

VAI TRÒ CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ

● NGUYỄN THUY LINH

TÓM TẮT:

Tự do cư trú là một trong những quyền cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp và cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật khác của Nhà nước. Quản lý nhà nước về cư trú góp phần tạo điều kiện tối đa để công dân thực hiện quyền và nghĩa vụ theo pháp luật, phục vụ cho công tác quản lý xã hội của Nhà nước và công tác phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh chống tội phạm; các hành vi vi phạm pháp luật, tệ nạn xã hội của lực lượng Công an nhân dân.

Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, sự phát triển của đất nước trong mọi lĩnh vực đã đặt ra bài toán cho công tác quản lý dân cư, phải không ngừng nâng cao chất lượng và hiệu quả nhằm theo kịp sự phát triển chung của xã hội. Công tác quản lý dân cư là một trong các nội dung cốt lõi, quan trọng hàng đầu, là nền tảng cho mọi hoạt động quản lý chung của Nhà nước đối với bất kỳ quốc gia, vùng lãnh thổ nào trên thế giới.

Từ khóa: Cư trú, quản lý nhà nước, pháp luật.

1. Khái niệm quản lý nhà nước về cư trú

1.1. Cư trú

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, "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". Việc cư trú của một con người gắn liền với tư cách công dân của người đó với quốc gia nơi họ sinh sống, được xác định bằng việc Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm quyền thừa nhận việc người đó đăng ký thường trú hoặc tạm trú. Việc được Nhà nước thừa nhận nơi cư trú sẽ làm cơ sở phát sinh quyền và nghĩa vụ của công dân tại nơi cư trú.

Điều 23, Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam

năm 2013, đã quy định: "Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú trong cả nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định". Như vậy, quyền tự do cư trú của công dân là một trong những quyền cơ bản được pháp luật thừa nhận mà theo đó, công dân có quyền tự do lựa chọn nơi cư trú phù hợp với điều kiện của bản thân.

Tóm lại, dưới góc độ pháp luật Việt Nam, cư trú là việc công dân sinh sống tại một địa điểm thuộc xã, phường, thị trấn hoặc huyện đảo nơi chưa tổ chức đơn vị hành chính cấp xã dưới hình thức thường trú hoặc tạm trú, đã đăng ký với cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về cư trú.

1.2. Quản lý Nhà nước về cư trú

Quản lý nhà nước về cư trú là một nội dung về an ninh trật tự, mang đầy đủ dấu hiệu đặc trưng của quản lý hành chính nhà nước và được thực hiện dựa vào các văn bản quy phạm pháp luật. Thông qua các quy định này để làm rõ, xác định phạm vi đối tượng, nội dung yêu cầu, trình tự thủ tục hồ sơ, phương pháp tiến hành, việc phân công, phân cấp trong đăng ký và quản lý cư trú. Mục đích của việc quản lý cư trú là xác định rõ quyền và nghĩa vụ của công dân trong công tác đăng ký quản lý cư trú, đồng thời phục vụ yêu cầu quản lý xã hội của Nhà nước và các yêu cầu khác của ngành Công an trong phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh phòng chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật, bảo vệ an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự an toàn xã hội.

Như vậy, quản lý nhà nước về cư trú là biện pháp quản lý hành chính nhà nước được thực hiện thông qua việc điều hành và chấp hành của cơ quan Công an. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trên cơ sở pháp luật về cư trú và công tác nghiệp vụ của ngành Công an giúp bảo đảm quyền tự do cư trú của công dân. Điều này góp phần phòng chống tội phạm, giữ gìn an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Để bảo đảm việc thực hiện quy định pháp luật này, các cơ quan nhà nước được phân công trong phạm vi thẩm quyền của mình phải thực hiện chức năng quản lý theo quy định và tuân thủ theo các quy định của Nhà nước trong sự phân công, phân cấp cụ thể. Nhà nước giao cho Bộ Công an chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về cư trú. UBND các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về cư trú tại địa phương, theo quy định của Luật Cư trú. Cùng với các quy định khác của pháp luật có liên quan và theo sự phân cấp của Chính phủ, Các Bộ, ngành, các cơ quan chức năng theo sự phân công, phân cấp có trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ và tạo điều kiện cho lực lượng Công An trong việc triển khai và tổ chức quản lý nhà nước về cư trú.

Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm bảo đảm

quyền tự do cư trú cho công dân. Theo Điều 34, Luật Cư trú quy định: "UBND các cấp tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cư trú tại địa phương". Việc UBND các cấp làm tốt trách nhiệm này là điều kiện quan trọng để công dân thực hiện quyền tự do cư trú một cách hợp pháp, thuận lợi. Trên thực tế, việc quản lý cư trú có hiệu quả hay không lại phụ thuộc chủ yếu vào cơ quan công an địa phương, như: Công an cấp tỉnh, Công an cấp huyện, Công an cấp xã. Trong đó, Công an cấp huyện, cấp xã là những cơ quan có thẩm quyền đăng ký thường trú (Thông tư số 35/2014/TT-BCA thay thế Thông tư số 52/2010/TT-BCA về việc quy định chi tiết một số điều của Luật Cư trú), và cấp sổ hộ khẩu cho công dân được đăng ký thường trú (Điều 18 Luật Cư trú) và sổ hộ khẩu này có giá trị xác định nơi thường trú của công dân (khoản 1 Điều 10 Thông tư 35). Do vậy, Thông tư 35 đã quy định cụ thể về trách nhiệm của Công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 23); trách nhiệm của Công an quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (Điều 24); trách nhiệm của Công an xã, phường, thị trấn (Điều 25).

Ngoài việc chỉ đích danh các cơ quan có trách nhiệm quản lý cư trú như UBND các cấp, cơ quan công an, Luật Cư trú cũng quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan đăng ký, quản lý cư trú, như: Niêm yết công khai, hướng dẫn thực hiện các quy định của pháp luật về cư trú; Bố trí cán bộ có năng lực, phẩm chất đạo đức tốt làm công tác đăng ký, quản lý cư trú; Thực hiện việc cấp sổ hộ khẩu, sổ tạm trú, giấy tờ khác liên quan đến cư trú đúng thời hạn; Quản lý, lưu trữ hồ sơ, tài liệu về đăng ký, quản lý cư trú. Đồng thời, giải quyết kịp thời kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân liên quan đến cư trú, quản lý cư trú (Điều 35).

Như vậy, có thể rút ra khái niệm: "Quản lý nhà nước về cư trú là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về đăng ký thường trú, tạm trú, lưu trú... nhằm bảo đảm quyền cư trú của công dân". Quản lý nhà nước về cư trú là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, thể hiện ở việc các cơ quan được Nhà nước trao quyền tiến hành đăng ký, quản lý hoạt động thường trú, tạm trú, tổ chức tiếp nhận, quản lý lưu trú và tạm vắng đối với công

dân Việt Nam tại các phường, thị trấn hoặc huyện đảo nơi chưa tổ chức đơn vị hành chính cấp xã. Hoạt động này nhằm phục vụ công tác quản lý dân cư của Nhà nước, góp phần phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân.

Cơ sở pháp lý của quản lý nhà nước về cư trú bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành với mục đích điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong quá trình thực hiện Luật Cư trú của công dân. Có thể chia thành các nhóm như sau:

Thứ nhất, nhóm các văn bản do cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước ban hành, bao gồm:

- Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013. Điều 22 quy định: "Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp. Mọi người có quyền bãi bỏ xâm phạm về chỗ ở"; Điều 23 quy định: "Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước".

- Luật số 81/2006/QH11 Luật Cư trú, ngày 29 tháng 11 năm 2006; Luật số 36/2013/QH13 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú, ngày 20 tháng 6 năm 2013.

