

TỔNG QUAN PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CÓ QUỐC TỊCH TRẺ EM

Vũ Thu Hằng¹

Tóm tắt: Trẻ em là đối tượng đặc biệt cần được bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trong chiến lược phát triển con người dài hạn. Để có cơ sở đảm bảo trẻ em được hưởng đầy đủ các chế độ, chính sách, quyền và lợi ích của mình, quyền có quốc tịch của trẻ em được ghi nhận là một trong các quyền cơ bản và đầu tiên của trẻ em. Quyền có quốc tịch của trẻ em được cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm và được ghi nhận trong nhiều văn kiện pháp lý cấp quốc tế và khu vực. Bài viết sau tập trung vào định nghĩa nhân dân dẫn đến tình trạng không quốc tịch của trẻ em, phân tích các quy định pháp luật quốc tế liên quan đến bảo đảm quyền có quốc tịch của trẻ em và một số giải pháp được triển khai trên thế giới, đối chiếu với quy định pháp luật và thực tiễn tại Việt Nam.

Từ khóa: Quyền có quốc tịch, quyền có quốc tịch của trẻ em, trẻ em.

Nhận bài: 10/05/2020; **Hoàn thiện biên tập:** 05/06/2020; **Duyệt đăng:** 12/06/2020.

Abstract: Children are the special subject of protection, care and education in the long-term human development strategy. In order to ensure that all children can fully enjoy the policies, mechanisms, their rights and interests, the right to a nationality is considered as one of the fundamental and first rights of children. This right to a nationality of children is well acknowledged by the international community and recognized in several international and regional legal documents. This article focus on identifying causes of statelessness of children, analysis of international legal regulations relating to ensuring of the right to a nationality of children and some solutions/measures carried out worldwide with an insight from Viet Nam's legal regulations and practice.

Key words: Right to a nationality; right to a nationality of children; children

Date of receipt: 10/05/2020; **Date of revision:** 05/06/2020; **Date of Approval:** 12/06/2020.

1. Giới thiệu tổng quan về quyền có quốc tịch của trẻ em

1.1. Vấn đề quyền có quốc tịch của trẻ em

Quốc tịch thể hiện mối quan hệ pháp lý giữa người dân và Nhà nước, là cơ sở để đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân nói chung và đặc biệt cho trẻ em nói riêng. Do đó, quyền có quốc tịch của mọi người đã được khẳng định tại Điều 15 Tuyên ngôn nhân quyền phổ quát năm 1948² và các văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng khác. Điều này lại càng có ý nghĩa quan trọng đối với trẻ em. Quyền được đăng ký khai sinh và có quốc tịch của trẻ em được ghi nhận là một trong các quyền cơ bản và đã được pháp luật quốc tế, khu vực và quốc gia ghi nhận.

Trẻ em không quốc tịch là trường hợp khi trẻ em không được đăng ký khai sinh và/hoặc không được xác định quốc tịch của bất kỳ một quốc gia nào. Việc thiếu bất kỳ một giấy tờ chứng minh quốc tịch của trẻ khiến trẻ không được pháp luật quốc gia thừa nhận với tư cách công dân; thiếu

cơ sở để được hưởng các chính sách, chế độ, quyền và lợi ích hợp pháp của trẻ em (đặc biệt quyền tiếp cận các dịch vụ y tế, giáo dục và chăm sóc, bảo vệ trẻ em). Từ đó, trẻ em không được bảo đảm quyền được sống và lớn lên một cách lành mạnh, an toàn như Điều 25 Nghị quyết số 217A về Quyền con người ngày 10/02/1948 của Đại hội đồng Liên hợp quốc đã ghi nhận: "Trẻ em có quyền được chăm sóc, giúp đỡ đặc biệt; tất cả trẻ em trong hay ngoài gia đình đều được hưởng sự bảo trợ xã hội như nhau".

1.2. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng không quốc tịch của trẻ em

Tại các quốc gia áp dụng nguyên tắc *jus sanguinis* (nguyên tắc huyết thống) để xác định quốc tịch, tình trạng không quốc tịch của trẻ em thường là hệ quả kế thừa từ tình trạng không quốc tịch của cha mẹ của trẻ. Do cha mẹ trẻ là người không quốc tịch, không có bất kỳ giấy tờ tùy thân nào, nên nhóm trẻ em này chưa được xác định quốc tịch thông qua thủ tục đăng ký khai sinh.

¹ Thạc sĩ, Học viện Tư pháp.

² Điều 15 Tuyên ngôn nhân quyền phổ quát năm 1948 nêu rõ: Mọi người đều có quyền có một quốc tịch. Không ai bị tước quốc tịch hoặc bị khước từ quyền thay đổi quốc tịch của mình một cách tùy tiện.

Tại một số quốc gia, do hệ thống pháp luật quốc tịch chưa được hoàn thiện, khiến trẻ em bị rơi vào tình trạng không quốc tịch ngay từ thời điểm sinh ra, đặc biệt trong trường hợp trẻ em bị bỏ rơi. Trẻ em bị bỏ rơi và bị khuyết tật đứng trước nguy cơ cao không được pháp luật thừa nhận và không được đảm bảo quyền cơ bản quốc tịch. Ví dụ, tại Côte d'Ivoire, việc thiếu quy định đảm bảo quyền cơ bản quốc tịch cho trẻ em bị bỏ rơi xuất phát từ lịch sử, di cư và nội chiến của quốc gia này. Điều này đã dẫn đến hệ quả có khoảng 300.000/700.000 trẻ em bị rơi vào tình trạng không quốc tịch³. Trẻ em mồ côi tại các quốc gia có hệ thống pháp luật về gia đình quá chặt chẽ cũng đứng trước nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch. Hơn 50% các quốc gia trên thế giới chưa có các biện pháp phù hợp để ngăn chặn trẻ em bị rơi vào tình trạng không quốc tịch tại thời điểm sinh khi trẻ được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia mình. Cũng có một số quốc gia đã ban hành các biện pháp, quy định về việc xác định quốc tịch cho nhóm đối tượng trẻ em có cha mẹ là người không quốc tịch, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em mồ côi; tuy nhiên, thực tiễn áp dụng triển khai các quy định pháp luật lại chưa hiệu quả hoặc không khả thi. Thực tiễn này đã dẫn việc hàng năm có đến khoảng 70.000 trẻ em sinh ra và rơi vào tình trạng không quốc tịch trên thế giới⁴.

