

BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO CƯ TRÚ CỦA CÔNG DÂN

Phan Thị Bình Thuận

ThS. Đoàn đại biểu Quốc hội TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quyền tự do cư trú, quyền công dân, Luật Cư trú.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/7/2020

Biên tập : 15/7/2020

Duyệt bài : 17/7/2020

Article Information:

Keywords: Right to freedom of residence; right of citizens; Law on Residence.

Article History:

Received : 03 Jul. 2020

Edited : 15 Jul. 2020

Approved : 17 Jul. 2020

Tóm tắt:

Quyền tự do cư trú của công dân là một trong những quyền cơ bản, quan trọng được xác định trong Tuyên ngôn Quốc tế nhân quyền (UDHR), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR), cũng như được hiến định trong tất cả các bản Hiến pháp của nước ta. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích các quy định của pháp luật về bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

Abstract:

The citizens' right to freedom of residence is one of the fundamental and important rights defined in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), as well as being constituted in all the Constitutions of our country. Under the scope of this article, the author focuses on analyzing the provisions of the law on ensuring the citizens' right to freedom of residence and provides a number of recommendations to improve the related laws.

1. Công dân và quyền công dân

Khái niệm về công dân thường gắn với một quốc gia cụ thể. Theo từ điển Merriam-Webster online, “công dân” có nghĩa là “một cá nhân [hợp pháp] thuộc về một quốc gia và có các quyền và sự bảo vệ của quốc gia đó”; theo từ điển Cambridge online thì công dân “là thành viên của một quốc gia cụ thể và có các quyền bởi được sinh ra tại đó hoặc được trao các quyền”; theo Bách khoa toàn thư Stanford Encyclopedia of Philosophy “công dân là thành viên của một cộng đồng

chính trị, người mà được hưởng các quyền và thừa nhận các nghĩa vụ của [một] thành viên”¹.

Quyền công dân có thể hiểu là tình trạng pháp lý của công dân ở một quốc gia được hưởng các quyền dân sự, chính trị và xã hội².

Trong đó, một số quyền cơ bản liên quan trực tiếp đến quyền công dân chính là quyền có quốc tịch³, quyền có nơi ở hợp pháp⁴, quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước⁵.

- 1 Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tâm (2015) Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013, <http://lapphap.vn>>pages.tintuc.tinchitiet, truy cập ngày 12/6/2020.
- 2 Isin, Engin, Bryan Turner 2002, Handbook of Citizenship Studies, London: Sage.
- 3 Điều 17 Hiến pháp năm 2013.
- 4 Điều 22 Hiến pháp năm 2013.
- 5 Điều 23 Hiến pháp năm 2013.

2. Quyền tự do cư trú của công dân

Quyền tự do cư trú của công dân thuộc nhóm quyền dân sự và chính trị, được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia.

Điều 13 Tuyên ngôn Quốc tế nhân quyền (UDHR) nêu rằng: “Mọi người đều có quyền tự do đi lại và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của một quốc gia. Mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình”⁶.

Quy định này tiếp tục được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 12 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR):

“1. 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.

2. Mọi người đều có quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình.

3. Những quyền trên đây sẽ không phải chịu bất kỳ hạn chế nào, trừ những hạn chế do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được Công ước này công nhận.

4. Không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình”⁷.

Ở Việt Nam, tự do cư trú là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong các bản Hiến pháp. Điều 10 Hiến pháp năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta đã ghi nhận quyền tự do cư trú của công dân như sau: “Công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài”; Điều 28 Hiến pháp năm 1959 quy định: “Công dân nước Việt Nam dân chủ

công hoà có quyền tự do cư trú và đi lại”; Điều 72 Hiến pháp năm 1980 quy định: “Quyền tự do đi lại và cư trú được tôn trọng, theo quy định của pháp luật”; Điều 68 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước”; và Điều 23 Hiến pháp năm 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”.

Có thể thấy rằng, quy định của Hiến pháp Việt Nam về quyền tự do cư trú của công dân phù hợp với nguyên tắc, tinh thần của pháp luật quốc tế. Theo đó, quyền tự do cư trú được công nhận, bảo đảm và tôn trọng đối với mọi công dân, không có sự phân biệt đối xử nào dựa trên cơ sở tuổi tác, giới tính, tôn giáo, tín ngưỡng, trình độ học vấn... Ngoài ra, quyền tự do cư trú còn thể hiện ở việc công dân được tự do lựa chọn nơi sinh sống trên lãnh thổ quốc gia theo quy định của pháp luật, được sinh cơ lập nghiệp ở những nơi mà mình lựa chọn mà không phụ thuộc vào mục đích hay lý do của việc lựa chọn.