Thứ hai, nhóm các văn bản thuộc cơ quan quản lý nhà nước do Chính phủ và Bộ Công an ban hành, bao gồm:

- Nghị định số 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, đã cụ thể hoá phạm vi điều chỉnh của Luật Cư trú. Tại Điều 1, quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phát hiện, ngăn ngừa việc lạm dụng quy định về hộ khẩu làm hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân; nơi cư trú của công dân; giấy tờ, tài liệu chứng minh chỗ ở hợp pháp; thời hạn đăng ký thường trú, điều kiện đăng ký thường trú tại thành phố trực thuộc trung ương.

- Thông tư liên tịch số 05/2009/TTLT-BCA-BNG, ngày 12/5/2009 của Bộ Công an và Bộ Ngoại giao hướng dẫn thủ tục giải quyết cho công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài đăng ký thường trú ở Việt Nam, quy định đối tượng và

phạm vi áp dụng với các đối tượng cụ thể. 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;

Thông tư số 09/2015/TT-BCA, ngày 10/02/2015 của Bộ Công an quy định Điều lệnh CSKV; Quyết định số 584/QĐ-BCA, ngày 23/02/2010 của Bộ Công an quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Cục Cảnh sát QLHC về TTXH có bố trí Phòng hướng dẫn CSKV - chịu trách nhiệm hướng dẫn hoạt động của toàn bộ CSKV trong toàn quốc, trong đó có quản lý nhà nước về cư trú;

Quyết định số 49156/QĐ-BCA, năm 2012 của Bộ Công an về thành lập và quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Cục Cảnh sát đăng ký, quản lý nhà nước về cư trú và dữ liệu quốc gia về dân cư; Quyết định số 10958/QĐ-X11, ngày 04/4/2010 của Tổng cục Xây dựng lực lượng CAND (nay là Tổng cục Chính trị CAND) quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Phòng Cảnh sát quản lý hành chính về TTXH Công an tỉnh; Quyết định số 2476/QĐ-X11, ngày 04/4/2011 của Tổng cục Xây dựng lực lượng CAND (nay là Tổng cục Chính trị CAND) quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Tổ CSKV thuộc Công an phường.

Quản lý nhà nước về cư trú chủ yếu được thể hiện qua các hoạt động: Ban hành hoặc đề xuất cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cư trú; Hoạch định và triển khai thực hiện chính sách, kế hoạch, định hướng về quản lý cư trú; Thực hiện các nội dung cụ thể của hoạt động quản lý nhà nước về cư trú (đăng ký, quản lý thường trú, lưu trú, tạm trú, tạm vắng,...); Xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, hệ thống tàng thư hồ sơ hộ khẩu; Tuyên truyền, giáo dục hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về cư trú; Tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực hiện và hướng dẫn nghiệp vụ về quản lý cư trú; Giám sát, kiểm tra, thanh tra, khen thưởng, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động quản lý cư trú; Bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất, phương

tiện cho một số hoạt động quản lý cư trú: Tổng kết thực tiễn, hoàn thiện lý luận về quản lý cư trú....

2. Vai trò của quản lý nhà nước về cư trú

Thứ nhất, đối với Nhà nước:

Việc quản lý cư trú nhằm cụ thể hóa quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về cư trú, phù hợp với chính sách cải cách hành chính; phù hợp với tiến trình hội nhập, mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế; phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xu thế hội nhập quốc tế hiện nay.

Theo quan điểm này, cần phải quán triệt nguyên tắc cơ bản trong xây dựng pháp luật là: Pháp luật là phương tiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, cụ thể hóa các nguyên tắc của Hiến pháp. Theo đó, xây dựng Luật Cư trú là thể chế hóa chính sách của Đảng về cư trú, quản lý cư trú theo hướng đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, phù hợp với chủ trương cải cách hành chính, phục vụ có hiệu quả sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo ổn định xã hội. Vì vậy, phải xây dựng Luật Cư trú để điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong đăng ký, quản lý cư trú của công dân, hộ gia đình, cơ quan, tổ chức.