Tình trạng không quốc tịch của trẻ em cũng có thể do quá của hệ thống pháp luật quốc gia về quốc tịch có sự phân biệt đối xử đối với phụ nữ. Theo đó, cho dù trẻ em có được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia mà người mẹ đang có quốc tịch và sinh sống, trẻ em sẽ không được mang quốc tịch của mẹ khi người đó kết hôn với người không quốc tịch; hoặc trong trường hợp không xác định được cha của trẻ. Theo Báo cáo nghiên cứu về sự cấp thiết cần chấm dứt tình trạng không quốc tịch

của trẻ em do Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) tiến hành trong năm 2015 và năm 2016, có 27 quốc gia ban hành luật pháp cấm trẻ em được thừa kế quốc tịch của mẹ một cách bình đẳng như thừa kế quốc tịch của cha⁵. Trong hơn 15 năm qua, tại một số quốc gia như Algeria, Ai Cập, Morocco và Tunisia đã nỗ lực hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia có liên quan theo hướng xóa bỏ phân biệt về giới và cho phép trẻ em được mang quốc tịch của người mẹ⁶.

Tình trạng không quốc tịch của trẻ em cũng thường xảy ra trong nhóm các dân tộc thiểu số, đặc biệt là các nhóm dân tộc thiểu số sinh sống tại khu vực biên giới. Một phần do kết quả hoạch định biên giới giữa hai quốc gia láng giềng (nếu có), một phần khác do thói quen, phong tục tập quán của người dân tộc thiểu số, mà việc đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch cho trẻ em chưa được quan tâm, chú ý đến. Thông thường, nhóm đối tượng trẻ em này bị rơi vào tình trạng không quốc tịch hoặc có nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch; có trường hợp đến khi trẻ đi học, do yêu cầu về thủ tục hành chính, cha mẹ trẻ mới đi làm thủ tục đăng ký khai sinh cho trẻ.

Bên cạnh đó, trẻ em cũng có thể rơi vào tình trạng không quốc tịch do cha mẹ, người thân không tiến hành đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch cho trẻ em. Việc đăng ký khai sinh được coi là cơ sở quan trọng để xác định địa điểm một đứa trẻ được sinh ra, cha mẹ của trẻ - đây là thông tin quan trọng làm cơ sở xác định quốc tịch cho trẻ em. Tuy nhiên, thực trạng việc đăng ký khai sinh cho trẻ em, đặc biệt là trẻ là con em của người tị nạn, người di cư, dân du mục và người dân sống ở vùng biên giới, còn gặp nhiều khó khăn. Ví dụ như tại khu vực Tiểu Sahara Châu Phi và Nam Á, tỷ lệ đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch cho trẻ em là 1/3 trẻ⁷.

³ UNHCR, Báo cáo nghiên cứu về sự cấp thiết cần chấm dứt tình trạng không quốc tịch của trẻ em, <https://www.unhcr.org/ibelong/the-urgent-need-to-end-childhood-statelessness/>, truy cập ngày 25/01/2020.

⁴ Như trên

⁵ UNHCR, Báo cáo nghiên cứu về sự cấp thiết cần chấm dứt tình trạng không quốc tịch của trẻ em, <https://www.unhcr.org/ibelong/the-urgent-need-to-end-childhood-statelessness/>, truy cập ngày 25/01/2020.

⁶ Open Society Justice Initiative (Sáng kiến tư pháp của Quỹ Xã hội), Quyền cơ bản quốc tịch của trẻ em, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/RelatedMatters/OtherEntities/OSJIChildrenNationalityFactsheet.pdf>, truy cập ngày 25/01/2020.

⁷ Diễn đàn thông tin về quyền con người (Information Platform Human rights.ch), Trẻ em không quốc tịch một tình trạng trái ngược với quyền của trẻ em; <https://www.humanrights.ch/en/switzerland/internal-affairs/groups/children/stateless-children-a-status-contradicting-childrens-rights>, truy cập ngày 25/01/2020.

Việc mang thai hộ cũng có thể là một lý do khiến trẻ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch khi cha mẹ trẻ và người mẹ mang thai hộ không sinh sống tại cùng một quốc gia, dẫn đến việc phải dẫn chiếu, áp dụng pháp luật của nhiều quốc gia, và do quy định pháp luật quốc gia còn có sự khác biệt và/hoặc vẫn còn đang hoàn thiện liên quan đến lĩnh vực này (đặc biệt, tại các quốc gia chưa có sự thừa nhận về mặt pháp lý đối với việc mang thai hộ).

