bộ Tư pháp, từ tháng 1 năm 1999 đến nay, mới chỉ có khoảng gần 300 trường hợp người không quốc tịch được gia nhập quốc tịch Việt Nam, chủ yếu tập trung tại thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh phía nam. (Xem thêm “*Vấn đề người không quốc tịch ở Việt Nam và hướng giải quyết*” - ThS. Nguyễn Văn Toàn, Phó Vụ trưởng Vụ Hành chính – Tư pháp – Bộ Tư pháp, Hội thảo “*Những vấn đề cơ bản của Luật Quốc tịch năm 2008*”, Hà Nội, 17-18 tháng 11 năm 2008 – Konrad. Adenauer, Stiftung.

gia nhập quốc tịch Việt Nam của Luật 1998 đối với cộng đồng người không quốc tịch, đã cư trú lâu dài ở Việt Nam dường như trở thành “Luật treo”, bởi trên thực tế, phần đông trong cộng đồng người không quốc tịch vẫn chưa có cơ hội để nhận quốc tịch Việt Nam.

3. Hoạt động thiếu hiệu quả của cơ quan chức năng trong quản lý nhà nước về quốc tịch

Luật 1998 đã hình thành hệ thống thể chế có chức năng quản lý nhà nước về quốc tịch¹. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về quốc tịch trong vận hành thực tế của hệ thống này còn hạn chế. Chẳng hạn, công tác lưu trữ thông tin tư liệu của cơ quan chức năng chưa tốt; giữa các cơ quan trong toàn hệ thống chưa có sự kết nối chuyên nghiệp, dẫn đến việc hỗ trợ, phối hợp kém hiệu quả khi tham gia giải quyết công tác quốc tịch. Đơn giản như việc lưu trữ, cung cấp và tổng kết những số liệu cần thiết về tình trạng quốc tịch của cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài và thông số cần thiết về người không quốc tịch ở Việt Nam cũng không có số liệu hoàn toàn tin cậy. Ngay cả Bộ Tư pháp, cơ quan đầu mối quan trọng trong giải quyết nhiều vấn đề pháp lý về quốc tịch cũng chưa có cơ sở dữ liệu chung về quốc tịch. Hay như hoạt động xét và cấp các loại giấy tờ về quốc tịch cho công dân Việt Nam của cơ quan ngoại giao, lãnh sự gặp nhiều khó khăn và mặc dù cần được hỗ trợ từ phía các cơ quan trong nước, như Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nhưng chính các cơ quan này nhiều khi cũng không dễ dàng đáp ứng được, vì không thể cung cấp thông tin chính xác đối với những yêu cầu xác minh.

Ngoài ra, ở góc độ thủ tục, vấn đề thời hạn giải quyết các yêu cầu về quốc tịch theo Luật 1998 còn khá dài. Theo Điều 38, “*Thời*

hạn giải quyết đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam không quá mười hai tháng, đơn xin thôi quốc tịch Việt Nam, xin trở lại quốc tịch Việt Nam không quá sáu tháng, kể từ ngày Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Thời hạn giải quyết đơn xin cấp giấy chứng nhận có quốc tịch Việt Nam, giấy xác nhận mất quốc tịch Việt Nam không quá chín mươi ngày, kể từ ngày Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài nhận đủ hồ sơ hợp lệ”. Những hạn định **12 tháng** (đối với gia nhập quốc tịch Việt Nam), **6 tháng** (đối với yêu cầu được xin thôi quốc tịch Việt Nam), **3 tháng** (đối với yêu cầu xin cấp giấy tờ chứng nhận có, mất quốc tịch Việt Nam) như trong Luật quy định trở nên không phù hợp với yêu cầu chung về cải cách thủ tục hành chính hiện nay. Do vậy, song song với rút ngắn thời gian giải quyết các công việc về quốc tịch, vấn đề đổi mới trình tự, thủ tục trong quản lý nhà nước về quốc tịch cần được sửa đổi theo hướng đơn giản, minh bạch, tạo thuận lợi cho công dân, khắc phục những thủ tục phiền hà, trở ngại cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân trong lĩnh vực quốc tịch⁴.

II. NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT QUỐC TỊCH 2008

Thực hiện Nghị quyết số 11/2007/QH12 ngày 21/11/2007 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội

⁴ Chẳng hạn, liên quan đến yêu cầu về phiếu lý lịch tư pháp, khi xin nhập quốc tịch Việt Nam, người nước ngoài có thời gian thường trú ở Việt Nam phải nộp phiếu do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam tại nơi thường trú cấp. Trên thực tế, phiếu này do Sở Tư pháp cấp trên cơ sở kết quả tra cứu từ các dữ liệu của cơ quan công an. Trong khi đó, khi tiếp nhận hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam, Sở Tư pháp phải có văn bản đề nghị cơ quan công an xác minh về nhân thân. Yêu cầu nộp phiếu lý lịch tư pháp là động tác không cần thiết, lặp lại việc xác minh của cơ quan công an, gây mất thời gian, ảnh hưởng đến thời hạn giải quyết hồ sơ.

¹ Chương 5 Luật 1998 quy định, các cơ quan có thẩm quyền giải quyết các vấn đề về quốc tịch gồm: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Bộ và các cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cơ quan đại diện ngoại giao, lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài.

nhiệm kỳ khoá XII (2007 - 2011) và năm 2008, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan xây dựng dự án Luật Quốc tịch Việt Nam (sửa đổi). Tại kỳ họp thứ tư, Quốc hội khoá XII (ngày 23 tháng 11), Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (gọi tắt là Luật 2008) đã được thông qua. Luật gồm sáu chương, bốn mươi bốn điều, bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01 tháng 07 năm 2009. Tư tưởng chỉ đạo chung của quá trình soạn thảo, sửa đổi, bổ sung Luật 2008 là tạo tính khả thi về chế độ pháp lý quốc tịch Việt Nam, tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ cho hoạt động bảo hộ của Nhà nước đối với quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của công dân Việt Nam ở nước ngoài, kế thừa, phát triển những giá trị của pháp luật quốc tịch Việt Nam đã được thực tiễn kiểm nghiệm, góp phần hoàn thiện thể chế pháp lý quốc tịch Việt Nam, phù hợp với điều kiện phát triển hiện tại và tương lai.

1. Bổ sung các quy định nhằm hiện thực hoá và tăng cường năng lực, hiệu quả giải quyết các vấn đề pháp lý về quốc tịch của các cơ quan nhà nước

Như đã nêu, Luật 1998 chủ yếu chú trọng xây dựng các quy định về nội dung để xác định quyền, nghĩa vụ của cá nhân trong việc hưởng, mất, trở lại quốc tịch Việt Nam và trong quan hệ với Nhà nước Việt Nam. Trên thực tế, khi cơ quan chức năng giải quyết các yêu cầu về quốc tịch thì điểm vướng mắc lại nằm ở khâu trình tự, thủ tục không rõ ràng. Vì vậy, Luật 2008 tuy vẫn giữ sáu chương như Luật 1998 nhưng có sự đổi mới căn bản về cơ cấu theo hướng bổ sung các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền của cơ quan chức năng trong giải quyết việc xác lập, giữ, thay đổi và chấm dứt quốc tịch Việt Nam. Có thể hình dung cơ cấu của Luật mới là sự kết hợp giữa quy định về nội dung với quy định về trình tự, thủ tục đối với những chế định cơ bản. Trên phương diện tổng thể, việc xác định, chấm dứt, trở lại quốc tịch Việt Nam được điều chỉnh bởi các quy định có kết cấu pháp lý theo mô hình: (1) Các quy định điều chỉnh việc xác định đối tượng được hưởng, mất, trở lại, đăng ký