Việc quản lý về cư trú thông qua Luật Cư trú nhằm tạo khuôn khổ pháp lý hữu hiệu, đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, tạo thuận lợi tối đa cho công dân Việt Nam, người Việt Nam định cư ở nước ngoài vẫn còn quốc tịch Việt Nam trở về nước sinh sống, công tác. Trình tự đăng ký cư trú đơn giản, thuận tiện, kịp thời, chính xác, công khai, minh bạch, không gây phiền hà, tiêu cực. Đồng thời, bảo đảm cho công tác quản lý cư trú có hiệu quả trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

Đối với hoạt động quản lý xã hội của đất nước, công tác quản lý cư trú, quản lý tạm trú, tạm vắng là một biện pháp quản lý hành chính nhằm xác định việc cư trú cũng như những thông tin cơ bản nhất về nhân thân của công dân, để làm tiền đề phục vụ cho hoạch định chính sách xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời nhằm đảm

bảo thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân, tăng cường quản lý xã hội của Nhà nước.

Thứ hai, đối với công dân, cá nhân:

Quyền tự do cư trú của công dân là quyền tự nhiên thuộc về bản năng sống của con người. Hơn nữa, khi xã hội ngày càng phát triển, nhu cầu giao lưu kinh tế, văn hóa ngày càng nâng cao, kết hợp vào đó là các yếu tố khách quan về điều kiện tự nhiên, thổ nhưỡng, khí hậu... đã làm cho con người theo đúng bản năng, luôn có xu hướng di chuyển đến những nơi có điều kiện, để bảo đảm chất lượng cho cuộc sống của mình. Lúc này, không gian sống của con người không chỉ bó hẹp trong phạm vi nơi họ sinh ra và lớn lên, mà không gian ấy ngày càng được mở rộng đến những vùng địa lý mới. Khi đó vấn đề đi lại, cư trú đương nhiên cần được thừa nhận như một quyền cơ bản của công dân trong xã hội có tổ chức.

Mặt khác, quyền đi lại và cư trú của công dân còn tạo ra một sự chuyển động xã hội, làm dịch chuyển các nhóm ngành kinh tế, thay đổi cơ cấu dân số, sự phân bố dân cư... Tất cả những vấn đề này đều ảnh hưởng rất lớn đến môi trường, giao thông, y tế, giáo dục... cũng như vấn đề bảo đảm trật tự xã hội, trật tự quản lý của mọi Nhà nước. Do đó, một khi quyền tự do cư trú của công dân được bảo đảm sẽ góp phần làm ổn định đời sống xã hội, tăng cường, khuyến khích sự phát triển yếu tố cá nhân, đồng thời tạo tiền đề cho sự phát triển bền vững của mọi quốc gia.

Bên cạnh đó, quyền tự do cư trú còn có mối liên hệ rất chặt chẽ với các quyền công dân khác như: quyền bầu cử; quyền học tập; quyền kinh doanh... Do đó, đảm bảo quyền tự do cư trú của công dân cũng chính là cơ sở để bảo đảm các quyền khác được thực hiện trên thực tế, thực hiện tốt quản lý nhà nước về cư trú giúp công dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Ngược lại, Nhà nước phải cụ thể hóa những nguyên tắc trong quản lý nhà nước về cư trú thành những quy định pháp luật cụ thể, đồng thời có các chế tài pháp luật nghiêm khắc để những nguyên tắc đó được thực hiện một cách đầy đủ. Mọi hành vi của cơ quan, tổ chức, cá nhân xâm phạm đến quyền tự do cư trú của công dân đều bị xử lý nghiêm minh.

Việc quan tâm về nguồn lực cũng như vật chất của Nhà nước cho quản lý nhà nước về cư trú, cũng là một cách thức để tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền tự do cư trú của công dân được hiệu quả. Nhà nước có các cơ chế và các chế tài đủ mạnh để phòng ngừa, ngăn chặn, khắc phục, hạn chế cũng như xử lý một cách triệt để đối với các hành vi vi phạm về cư trú và quản lý nhà nước về cư trú, đặc biệt là các hành vi lạm dụng quy định về hộ khẩu làm hạn chế quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản khác liên quan đến quy định về hộ khẩu mà làm hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân; Đưa ra các quy định về hộ khẩu làm điều kiện để hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân; Giải quyết trái quy định của pháp luật về cư trú hoặc từ chối giải quyết các yêu cầu về hộ khẩu của công dân làm hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân; Thông qua quản lý nhà nước về cư trú để tổ chức ghi nhận, đăng ký nơi cư trú của công dân theo quy định của pháp luật.