Việc nhận con nuôi cũng có khả năng khiến trẻ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch do xung đột pháp luật giữa các quốc gia có liên quan khi quốc gia của cha mẹ nuôi không thừa nhận việc nhận con nuôi là hợp pháp và từ đó từ chối không cho trẻ nhập quốc tịch theo quốc tịch của cha mẹ nuôi. Tuy nhiên, nguy cơ này đã được giảm thiểu và ngăn chặn đáng kể trong thời gian vừa qua do các quốc gia liên tục nỗ lực hoàn thiện pháp luật quốc tịch theo hướng trẻ em sẽ chỉ bị mất quốc tịch của quốc gia gốc khi có văn bản bảo đảm cho nhập quốc tịch của quốc gia mà cha mẹ nuôi hiện đang có quốc tịch. Tuy nhiên, đối với trường hợp tại một số quốc gia Châu Âu, khi cấp hôn nhân đồng tính nhận con

nuôi thì việc đăng ký nhận con nuôi còn gặp nhiều khó khăn và thường không được thừa nhận pháp lý, điều đó khiến trẻ em được nhận làm con nuôi trong trường hợp này cũng đứng trước nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch.

2. Pháp luật quốc tế về quyền có quốc tịch của trẻ em

Nhận thức được tầm quan trọng của việc đảm bảo quyền có quốc tịch cho trẻ em, nhiều văn kiện pháp lý quốc tế và khu vực đã quy định về quyền có quốc tịch nói chung và quyền có quốc tịch của trẻ em nói riêng với số lượng quốc gia thành viên tham gia đông đảo trên phạm vi toàn cầu.

2.1. Trên phạm vi quốc tế

Trên cơ sở Điều 15 Tuyên ngôn nhân quyền phổ quát năm 1948, nhiều văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng đã từng bước được ban hành và hình thành nên khung pháp lý quốc tế ghi nhận quyền có quốc tịch của người dân nói chung và của trẻ em nói riêng, tiêu biểu như:

- Điều 32 Công ước năm 1954 về Vị thế của người không quốc tịch*;

- Điều 1 và 2 Công ước năm 1961 về Giảm thiểu tình trạng người không quốc tịch*;

* "Các quốc gia thành viên sẽ tạo điều kiện thuận lợi hết mức có thể cho việc hòa nhập và nhập quốc tịch của người không quốc tịch. Các quốc gia thành viên sẽ tiến hành mọi nỗ lực để thực hiện thủ tục nhập quốc tịch và giảm hết mức có thể các khoản phí và chi phí liên quan đến thủ tục này." Xem Công ước tại: <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb25729/convention-relating-status-stateless-persons.html>.

*** Điều 1:**

"Quốc gia thành viên sẽ cho phép người dân sinh ra trên lãnh thổ quốc gia mình được nhập quốc tịch, nếu không, người đó sẽ rơi vào tình trạng không quốc tịch. Việc cho nhập quốc tịch có thể được tiến hành trong các trường hợp sau: Tại thời điểm sinh ra theo quy định của pháp luật, hoặc Thông qua thủ tục xin nhập quốc tịch được chính người dân đó hoặc người đại diện gửi đến cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật quốc gia. Căn cứ theo quy định tại Khoản 2 Điều này, quốc gia thành viên không được phép từ chối bất kỳ hồ sơ xin nhập quốc tịch nào. Quốc gia thành viên cho nhập quốc tịch theo quy định tại điểm b của khoản này, có thể áp dụng quy định pháp luật quốc gia mình về độ tuổi và điều kiện nhập quốc tịch. Quốc gia thành viên có thể cho nhập quốc tịch theo quy định tại điểm b Khoản 1 của Điều này nếu thỏa mãn một trong số các điều kiện dưới đây:

Hồ sơ xin nhập quốc tịch được nộp trong khoảng thời gian bắt đầu khi đương sự không quá 18 tuổi và chậm nhất khi đương sự không quá 21 tuổi, tức theo quy định của quốc gia thành viên, tuy nhiên, đương sự có thể phải nộp hồ sơ tối thiểu một năm trước thời điểm đủ tuổi tự đứng đơn mà không cần người đại diện pháp luật đứng đơn cho mình; Đương sự phải cư trú thường xuyên trên lãnh thổ của quốc gia thành viên trong một khoảng thời gian nhất định theo quy định pháp luật của quốc gia thành viên, không quá 05 năm tính đến thời điểm nộp hồ sơ xin nhập quốc tịch hoặc tổng cộng không quá 10 năm; Đương sự không bị kết án về tội vi phạm an ninh quốc gia hoặc không bị kết án tù với thời hạn 5 năm trở lên về tội hình sự;

Đương sự là người không quốc tịch.

Bất chấp những quy định tại Khoản 1 (b) và 2 tại Điều này, trẻ em được sinh ra trong giá thú và trên lãnh thổ một quốc gia thành viên, mà mẹ của trẻ có quốc tịch của quốc gia đó, thì trẻ đó sẽ có quốc tịch của quốc gia đó, nếu không trẻ sẽ rơi vào tình trạng không quốc tịch."

Điều 2 "Trẻ bị bỏ rơi được tìm thấy trên lãnh thổ của một quốc gia thành viên sẽ được coi là được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia đó trong trường hợp cha mẹ mà có quốc tịch của quốc gia này, trừ trường hợp có bằng chứng chứng minh điều ngược lại." Xem Công ước tại

<http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb286d8/convention-reduction-statelessness.html>

- Điều 24 Công ước quốc tế năm 1966 về Các quyền dân sự và chính trị¹⁰;

- Điều 9 Công ước năm 1979 về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ¹¹;

- Điều 7 Công ước Liên hợp quốc năm 1989 về Quyền trẻ em (CRC)¹²;

Bên cạnh đó, quyền có quốc tịch của trẻ em còn được quy định tại Công ước quốc tế năm 1965 về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (Điều (iii) khoản d Điều 5)¹³; Công ước quốc tế năm 1990 về Bảo vệ các quyền của người lao động di cư và các thành viên gia đình của họ (Điều 29¹⁴); Công ước năm 2006 về Quyền của người khuyết tật (Điều 18¹⁵)...