giữ quốc tịch Việt Nam; (2) Quy định về điều kiện pháp lý mà đương sự phải thoả mãn khi gia nhập, xin thôi, xin giữ, xin trở lại quốc tịch Việt Nam; (3) Quy định đối với hồ sơ để giải quyết các yêu cầu về quốc tịch; (4) Quy định điều chỉnh trình tự, thủ tục giải quyết yêu cầu về quốc tịch. Nội dung chính của những bổ sung, sửa đổi một số chế định căn bản trong Luật 2008 như sau:

a) Đối với việc gia nhập quốc tịch Việt Nam

- Người muốn và sau khi được gia nhập quốc tịch Việt Nam phải có họ, tên bằng tiếng Việt Nam để tạo thuận lợi cho cá nhân giao tiếp trong các mối quan hệ xã hội và tránh phức tạp cho công tác quản lý dân cư của các cơ quan chức năng.

- Người xin gia nhập quốc tịch Việt Nam phải có hồ sơ (làm thành 02 bộ), với đầy đủ các tài liệu chứng minh ý chí muốn trở thành công dân Việt Nam và đã thoả mãn đầy đủ điều kiện để trở thành công dân Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam (Điều 20).

- Cơ quan đầu mối và cơ quan có thẩm quyền giải quyết nguyện vọng gia nhập quốc tịch Việt Nam gồm: Sở Tư pháp, cơ quan công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước (Điều 21).

- Thời gian giải quyết đối với yêu cầu muốn gia nhập quốc tịch Việt Nam là 9 tháng, rút ngắn hơn 3 tháng so với Luật 1998.

b) Đối với việc trở lại quốc tịch Việt Nam

Luật 2008 dành Mục 3 - Chương 2, từ Điều 23 đến Điều 25 để bổ sung quy định điều chỉnh việc trở lại quốc tịch Việt Nam, cụ thể:

- Nếu Luật 1998 chỉ cho phép những người xin hồi hương về nước, người có vợ, chồng, con, cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, người có công lao đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam và có lợi cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phép trở lại quốc tịch

Việt Nam thì Luật 2008 bổ sung thêm, người đang thực hiện hoạt động đầu tư về Việt Nam, người đã thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài nhưng không được nhập quốc tịch nước ngoài và người đã bị tước quốc tịch Việt Nam (*sau ít nhất 5 năm, kể từ ngày bị tước quốc tịch mới được xem xét cho trở lại quốc tịch Việt Nam*), có thể được trở lại quốc tịch Việt Nam. Riêng trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài, có thể vận dụng quy định tại khoản 2 Điều 13 để giải quyết việc cho trở lại quốc tịch Việt Nam.

- Về hồ sơ, Luật 2008 yêu cầu đương sự phải hoàn tất đầy đủ các loại giấy tờ cá nhân, như đơn xin trở lại quốc tịch Việt Nam, giấy khai sinh, bản khai lý lịch, phiếu lý lịch tư pháp, giấy tờ chứng minh đủ điều kiện trở lại quốc tịch Việt Nam và giấy tờ chứng minh đã có quốc tịch Việt Nam. Về trình tự, thủ tục và thẩm quyền giải quyết, Luật 2008 phân biệt rõ đương sự đang định cư ở nước ngoài với đang ở Việt Nam:

(1) Trường hợp đương sự cư trú ở Việt Nam thì Sở Tư pháp sẽ là cơ quan đầu mối tiếp nhận hồ sơ và chuyển qua cơ quan công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xác nhận các vấn đề về nhân thân. Theo quy định, Sở Tư pháp tiếp nhận lại hồ sơ từ cơ quan công an, gửi Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, kết luận và đề xuất lên Bộ Tư pháp. Sau khi đã hoàn thiện qua các giai đoạn nêu trên, hồ sơ được Bộ trưởng Bộ Tư pháp báo cáo Thủ tướng Chính phủ để Thủ tướng trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định. Tổng thời gian quy định để các cơ quan giải quyết việc trở lại quốc tịch Việt Nam đối với đối tượng này khoảng từ 60 đến 80 ngày.