Công dân có quyền lựa chọn nơi cư trú của mình theo quy định của pháp luật. Cơ quan nhà nước có trách nhiệm đăng ký nơi thường trú, tạm trú của công dân. Cơ quan Công an có trách nhiệm cung cấp thông tin tài liệu liên quan đến việc thực hiện quyền tự do cư trú. Tổ chức công sở tiếp dân, ghi nhận và đăng ký nơi cư trú của công dân đảm bảo đúng trình tự, thủ tục, thời gian. Chống các hành vi nhận hối lộ, cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây phiền hà trong quản lý nhà nước về cư

trú. Đồng thời, qua quản lý nhà nước về cư trú để thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền tự do cư trú của công dân. Tiến hành các hoạt động kiểm tra, xử lý vi phạm về cư trú và quản lý nhà nước về cư trú để quyền tự do cư trú của công dân không bị xâm phạm. Tổ chức tiếp nhận các khiếu nại, tố cáo, khởi kiện đối với hành vi vi phạm pháp luật về cư trú theo quy định pháp luật.

Quản lý nhà nước về cư trú góp phần hỗ trợ đắc lực cho công tác quản lý xã hội nói chung và quản lý dân cư nói riêng của Nhà nước, phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội. Thông qua quản lý nhà nước về cư trú cung cấp các số liệu, tài liệu về con người giúp cho Nhà nước có cơ sở để xây dựng hoạch định, điều chỉnh các chính sách phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội.

Quản lý nhà nước về cư trú nhằm đảm bảo tính hình an ninh trật tự, góp phần phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác. Quản lý nhà nước về cư trú được xác định là công tác điều tra nghiên cứu sâu sắc, toàn diện về con người, về các biện pháp quản lý con người, là một trong những nội dung cơ bản, quan trọng của biện pháp quản lý hành chính.

Có thể thấy, hệ thống quy định pháp luật của quản lý nhà nước về cư trú đã tương đối hoàn chỉnh. Tuy nhiên, trong thực tiễn triển khai vẫn còn nhiều khó khăn vướng mắc, phụ thuộc nhiều vào đặc điểm hình tình trên từng địa bàn cụ thể. Vì vậy, điều quan trọng là phải áp dụng linh hoạt các quy định của pháp luật về cư trú trên từng địa bàn, đặc biệt là những địa bàn trọng điểm, phức tạp ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*. NXB Công an nhân dân, 2017.
2. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Cư trú (2006), sửa đổi, bổ sung năm 2013*
3. Học viện Cảnh sát nhân dân, *Giáo trình Luật Cư trú và công tác đăng ký, quản lý nhà nước về cư trú*, 2008;
4. Nguyễn Xuân Yêm, *Đổi mới quản lý cư trú của công dân Việt Nam trong tình hình hiện nay*. Đề tài khoa học cấp Bộ, 2006.

Ngày nhận bài: 15/4/2020

Ngày phân biện đánh giá và sửa chữa: 24/4/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 4/5/2020

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN THÙY LINH

Bộ môn Luật Hành chính

Trường Đại học Luật Hà Nội

THE ROLE OF STATE MANAGEMENT OF RESIDENCE

● Master. NGUYEN THUY LINH

Department of Administrative Law,

Hanoi Law University

ABSTRACT:

Freedom of residence is one of the basic rights of citizens recognized in the constitutions and specified in legal documents of the Government of Vietnam. The state management of residence contributes to creating the maximum conditions for citizens to exercise their rights and fulfill their obligations, helping the state's social management and prevention, detection and fights against crimes, violations and social evils.

However, the current country's development in all fields requires needs for constantly enhancing the quality and the efficiency of the state management of residence. The state management of residence is one of the major contents for other state management works of countries and territories in the world.

Keywords: Residence, state management, law.