2.2. Trên phạm vi khu vực

Tại cấp khu vực, nhiều văn kiện pháp lý về quyền con người của Châu Phi, Châu Âu, Châu Mỹ, Châu Á, các quốc gia Á-rập... cũng đưa ra các quy định, hướng dẫn về việc bảo đảm quyền có quốc tịch của người dân nói chung và quyền có quốc tịch của trẻ em nói riêng tại cấp khu vực. Cụ thể như sau:

- Điều XIX Tuyên bố Châu Mỹ năm 1948 về quyền và nghĩa vụ của người dân¹⁶;

- Điều 20 Công ước Châu Mỹ về quyền con người¹⁷;

- Điều 6 Hiến chương Châu Phi năm 1990 về Quyền và phúc lợi trẻ em¹⁸;

¹⁰ Điều 24 Công ước quốc tế năm 1966 về Các quyền dân sự và chính trị: " 2. Mọi trẻ em đều phải được đăng ký khai sinh ngay sau khi ra đời và phải có tên gọi. 3. Mọi trẻ em đều có quyền có quốc tịch." Xem Công ước tại: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

¹¹ Khoản 2 Điều 9 Công ước năm 1979 về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ: "Các quốc gia thành viên Công ước phải bảo đảm cho phụ nữ các quyền bình đẳng với nam giới trong các vấn đề liên quan đến quốc tịch của con cái họ" Xem Công ước tại: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

¹² Điều 7 Công ước Liên hợp quốc năm 1989 về Quyền trẻ em: "1. Trẻ em phải được đăng ký ngay lập tức sau khi được sinh ra và có quyền có họ tên, có quốc tịch ngay từ khi chào đời, và trong chừng mực có thể, quyền được biết cha mẹ mình và được cha mẹ mình chăm sóc. 2. Các quốc gia thành viên phải bảo đảm việc thực hiện những quyền đó phù hợp với pháp luật quốc gia, với những nghĩa vụ theo các văn kiện quốc tế có liên quan đến lĩnh vực này, đặc biệt trong trường hợp mà nếu không làm như thế thì đứa trẻ sẽ không có quốc tịch."

¹³ Điều 5.d.iii Công ước quốc tế năm 1965 về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc: "...các Quốc gia thành viên cam kết sẽ cấm và xóa bỏ sự phân biệt chủng tộc dưới mọi hình thức và đảm bảo quyền bình đẳng trước pháp luật của tất cả mọi người, không phân biệt chủng tộc, màu da, nguồn gốc chủng tộc hay sắc tộc, đặc biệt trong việc hưởng những quyền sau đây: (d) Các quyền dân sự khác, đặc biệt là: - (iv) Quyền có quốc tịch;" Xem Công ước tại: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

¹⁴ Xem Công ước tại <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>. Điều 29: "Con cái của người lao động di trú có quyền có họ tên, được khai sinh và có quốc tịch."

¹⁵ Điều 18 Công ước năm 2006 về Quyền của người khuyết tật: "1. Các quốc gia thành viên phải công nhận quyền của người khuyết tật được tự do đi lại, tự do chọn khu vực cư trú và quyền có quốc tịch, trên cơ sở bình đẳng với những người khác, bao gồm việc đảm bảo rằng, người khuyết tật: a. Có quyền nhận và thay đổi quốc tịch và không bị ước quốc tịch một cách tự tiện hoặc trên cơ sở sự khuyết tật; b. Không được tước đoạt, một cách tùy tiện hoặc trên cơ sở sự khuyết tật, khả năng được cấp, sở hữu và sử dụng giấy tờ quốc tịch của họ hoặc giấy tờ cần cước khác, hoặc khả năng sử dụng những thủ tục thích hợp như thủ tục đi trú có thể cần thiết để thực hiện quyền tự do đi lại một cách thuận lợi..."

¹⁶ Trẻ em khuyết tật được khai sinh ngay sau khi ra đời và ngay từ khi ra đời, có quyền có tên họ, quyền có quốc tịch và quyền được cha mẹ biết và chăm sóc, trong chừng mực tối đa có thể" Xem Công ước tại:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

¹⁷ Điều XIX Tuyên bố Châu Mỹ năm 1948 về quyền và nghĩa vụ của người dân: "Mỗi người dân đều có quyền có quốc tịch theo quy định pháp luật và thay đổi sang quốc tịch khác theo nguyện vọng của cá nhân đó và quốc gia khác chấp nhận cho cá nhân đó nhập quốc tịch." Xem Tuyên bố tại:

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.American%20Declaration.htm>.

¹⁸ Điều 20 Công ước Châu Mỹ về quyền con người: "1. Mọi người dân đều có quyền có quốc tịch; 2. Mọi người dân đều có quyền có quốc tịch của quốc gia nơi họ sinh ra nếu họ không có quốc tịch của quốc gia khác; 3. Không ai bị tước quyền có quốc tịch hoặc quyền thay đổi quốc tịch một cách tùy tiện" Xem Công ước tại: http://www.oas.org/dil/treaties/B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm.

¹⁹ Điều 6 Hiến chương Châu Phi năm 1990 về Quyền và phúc lợi trẻ em: "1. Mọi trẻ em đều có quyền có tên gọi kể từ khi sinh ra. 2. Mọi trẻ em đều có quyền được đăng ký khai sinh ngay sau khi sinh ra. 3. Mọi trẻ em đều có quyền có quốc tịch; 4. Các quốc gia thành viên của Hiến chương này sẽ có nghĩa vụ đảm bảo pháp luật theo Hiến pháp của quốc gia mình thừa nhận các nguyên tắc về quyền có quốc tịch của trẻ em khi trẻ em được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia mình tại thời điểm trẻ được sinh ra trong trường hợp trẻ em không có quốc tịch của quốc gia khác theo quy định pháp luật của quốc gia đó."