3. Cơ chế bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân ở Việt Nam

Trên cơ sở Hiến pháp, quyền tự do cư trú của công dân được cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Điều 1 Luật Cư trú⁸ quy định: “Cư trú là việc công dân sinh sống tại một địa điểm thuộc xã, phường, thị trấn dưới hình thức thường trú hoặc tạm trú”. Để thực hiện quyền thường trú và tạm trú thì công dân phải được bảo đảm quyền có chỗ ở hợp pháp. Như vậy, nhà ở đóng vai trò quan trọng để công dân thực hiện quyền có chỗ ở. Theo Luật Nhà ở năm 2015, quyền có chỗ ở

6 Tuyên ngôn Quốc tế về nhân quyền (Universal Declaration of Human Rights), https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/vie.pdf.

7 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights), Tiếng Anh: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, Tiếng Việt: <https://moj.gov.vn/ftp/thongbao/Lists/ThongBao/Attachments/15/1.%20Cong%20uc%20ICCPR%20-%2020VN.pdf>.

8 Luật Cư trú năm 2006 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2013.

được thực hiện thông qua nhiều hình thức: đầu tư xây dựng, mua, thuê, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận góp vốn, nhận đổi, mượn, ở nhờ, quản lý nhà ở theo ủy quyền và các hình thức khác theo quy định của pháp luật. Hơn nữa, để bảo đảm quyền cư trú của công dân tại chỗ ở của mình, Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp về nhà ở của các chủ sở hữu theo quy định. Đồng thời, Nhà nước có các chính sách, biện pháp để bảo đảm quyền cư trú của công dân, thể hiện qua việc xem xét, tính toán tỷ lệ chi phí liên quan nhà ở phù hợp với mức thu nhập, cơ chế trợ cấp về nhà ở cho những người không có khả năng chi trả, cũng như những hỗ trợ khác để đáp ứng một cách thích đáng nhu cầu về nhà ở, như cơ chế, chính sách miễn, giảm thuế, miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tín dụng dài hạn với lãi suất ưu đãi, các cơ chế ưu đãi tài chính khác và hỗ trợ từ nguồn vốn của Nhà nước để thực hiện chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội.

Điều 3 Luật Cư trú quy định: “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”. Không những tái khẳng định quyền tự do cư trú của công dân theo Hiến pháp, Luật Cư trú còn quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân; việc xử lý nghiêm minh trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân xâm phạm quyền tự do cư trú của công dân; cũng như Nhà nước phải có các chính sách và biện pháp đồng bộ để bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền tự do cư trú của công dân (Điều 5).

Quyền tự do cư trú của công dân còn được bảo đảm thông qua việc nghiêm cấm các hành vi cản trở công dân thực hiện quyền tự do cư trú, lạm dụng quy định về điều kiện, thủ tục đăng ký thường trú, cấp sổ hộ khẩu... để hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Ngoài ra, trong quản lý cư trú, trình tự, thủ tục đăng ký thường trú, tạm trú phải công khai, minh bạch, đơn giản hóa giấy tờ, giảm thời gian, chi phí; xóa bỏ các thủ tục hành chính rườm rà, để bị lợi dụng để gây

phiền hà cho người dân; qua đó, bảo đảm tốt hơn nữa việc thực hiện quyền tự do cư trú của công dân.

Thời gian qua, việc bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân đã được Nhà nước quan tâm thực hiện thông qua nhiều chính sách, cơ chế. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cũng đã phát sinh nhiều bất cập, tồn tại ảnh hưởng đến quyền tự do cư trú của công dân. Cụ thể như sau:

- Khoản 1 Điều 12 Luật Cư trú quy định: “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”; Điều 40 Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) quy định: “Nơi cư trú của cá nhân là nơi người đó thường xuyên sinh sống”; Luật Xử lý vi phạm hành chính lại đưa ra quy định về nơi cư trú ổn định và nơi cư trú không ổn định. Bên cạnh đó, Luật Cư trú và BLDS còn có các quy định về nơi cư trú của người chưa thành niên; nơi cư trú của người được giám hộ; nơi cư trú của vợ, chồng; nơi cư trú của quân nhân; nơi cư trú của người làm nghề lưu động.

- Luật Cư trú sử dụng nhiều thuật ngữ liên quan đến cư trú, như: nơi cư trú, nơi thường trú, nơi tạm trú, lưu trú, nơi đang sinh sống... Những quy định không thống nhất như trên gây phức tạp, khó khăn trong việc xác định nơi cư trú, không đi đúng vào bản chất của nơi cư trú đó là xác định nơi thực tế công dân, cá nhân đang sinh sống. Từ đó, gây khó khăn, lúng túng cho người dân trong thực hiện quyền cư trú và các thủ tục hành chính liên quan, cũng như cho công tác quản lý dân cư của Nhà nước.