(2) Trường hợp đương sự cư trú ở nước ngoài thì cơ quan đầu mối tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ là cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước sở tại, sau đó chuyển đến Bộ Ngoại giao Việt Nam để chuyển về Bộ Tư pháp. Thủ tục tiến hành sau khi qua Bộ Tư pháp hoàn toàn giống với trường hợp đương sự cư trú ở Việt Nam. Thời gian giải quyết trường hợp này cũng tương tự như trường hợp đương sự ở trong nước.

c) Đối với việc xin thôi quốc tịch Việt Nam

- Hồ sơ xin thôi quốc tịch phải lập thành hai bộ, đương sự phải có đầy đủ giấy tờ chứng minh thuộc diện đủ điều kiện để giải quyết cho thôi quốc tịch, như giấy tờ chứng minh không nợ thuế hoặc tuy đã là công chức đã nghỉ hưu, bị bãi nhiệm, miễn nhiệm, giải ngũ... nhưng xin thôi không làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam, chẳng hạn việc xin thôi quốc tịch Việt Nam không dẫn đến làm lộ bí mật quốc gia hoặc trái với quy định của ngành. Trình tự, thủ tục giải quyết xin thôi quốc tịch có sự phân biệt trường hợp đương sự ở Việt Nam với đương sự ở nước ngoài. Khi đương sự ở nước ngoài sẽ thông qua đầu mối là cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài hoặc nếu hồ sơ đã hoàn tất thì có thể nộp thẳng cho Bộ Tư pháp Việt Nam. Các cơ quan: Sở Tư pháp, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an tùy theo chức năng của từng cơ quan, tham gia giải quyết việc cho thôi quốc tịch theo yêu cầu của công dân. Khi hồ sơ đã được hoàn tất, Bộ trưởng Bộ Tư pháp thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ ký Tờ trình trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định. Thời gian để giải quyết việc cho thôi quốc tịch là 85 ngày.

d) Đối với việc tước quốc tịch Việt Nam

Cũng như Luật 1998, Luật mới xác định rõ, “*Công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài có thể bị tước quốc tịch Việt Nam, nếu có hành vi gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” (khoản 1 Điều 31). Tước quốc tịch của một cá nhân phải căn cứ vào hồ sơ kiến nghị tước quốc tịch (được làm thành hai bộ, trong đó gồm các giấy tờ, như đơn, thư tố cáo hoặc bản án của tòa án đã có hiệu lực pháp luật xét xử về hành vi quy định tại khoản 1 Điều 31, Văn bản kiến nghị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài hoặc tòa án). Việc giải quyết tước quốc tịch Việt Nam thực hiện theo ba bước:

- Bước một, Luật dành 15 ngày để Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài thực hiện việc xác minh về hành vi vi phạm của một người có thể bị xử lý tước quốc tịch Việt Nam;

- Bước hai, trong khoảng thời gian 30 ngày, kể từ khi nhận được hồ sơ kiến nghị tước quốc tịch của Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc của toà án, cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, Bộ Tư pháp, Bộ Công an và các bộ liên quan làm thủ tục thẩm tra hồ sơ và báo cáo Thủ tướng Chính phủ để trình Chủ tịch nước quyết định việc tước quốc tịch;

- Bước ba, trong thời hạn 20 ngày kể từ khi nhận được đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước xem xét và giải quyết việc tước quốc tịch.

2. Thể chế hoá các ngoại lệ, tạo cơ chế mềm dẻo trong thực hiện chế độ pháp lý một quốc tịch

Cần khẳng định rằng, nền tảng thể chế của chế độ pháp lý quốc tịch Việt Nam không có nhiều thay đổi so với Luật 1998. Chế độ pháp lý quốc tịch theo Luật 2008 vẫn trên cơ sở nguyên tắc một quốc tịch, có sự điều chỉnh hợp lý bằng việc pháp điển hoá các trường hợp được coi là ngoại lệ của nguyên tắc một quốc tịch. Điều 4 xác định:

“Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp Luật này có quy định khác”. Quy định trên bao hàm hai nội dung chính: (1) Tái khẳng định chế độ pháp lý một quốc tịch; (2) xác lập cơ chế điều chỉnh pháp lý những trường hợp ngoại lệ trong đó, công dân Việt Nam đang đồng thời có quốc tịch nước ngoài. Những trường hợp thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 4 bao gồm:

a) *Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, có quốc tịch nước ngoài, đăng ký giữ quốc tịch Việt Nam để có hai quốc tịch*

Theo khoản 2, Điều 13: *“Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam trước ngày Luật này có hiệu lực thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam và trong thời hạn 5 năm, kể từ ngày Luật này có hiệu*

lực, phải đăng ký với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để giữ quốc tịch Việt Nam...”. Việc đăng ký giữ quốc tịch Việt Nam theo Điều 13 có thể có những hệ quả pháp lý khác nhau:

- Cá nhân đăng ký giữ quốc tịch Việt Nam có thể bị mất quốc tịch nước ngoài;

- Cá nhân đăng ký giữ quốc tịch Việt Nam nhưng sẽ không bị mất quốc tịch nước ngoài;

- Hết thời hạn 5 năm, cá nhân không còn quốc tịch Việt Nam, nhưng mất quốc tịch Việt Nam do đã hết thời hạn luật cho phép đăng ký giữ quốc tịch thì vẫn có thể có lại quốc tịch Việt Nam theo cách thức trở lại quốc tịch Việt Nam (*khoản 3 Điều 26*).

Các quy định đã nêu cho phép công dân thực hiện quyền được lựa chọn quốc tịch Việt Nam và nếu việc lựa chọn giữ quốc tịch Việt Nam không bị buộc phải mất quốc tịch nước ngoài thì đương nhiên, cá nhân đó đồng thời có hai quốc tịch. Lưu ý, không nên quan niệm quyền lựa chọn mà Luật 2008 dành cho cá nhân trong trường hợp này ngang bằng với thẩm quyền xác định tư cách công dân của Nhà nước, bởi quyền đó vẫn bị ràng buộc bởi những điều kiện pháp lý nhất định trong pháp luật Việt Nam và pháp luật nước người hai quốc tịch định cư. Sự cởi mở của Luật mới theo hướng này phù hợp với nguyện vọng và hiện trạng chung của cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài, phù hợp với Nghị quyết 36 Bộ Chính trị về công tác đối với người Việt Nam ở nước ngoài.

b) *Người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam nhưng không phải thôi quốc tịch nước ngoài*

Theo khoản 3 Điều 19, người nhập quốc tịch Việt Nam thì phải thôi quốc tịch nước ngoài, trừ trường hợp là *vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ hoặc con đẻ của công dân Việt Nam, là người có công lao đặc biệt đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc có lợi cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong trường hợp đặc biệt, được Chủ tịch nước cho phép*. So với trường hợp hai quốc tịch của người Việt Nam định cư ở nước ngoài thì trường hợp

này sẽ không phát sinh nhiều trên thực tiễn, vì bị ràng buộc bởi điều kiện đặc biệt, phải có sự đồng ý của Chủ tịch nước và phải cam kết việc giữ quốc tịch nước ngoài không cản trở việc thực hiện quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam.

c) *Người xin trở lại quốc tịch Việt Nam và được Chủ tịch nước cho phép giữ quốc tịch nước ngoài*

Khoản 5 Điều 23 Luật 2008 nêu rõ, người được trở lại quốc tịch Việt Nam thì phải thôi quốc tịch nước ngoài, trừ những người sau đây, trong trường hợp đặc biệt, nếu được Chủ tịch nước cho phép:

- Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ, con đẻ của công dân Việt Nam;
- Có công lao đặc biệt, đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc;
- Có lợi cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trường hợp này cũng tương tự như trường hợp giữ quốc tịch gốc của người nước ngoài khi xin gia nhập quốc tịch Việt Nam và cá nhân phải cam kết việc giữ quốc tịch nước ngoài không cản trở việc thực hiện quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam.