- Điều 24 Công ước về Quyền con người và các quyền tự do cơ bản của Cộng đồng các quốc gia độc lập năm 1995¹⁹:

- Điều 6 Công ước Châu Âu năm 2000 về Quốc tịch²⁰:

- Điều 6 Nghị định thư của Hiến chương Châu Phi năm 2003 về Quyền phụ nữ²¹.

- Điều 29 Hiến chương Các quốc gia Á Rập

năm 2004 về Quyền con người²²:

- Điều 10 Công ước của Hội đồng Châu Âu năm 2009 về Ngăn ngừa tình trạng không quốc tịch trong trường hợp kế thừa quốc gia²³:

- Điều 18 Tuyên bố Nhân quyền ASEAN năm 2012²⁴.

Như vậy, quyền có quốc tịch của trẻ em đã được ghi nhận và khẳng định tại nhiều văn kiện

¹⁹ Điều 24 Công ước về Quyền con người và các quyền tự do cơ bản của Cộng đồng các quốc gia độc lập năm 1995: "1 Mọi người đều có quyền có quốc tịch. 2. Không ai bị tước quốc tịch hoặc tước quyền thay đổi quốc tịch một cách tùy tiện." Xem Công ước tại: <http://www.refworld.org/docid/49997ae32c.html>.

²⁰ Điều 6 Công ước Châu Âu năm 2000 về Quốc tịch: "1. Mỗi Quốc gia thành viên sẽ quy định trong pháp luật quốc gia về việc có quốc tịch của những cá nhân sau đây: a) Trẻ em có cha mẹ mang quốc tịch của Quốc gia thành viên tại thời điểm trẻ sinh ra trừ trường hợp ngoại lệ được quy định trong luật trong nước về việc trẻ em sinh ra ở nước ngoài. Trong trường hợp mỗi quan hệ cha mẹ, con được xác lập thông qua việc công nhận, thi hành lệnh của tòa án hoặc thủ tục tương tự, mỗi Quốc gia thành viên có thể quy định việc cho trẻ nhập quốc tịch theo quy trình thủ tục được quy định trong luật trong nước; b) Trẻ em bị bỏ rơi và tìm thấy trên lãnh thổ Quốc gia thành viên sẽ được mang quốc tịch Quốc gia đó, nếu không sẽ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch

2. Mỗi Quốc gia thành viên sẽ quy định trong luật trong nước về việc cho nhập quốc tịch quốc gia mình đối với trẻ em được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia đó và tại thời điểm sinh ra, trẻ em chưa có quốc tịch của quốc gia khác. Việc cho nhập quốc tịch có thể được tiến hành: a) Tại thời điểm khi sinh ra, hoặc b) Tại một thời điểm sau đó, đối với trường hợp trẻ không quốc tịch và trên cơ sở thủ tục hợp pháp xin nhập quốc tịch được trẻ hoặc người đại diện cho trẻ nộp cho cơ quan có thẩm quyền theo quy định pháp luật trong nước của Quốc gia thành viên đó. Hồ sơ xin nhập quốc tịch phải hợp lệ và yêu cầu về thời gian cư trú trên lãnh thổ quốc gia không được vượt quá năm năm tính đến thời điểm nộp hồ sơ xin nhập quốc tịch.

3. Mỗi Quốc gia thành viên sẽ quy định về việc cho nhập quốc tịch đối với những người dân cư trú hợp pháp trên lãnh thổ quốc gia mình trong pháp luật quốc gia. Đối với các điều kiện để được nhập quốc tịch, quốc gia thành viên không được quy định khoảng thời gian cư trú vượt quá 10 năm tính đến thời điểm nộp hồ sơ xin nhập quốc tịch

4. Mỗi Quốc gia thành viên sẽ hỗ trợ việc nhập quốc tịch của quốc gia mình theo quy định pháp luật trong nước đối với những cá nhân sau đây: u. Có vợ/chồng có quốc tịch của quốc gia đó; b. Trẻ em của công dân quốc gia đó, trừ trường hợp quy định tại tiểu mục a mục 1 Điều 6; c. Trẻ em có cha mẹ đã nhập quốc tịch quốc gia đó; d. Trẻ em được công dân quốc gia đó nhận làm con nuôi; e. Cá nhân được sinh ra trên lãnh thổ quốc gia đó và đã cư trú hợp pháp, ổn định; f. Cá nhân đã cư trú hợp pháp, ổn định trên lãnh thổ quốc gia đó trong khoảng thời gian trước 18 tuổi, khoảng thời gian sẽ được pháp luật trong nước của Quốc gia thành viên quy định; x. Người không quốc tịch và người tị nạn sinh sống hợp pháp, ổn định trên lãnh thổ quốc gia đó

Xem Công ước tại: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c8>.

²¹ Điều 6 Nghị định thư của Hiến chương Châu Phi năm 2003 về Quyền phụ nữ: "(h) phụ nữ và dân ông đều có quyền bình đẳng như trong vấn đề quốc tịch của con cái, trừ trường hợp được quy định khác trong pháp luật hoặc có xung đột liên quan đến lợi ích quốc gia." Xem Nghị định thư tại: <http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>.

²² Điều 29 Hiến chương Các quốc gia Á Rập năm 2004 về quyền con người: "1 Mọi người đều có quyền có quốc tịch. Không ai bị tước bỏ quốc tịch của mình một cách tùy tiện hoặc trái pháp luật. 2. Các quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp được cho là phù hợp, theo pháp luật trong nước về quốc tịch, để cho phép trẻ em được lấy quốc tịch của mẹ trong tất cả mọi trường hợp và lợi ích tối nhất của trẻ. 3. Không ai bị từ chối quyền có quốc tịch của quốc gia khác trên cơ sở tuân thủ các thủ tục pháp lý trong nước của quốc gia đó." Xem Hiến chương tại: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>.