- Trong những giai đoạn, hoàn cảnh nhất định, trong những trường hợp đặc thù thì cần có những quy định hạn chế về cư trú, như việc quy định các điều kiện riêng cho việc đăng ký thường trú tại thành phố trực thuộc trung ương với mục đích không làm tăng nhanh quá mức quy mô dân số tại các đô thị lớn, dẫn đến phá vỡ quy hoạch, vượt quá khả năng đáp ứng của hạ tầng kỹ thuật đô thị và năng lực quản lý của chính quyền, gây áp lực lớn cho hệ thống giáo dục, y tế, chỗ ở...

Tuy nhiên, trong giai đoạn hiện nay, việc thực thi các chính sách, quy định này không còn phù hợp, mang nặng tính thủ tục và hạn chế quyền của công dân về cư trú. Thực tế người dân vẫn di chuyển về các thành phố lớn để tìm kiếm việc làm, làm việc và sinh sống, từ đó phát sinh nhu cầu về cư trú. Đây là xu hướng tất yếu của quá trình phát triển kinh tế - xã hội, không nên đặt ra các điều kiện riêng, không phù hợp với thực tiễn để hạn chế quyền tự do cư trú của người dân. Việc đặt ra các điều kiện riêng sẽ làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của một bộ phận công dân đang làm việc và sinh sống tại các thành phố trực thuộc trung ương, nhưng chưa đủ điều kiện đăng ký thường trú.

Thay vì đặt ra các điều kiện riêng, thì Nhà nước nên quan tâm, đầu tư và có các chính sách quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội phù hợp cho từng vùng, tỉnh, thành phố khác, để người dân có việc làm và có thể sinh sống được ở chính quê hương của họ. Từ đó, vừa hạn chế được việc di dân đến các thành phố lớn, vừa đảm bảo được quyền tự do cư trú của công dân.

Vì vậy, để bảo đảm thực hiện tốt hơn nữa quyền tự do cư trú của công dân Việt Nam, góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về an ninh, trật tự trong tình hình mới, thì việc xem xét sửa đổi, bổ sung Luật Cư trú và các quy định của pháp luật có liên quan về cư trú là cần thiết.

4. Một số kiến nghị

Để góp phần hoàn thiện Luật Cư trú, tác giả có một số kiến nghị sau:

1) Thống nhất cách hiểu về nơi cư trú: đề nghị xác định nơi cư trú của công dân, cá nhân là nơi thường trú hoặc tạm trú, đồng thời quy định rõ thế nào là thường trú và thế nào là tạm trú, vì hiện nay có các giải thích liên quan đến nơi cư trú khác nhau.

2) rà soát và sửa đổi, bổ sung các quy định về hạn chế quyền tự do cư trú của công dân theo hướng: việc hạn chế quyền tự do cư trú của công dân phải được pháp luật quy định cụ thể, rõ ràng về các trường hợp bị hạn chế, và phải bảo đảm phù hợp với các nguyên tắc của pháp luật quốc tế để tránh việc tùy tiện, xâm phạm đến quyền tự do cư trú của công dân.

3) Bổ các quy định riêng về điều kiện đăng ký thường trú tại thành phố trực thuộc trung ương.

4) Cải cách thủ tục hành chính liên quan đến việc cư trú của công dân theo hướng công khai, minh bạch, cụ thể, rõ ràng để tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho người dân khi thực hiện thủ tục đăng ký cư trú; Tạo sự chuyển biến căn bản trong quan hệ giải quyết thủ tục đăng ký cư trú giữa cơ quan nhà nước với người dân; Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong thực hiện thủ tục hành chính và trong công tác quản lý nhà nước về cư trú.

Ngoài ra, Nhà nước có những chính sách, cơ chế thiết thực về chỗ ở cho công dân để từ đó phát huy hiệu quả việc đảm bảo quyền tự do cư trú của công dân mà Hiến pháp đã quy định ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tờ trình số 229/TT-CP ngày 16/5/2020 của Chính phủ về Dự án Luật Cư trú (sửa đổi).
2. Báo cáo thẩm tra dự án Luật Cư trú (sửa đổi) số 3203/BC-UBPL14 ngày 21/5/2020 của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội khóa XIV.
3. Nguyễn Quốc Sứ (2017), Quyền Tự do cư trú: Nội dung và giới hạn; <http://noichinh.vn>ngnhiencuu-trao-doi>quyen-tu-do-cu-tru>>, truy cập ngày 15/6/2020;
4. Nguyễn Thùy Dương (2019), Quyền tự do đi lại theo pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam; <http://lapphap.vn>pages.tintuc.tinchitiet>, truy cập ngày 15/6/2020.
5. Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tâm (2015), Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013; <http://lapphap.vn>pages.tintuc.tinchitiet>, truy cập ngày 12/6/2020.