d) *Hai quốc tịch của trẻ em trong quan hệ xin, nhận con nuôi*

Theo khoản 1, Điều 37 thì, trẻ em là công dân Việt Nam, được người nước ngoài nhận làm con nuôi vẫn giữ quốc tịch Việt Nam. Quy định này nhằm đảm bảo quyền được có quốc tịch Việt Nam đồng nghĩa với việc trẻ em vẫn có được sự bảo hộ của Nhà nước Việt Nam khi ở nước ngoài, tránh cho trẻ em rơi vào tình trạng không quốc tịch khi vì lý do nào đó mà chưa hoặc không có quốc tịch theo cha, mẹ nuôi. Nhưng nếu quốc gia mà cha, mẹ nuôi là công dân chấp nhận cho con nuôi là người nước ngoài được gia nhập quốc tịch nước sở tại mà không buộc phải thôi quốc tịch Việt Nam thì trẻ em đó sẽ có hai quốc tịch. Đây là thực tế khách quan vì pháp luật Việt Nam không có hiệu lực đối với xác định quốc tịch nước ngoài cho trẻ em Việt Nam được người nước ngoài nhận làm con nuôi.

Tương tự, trường hợp trẻ em là người nước ngoài, được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi (khoản 2 Điều 37) sẽ đương nhiên có quốc tịch Việt Nam trên cơ sở hiệu lực của quyết định công nhân việc nuôi con nuôi do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp. Về cơ bản, hai trường hợp này Luật 2008 kế thừa từ quy định của Luật 1998.

e) *Trẻ em Việt Nam có hai quốc tịch do có sự xung đột về pháp luật quốc tịch giữa Việt Nam và các nước*

Nhằm đảm bảo tối đa quyền có quốc tịch Việt Nam của cá nhân, tại khoản 2 Điều 16, Luật 2008 ghi nhận tình trạng hai quốc tịch của trẻ em trong trường hợp cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, người kia là người nước ngoài: Trẻ em sinh ra ở nước ngoài, bên cạnh quốc tịch nước ngoài (theo huyết thống hoặc nơi sinh), sẽ có quốc tịch Việt Nam khi có sự thoả thuận bằng văn bản của cha mẹ, còn nếu trẻ em này sinh ra tại Việt Nam vừa có thể có quốc tịch nước ngoài, vừa đương nhiên có quốc tịch Việt Nam, dù cha mẹ không thoả thuận được bằng văn bản.

Tựu chung lại, so với các văn bản pháp luật quốc tịch từ năm 1945 đến nay, lần đầu tiên, chế độ pháp lý một quốc tịch của Việt Nam được hoàn thiện theo cơ chế mềm dẻo, nới rộng diện những người được hưởng “*Quy chế công dân kép*”. Quy chế này của cá nhân thường là nguyên nhân dẫn đến xung đột về thẩm quyền giải quyết các vấn đề quốc tịch giữa Việt Nam với quốc gia liên quan. Trong Luật 2008, quan điểm chung về vấn đề công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài được giải quyết theo điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và nếu trong trường hợp chưa có điều ước quốc tế thì được giải quyết theo tập quán và thông lệ quốc tế (khoản 1 Điều 12). Tập quán quốc tế để cập tại quy định này chính là *nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu* (quốc tịch mà cá nhân gắn bó hơn so với quốc tịch khác. Có nhiều tiêu chí để đánh giá sự gắn bó thực chất, chặt chẽ giữa cá nhân với một trong số quốc tịch hiện đang tồn tại, như thời

(Xem tiếp trang 19)

hiến pháp Liên Xô, xóa bỏ nội dung “Các ủy viên Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô bày tỏ sự lo ngại trước diễn biến tình hình”; cắt bỏ đoạn Tuyên bố nói về việc Ủy ban nghi ngờ thông tin về việc M.S. Gorbachev không còn khả năng thực hiện nhiệm vụ của Tổng thống; nghi ngại về cơ sở pháp lý cho việc thành lập các ủy ban nhà nước và trao cho các ủy ban đó “toàn quyền lãnh đạo đất nước”.