²³ Điều 10 Công ước của Hội đồng Châu Âu năm 2009 về Ngăn ngừa tình trạng không quốc tịch trong trường hợp kế thừa quốc gia: "Quốc gia có liên quan sẽ cho phép trẻ em được nhập quốc tịch của mình trong trường hợp có sự kế thừa quốc gia về lãnh thổ trong trường hợp cha mẹ trẻ mang quốc tịch của quốc gia gốc tại thời điểm kế thừa quốc gia, nếu không trẻ em sẽ rơi vào tình trạng không quốc tịch." Xem Công ước tại: <http://www.coe.int/en/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083747>.

²⁴ Điều 18 Tuyên bố Nhân quyền ASEAN năm 2012: "Mọi người đều có quyền có quốc tịch theo luật quy định. Không ai bị tước quốc tịch một cách trái phép, hoặc b) từ chối quyền thay đổi quốc tịch đó." Xem Tuyên bố tại <http://www.nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detail&news&mid=221&mcid=1>

pháp lý quốc tế quan trọng, theo đó, nhấn mạnh nguyên tắc bảo đảm vì lợi ích tốt nhất cho trẻ em, đặc biệt trong việc ngăn ngừa, bảo vệ và giảm thiểu tình trạng không quốc tịch của trẻ em. Đặc biệt, trong Chiến dịch 10 năm về chấm dứt tình trạng không quốc tịch của UNHCR, ngăn chặn và giải quyết tình trạng không quốc tịch của trẻ em là một trong những nhiệm vụ chính. UNHCR đã khuyến khích, kêu gọi tất cả các quốc gia thực hiện hành động 2, 3, 4 và 7 của Kế hoạch hành động toàn cầu về chấm dứt tình trạng không quốc tịch có liên quan đến quyền có quốc tịch của trẻ em²⁵.

3. Thực tiễn của Việt Nam và một số đề xuất, khuyến nghị

3.1. Thực tiễn tình trạng không quốc tịch của trẻ em tại Việt Nam

Theo số liệu thống kê của Bộ Tư pháp chia sẻ với UNHCR vào cuối năm 2019, đến cuối năm 2018 có 34.110 người không quốc tịch và người không có giấy tờ tùy thân tại Việt Nam, trong đó, số lượng trẻ em không quốc tịch là 2.692 trẻ em chủ yếu là con lai của công dân Việt Nam với người nước ngoài và của người di cư tự do tại khu vực biên giới với Lào.

Tuy nhiên, theo báo cáo khảo sát sơ bộ về công tác đăng ký và thống kê hộ tịch của Bộ Tư pháp (kể từ năm 2013-2016), tại hầu hết các tỉnh/thành phố trên cả nước đều có trẻ em là con của công dân Việt Nam với người nước ngoài đang sinh sống tại Việt Nam. Theo đó, có khoảng 2.800/19.000 trẻ em thuộc nhóm đối tượng khảo sát chưa được đăng ký khai sinh. Đây là nhóm đối tượng trẻ em được coi là rơi vào tình trạng không quốc tịch hoặc có nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch, tập trung chủ yếu tại một số tỉnh như Đồng Nai, An Giang, Thừa Thiên

Huê, Tây Ninh, Sơn La, Quảng Trị... Cha, mẹ của nhóm trẻ em này là người nước ngoài với quốc tịch của nhiều quốc gia khác nhau (như Pháp, Mỹ, Úc, Canada, Hàn Quốc, Singapore, Trung Quốc...). Tuy nhiên, do chưa có thể tiến hành rà soát, kiểm tra số liệu một cách cụ thể, nên hiện tại, chưa có một số liệu chính xác về nhóm trẻ em con lai nói chung và trẻ em con lai chưa được đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch nói riêng tại các địa phương trên cả nước.

3.2. Chủ trương, chính sách và pháp luật của Việt Nam về việc bảo đảm quyền có quốc tịch của trẻ em

Tại Việt Nam, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã luôn coi trọng nhiệm vụ bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em và coi đây là một trong những nội dung cơ bản của chiến lược phát triển con người dài hạn. Quyền có quốc tịch của trẻ em luôn được Việt Nam quan tâm và bảo đảm xuyên suốt ngay từ những văn bản pháp luật đầu tiên về quốc tịch và được bảo đảm thực thi bằng nhiều biện pháp tích cực và hiệu quả²⁶.

Từ văn bản pháp luật đầu tiên của Nhà nước Việt Nam đã kết hợp cả hai nguyên tắc *jus sanguinis* và nguyên tắc *jus soli* để xác định quốc tịch cho trẻ em, với nỗ lực bảo đảm một cách tối đa quyền có quốc tịch của trẻ em (không phân biệt trai - gái, con trong gia đình hay ngoài gia đình) và hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng không quốc tịch. Các Luật Quốc tịch Việt Nam cũng đều có quy định cụ thể về quyền có quốc tịch của trẻ em. Ngay từ Luật đầu tiên về quốc tịch (Luật Quốc tịch năm 1988) đã dành Điều 6²⁷ quy định về quốc tịch trẻ em; Điều 17 quy định về quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, Điều 18 quy định về

²⁵ UNHCR, Báo cáo nghiên cứu về sự cấp thiết cần chấm dứt tình trạng không quốc tịch của trẻ em, <https://www.unhcr.org/ibelong/the-urgent-need-to-end-childhood-statelessness/>, truy cập ngày 25/01/2020.

²⁶ Theo báo cáo năm 2017, trung bình hàng năm có khoảng 1,6 triệu trẻ em là con của công dân Việt Nam sinh ra được đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch Việt Nam (theo huyết thống của cha mẹ)

²⁷ Điều 6 Luật Quốc tịch năm 1988: (1) Trẻ em có cha mẹ là công dân Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đã sinh trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam; (2) Trẻ em có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là người không quốc tịch hoặc không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đã sinh trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam; (3) Trẻ em có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là công dân nước ngoài, nếu sinh trên lãnh thổ Việt Nam hoặc khi sinh ra cha mẹ đều có nơi thường trú ở Việt Nam, thì có quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp cha mẹ nhất trí lựa chọn quốc tịch khác. Trong trường hợp trẻ em đã sinh ngoài lãnh thổ Việt Nam và khi sinh cha mẹ đều không có nơi thường trú ở Việt Nam, thì quốc tịch theo sự lựa chọn của cha mẹ; (4) Trẻ em sinh trên lãnh thổ Việt Nam mà cha mẹ đều là người không quốc tịch và có nơi thường trú ở Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam. (5) Trẻ em tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha mẹ là ai thì có quốc tịch Việt Nam.

quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là người không quốc tịch. Điều 19 quy định về quốc tịch của trẻ sơ sinh bị bỏ rơi, trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam. Kế thừa quy định này của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 tiếp tục có các quy định cụ thể về quốc tịch của trẻ em: Điều 8 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 khẳng định: *Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tạo điều kiện cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch.* Ngoài ra, Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 1991, Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004, Luật trẻ em năm 2016 (Điều 13) cũng khẳng định: *trẻ em có quyền được khai sinh, quyền có họ, tên, có quốc tịch.*

3.3. Khó khăn, vướng mắc trong pháp luật về quốc tịch của Việt Nam

Mặc dù Việt Nam đã có chủ trương và nhiều nỗ lực xây dựng, hoàn thiện pháp luật về quốc tịch để đảm bảo quyền có quốc tịch cho người dân nói chung và cho trẻ em nói riêng, tuy nhiên, trên thực tiễn vẫn còn tồn tại một số khó khăn, vướng mắc trong triển khai Luật Quốc tịch năm Việt Nam 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành đối với việc xác định quốc tịch Việt Nam, đặc biệt đối với trẻ em. Cụ thể là:

a. Quy định chưa chặt chẽ trong việc xác định quốc tịch Việt Nam:

Hiện tại, pháp luật Việt Nam chưa có quy định về quy trình, thủ tục, thẩm quyền riêng về xác định người không quốc tịch và xác định quốc tịch Việt Nam. Việc xác định quốc tịch Việt Nam được tiến hành thông qua việc lồng ghép với thủ tục đăng ký khai sinh, cấp Giấy xác nhận có quốc tịch Việt Nam và thủ tục bổ sung quốc tịch.

Trong thủ tục đăng ký khai sinh, pháp luật không giao thẩm quyền riêng cho một cơ quan trong việc xác định quốc tịch, mà cơ quan đăng ký hộ tịch có thẩm quyền rất lớn trong việc xác định quốc tịch Việt Nam và ghi vào Giấy khai sinh và Sổ đăng ký khai sinh theo quy định pháp luật về hộ tịch.

b. Quy định pháp luật về xác định quốc tịch của trẻ em còn cứng nhắc, dẫn đến một số trẻ em đứng trước nguy cơ rơi vào tình trạng không quốc tịch

Đối với trường hợp trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam và có cha/mẹ là công dân Việt

Nam và người còn lại là công dân nước ngoài, pháp luật về quốc tịch yêu cầu phải có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ tại thời điểm đăng ký khai sinh cho con (Khoản 2 Điều 16 Luật quốc tịch năm 2008). Trên thực tiễn đã phát sinh trường hợp cha mẹ thỏa thuận chọn quốc tịch nước ngoài cho con, nhưng không xin được xác nhận có thẩm quyền của nước ngoài theo yêu cầu, cha mẹ cũng không chọn quốc tịch Việt Nam, nên khi đăng ký khai sinh cho trẻ, mục quốc tịch của trẻ trong Giấy khai sinh và Sổ đăng ký khai sinh tạm thời bị bỏ trống. Như vậy, vô hình chung trẻ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch mặc dù cả cha và mẹ là người có quốc tịch.

Đối với trường hợp trẻ em là con của người không quốc tịch và được sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam, mặc dù Luật Quốc tịch đã tạo điều kiện thuận lợi cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam, nhưng hiện tại vẫn còn đặt ra nhiều điều kiện, thủ tục để có thể đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch cho trẻ thuộc nhóm đối tượng này. Điều đó khiến cho cha mẹ trẻ gặp nhiều khó khăn trong việc đáp ứng những yêu cầu về mặt thủ tục của pháp luật. Trên thực tế, phần lớn người không quốc tịch tại Việt Nam là người dân tộc thiểu số, người dân sinh sống ở khu vực vùng núi, biên giới... với đời sống kinh tế khó khăn, trình độ học vấn thấp. Khi được yêu cầu phải đáp ứng các yêu cầu thủ tục hành chính, họ gặp nhiều khó khăn khi cung cấp các loại giấy tờ được yêu cầu, việc thực hiện thủ tục vừa mất thời gian và tốn kém đối với người dân, do đó, nhiều người dân có tâm lý ngại và không muốn thực hiện thủ tục đăng ký khai sinh và xin xác định quốc tịch cho con cháu mình. Ví dụ như: yêu cầu người không quốc tịch phải có nơi thường trú tại Việt Nam thì con của họ sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mới có quốc tịch Việt Nam (Khoản 1 và 2 Điều 17 Luật Quốc tịch năm 2008), trong khi đó, điều kiện để cấp Thẻ thường trú tại Việt Nam lại rất khó khăn với họ (theo Khoản 1 Điều 40 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam) vì đa phần người không quốc tịch đều thuộc đối tượng nghèo, thu nhập thấp, không có chỗ ở cố định, không có giấy tờ nhân thân. Chính vì vậy, quy định pháp luật này lại

trở thành rào cản đối với việc đăng ký khai sinh và xác định quốc tịch cho trẻ em là con em của người không quốc tịch.