Sau tháng 8 năm 1991, “cuộc diễu hành của những người đòi chủ quyền” đã chuyển sang hình thức các nước cộng hòa (và trước hết là Cộng hòa Liên bang Nga) đã công khai tuyên bố giành chủ quyền. Ở cấp độ toàn liên bang đã bắt đầu quá trình ban hành các văn bản của “giai đoạn chuyển giao”, trong đó có các đạo luật tuyên bố chỉ có các điều khoản nào của Hiến pháp Liên Xô không trái với các đạo luật mới ban hành mới giữ nguyên hiệu lực.

Ngày 11 tháng 10 năm 1991 Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô ra tuyên bố, trong đó nói rằng “Liên bang Xô Viết trước đây trên thực tế đã chấm dứt tồn tại”. Trong tuyên bố này Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô cũng bày tỏ sự lo ngại về khoảng trống pháp luật do cơ quan hành pháp tạo ra ở tất cả các cấp, tạo chỗ cho các quyết định cá nhân. Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô kêu gọi các nước cộng hòa khẩn trương thành lập hệ thống bảo hiến và chỉ rõ các văn bản pháp luật nào của liên bang vẫn tiếp tục có hiệu lực, các đạo luật nào mất hiệu lực.

(Tiếp theo trang 15 – Những điểm mới của ...)

gian, điều kiện cư trú, sinh sống, sự gắn kết với các mối quan hệ nhân thân, tài sản, hoạt động nghề nghiệp...). Ở Việt Nam, vấn đề xác định quốc tịch hữu hiệu thường gắn với dấu hiệu “*nơi thường trú*”, tức nơi đương sự cư trú và thường xuyên sinh sống. Nếu đương sự là người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam, người Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài, đã mất quốc tịch Việt Nam xin trở lại quốc tịch Việt Nam và trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi đã và đang thường

Ngày 11 tháng 12 năm 1991, ngay sau khi lãnh đạo các nước Cộng hòa Nga, Ucraina và Belorussia ký Hiệp định Belovezhi về việc thành lập Cộng đồng các quốc gia độc lập. Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô ra tuyên bố trong đó nêu rõ một số nước Cộng hòa không có quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của các nước cộng hòa khác. Các cơ quan của Nhà nước Xô Viết chỉ có thể chấm dứt tồn tại “sau khi giải quyết vấn đề về số phận của Liên Xô theo đúng trình tự quy định của hiến pháp”.

Sau khi Tổng thống Liên Xô từ chức, Hội đồng Liên bang của Xô Viết tối cao Liên Xô không còn đủ thành phần nữa, Hội đồng các nước cộng hòa tuyên bố bãi miễn các thẩm phán tòa án và Tòa Trọng tài tối cao, bãi miễn lãnh đạo Viện kiểm sát tối cao và Ngân hàng Trung ương đồng thời thông qua Tuyên bố chấm dứt sự tồn tại của Liên Xô, Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô trở thành cơ quan nhà nước duy nhất của Liên Xô không bị giải tán.

Cuối tháng 12 năm 1991 Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô lặng lẽ chấm dứt sự tồn tại. Trong Công báo của Xô Viết tối cao Liên Xô không thấy có bất cứ quyết định nào về việc giải thể Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô hay bãi nhiệm các ủy viên của Ủy ban. Như vậy, về mặt pháp lý mà nói, cho đến nay có thể coi Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô vẫn còn tồn tại.

xuyên cư trú, sinh sống ở Việt Nam thì quốc tịch Việt Nam được coi là quốc tịch hữu hiệu. Còn nếu những đối tượng trên lại thường xuyên cư trú, sinh sống ở nước ngoài thì quốc tịch nước ngoài là quốc tịch hữu hiệu. Tương tự, công dân Việt Nam có quốc tịch nước ngoài, định cư ở nước ngoài thì quốc tịch hữu hiệu lại là quốc tịch nơi họ thường xuyên cư trú, làm ăn. Trong quan hệ hợp tác quốc tế về dân cư, Nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu là cơ sở pháp lý quan trọng để phân định ranh giới chủ quyền giữa Việt Nam với các quốc gia có liên quan.