Ngoài ra, pháp luật Việt Nam vẫn còn những khoảng trống liên quan đến việc đảm bảo quyền có quốc tịch cho trẻ em, cụ thể như:

+ Chưa có quy định về thủ tục xác định quốc tịch Việt Nam cho trẻ em nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi;

+ Chưa có hướng dẫn về việc trẻ em được mặc nhiên thay đổi quốc tịch theo quốc tịch của cha, mẹ khi cha, mẹ được nhập, được trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam;

+ Quy định pháp luật cứng nhắc trong việc xác định quốc tịch cho trẻ em trong trường hợp trẻ em sinh ra ở nước ngoài và nay về sinh sống tại Việt Nam, nhưng không có giấy tờ nhân thân và/hoặc cha mẹ không đăng ký kết hôn; hoặc cha mẹ trẻ muốn nhập thêm quốc tịch Việt Nam để tạo điều kiện cho trẻ trong sinh hoạt, học tập.

3.4. Đề xuất, khuyến nghị

Có thể nhận thấy, các quốc gia và cộng đồng quốc tế đã thống nhất cùng nỗ lực triển khai các hoạt động nhằm bảo đảm quyền có quốc tịch của trẻ em theo hướng như sau: 1) bảo đảm không có trẻ em nào sinh ra bị rơi vào tình trạng không quốc tịch; 2) xóa bỏ thực trạng phân biệt đối xử và từ chối thực hiện quyền có quốc tịch của trẻ em; 3) xây dựng pháp luật về quốc tịch bảo đảm quyền có quốc tịch của trẻ em, không có sự phân biệt đối xử, phân biệt về giới; 4) đẩy mạnh công tác đăng ký khai sinh và đăng ký hộ tịch khác cho trẻ em nhằm ngăn ngừa và hạn chế tình trạng không quốc tịch ở trẻ em; và 5) khuyến khích các quốc gia tham gia các văn kiện quốc tế cam kết bảo đảm quyền của trẻ em nói chung và quyền có quốc tịch của trẻ em nói riêng (ví dụ như các công ước về người không quốc tịch của Liên hợp quốc).

Theo đó, các quốc gia được khuyến khích triển khai một số giải pháp cụ thể sau đây nhằm ngăn chặn tình trạng không quốc tịch của trẻ em:

Thứ nhất, tiếp tục đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật về quốc tịch:

Rà soát, đánh giá thực trạng pháp luật về quốc tịch và tiếp tục nỗ lực hoàn thiện hệ thống pháp luật về quốc tịch để xóa bỏ mọi sự phân biệt đối xử trong xác định quốc tịch cho trẻ em,

không có sự phân biệt về giới (như được quy định tại Hành động 3), chủng tộc, dân tộc hay tôn giáo.

Hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền có quốc tịch cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ quốc gia đó, nếu không, trẻ sẽ rơi vào tình trạng không quốc tịch và cho trẻ em không xác định được cha/mẹ của trẻ.

Hoàn thiện pháp luật và đơn giản hóa thủ tục nhập quốc tịch nhằm đảm bảo quyền có quốc tịch của trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em là con của người không quốc tịch, trẻ em là con của người tị nạn, người di cư, trẻ em sinh ra ở nước ngoài.

Hoàn thiện pháp luật có liên quan đến việc mang thai hộ, nuôi con nuôi theo hướng vì lợi ích tốt nhất của trẻ và ngăn chặn nguy cơ trẻ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch.

Thứ hai, xây dựng thủ tục xác định tình trạng không quốc tịch:

Bên cạnh đó, các quốc gia cũng được khuyến khích xây dựng thủ tục xác định tình trạng không quốc tịch nhằm xác định và bảo vệ trẻ em không quốc tịch một cách hiệu quả và tạo điều kiện cho nhóm trẻ em này được tiếp cận, hưởng các chế độ, chính sách, quyền lợi và dịch vụ cho trẻ em.

Thứ ba, đẩy mạnh công tác thu thập và phân tích số liệu về tình trạng không quốc tịch:

Hoạt động này nhằm có cơ sở để cung cấp một bức tranh toàn diện về tình trạng không quốc tịch trong nước và đánh giá tác động đối với trẻ em, từ đó hoàn thiện chính sách, pháp luật và tìm kiếm giải pháp nhằm ngăn chặn, giảm thiểu và giải quyết tình trạng không quốc tịch của trẻ em.

Thứ tư, tăng cường nguồn lực cho việc giảm thiểu tình trạng không quốc tịch của người dân nói chung và trẻ em nói riêng:

Tăng cường các nguồn lực và kỹ năng liên quan đến việc bảo vệ trẻ em, nâng cao năng lực cho các cán bộ có liên quan trong các lĩnh vực, cơ quan, bộ ngành để cùng chung tay có biện pháp can thiệp, hỗ trợ trẻ em;

Nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ tư pháp, thẩm phán, luật sư... trong quá trình xác định tình trạng không quốc tịch, thực thi pháp luật nhằm huy động sự tham gia sâu rộng của cơ quan, tổ chức, xã hội và người dân trong việc bảo vệ trẻ em không bị rơi vào tình trạng không quốc tịch./