

# MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUỐC TỊCH CỦA TRẺ EM

■ **ThS. TRẦN VIỆT DŨNG \***

**Tóm tắt:** Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2014) và các văn bản hướng dẫn thi hành là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến quốc tịch nói chung và quốc tịch của trẻ em nói riêng. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, pháp luật về quốc tịch của trẻ em đã bộc lộ một số hạn chế nhất định, làm ảnh hưởng đến quyền trẻ em. Trong bài viết này, tác giả phân tích một số hạn chế và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quốc tịch của trẻ em nhằm góp phần bảo vệ quyền trẻ em.

**Abstract:** The Law on Vietnamese Nationality of 2008 (amended and supplemented with a number of articles in 2014) and its guiding documents are an important legal basis in resolving issues related to nationality in general and nationality of children in particular. However, in the process of implementation, the law on children's nationality has revealed certain limitations, affecting children's rights. In this article, the author analyzes some limitations and proposes some recommendations to improve the law on children's nationality in order to contribute to the protection of children's rights.

## 1. Đặt vấn đề

Điều 7 Công ước về quyền trẻ em năm 1989 quy định quyền có quốc tịch của trẻ em như sau: “(i) 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...; (ii) 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 của họ 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”. Việt Nam là một trong những nước đầu tiên trên thế giới phê chuẩn Công ước về quyền trẻ em năm 1989 và đã thực hiện nhiều hành động thiết thực nhằm bảo vệ quyền trẻ em, trong đó có quyền có quốc tịch của trẻ em. Quyền có quốc tịch của trẻ em lần lượt được quy định trong 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.

Cụ thể hóa những quy định của pháp luật về quyền có quốc tịch của trẻ em, Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2014) gọi chung là Luật Quốc tịch Việt Nam có 08 điều luật (Điều 8, 15, 16, 17, 18, 35, 36, 37) quy định về quốc tịch trẻ em và người chưa thành niên. Bên cạnh đó, những văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam cũng có những quy định về quốc tịch của trẻ em.

Những quy định nêu trên là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc bảo vệ quyền có quốc tịch của trẻ em, tạo điều kiện cho trẻ em sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch và hưởng những quyền lợi khác liên quan đến quốc

\* Đại học Luật thuộc Đại học Huế

tịch của trẻ em.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, pháp luật về quốc tịch của trẻ em đã bộc lộ những hạn chế nhất định, làm ảnh hưởng đến quyền có quốc tịch của trẻ em và quyền lợi khác liên quan đến quốc tịch của trẻ em. Chính vì vậy, việc nghiên cứu các hạn chế, đồng thời đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quốc tịch của trẻ em là rất cần thiết, nhằm góp phần bảo vệ quyền trẻ em.

## **2. Những hạn chế của pháp luật về quốc tịch của trẻ em**

Trong quá trình thực hiện, pháp luật về quốc tịch của trẻ em đã bộc lộ một số hạn chế sau đây:

### **2.1. Về việc xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ em có một bên cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài**

Khoản 2 Điều 16 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định: “Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam, nếu có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ vào thời điểm đăng ký khai sinh cho con”. Theo quy định này, trẻ em khi sinh ra sẽ có quốc tịch Việt Nam khi có đủ 02 điều kiện sau đây: (i) Có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài; (ii) Có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ vào thời điểm đăng ký khai sinh cho trẻ.

Ở đây, “thời điểm đăng ký khai sinh” cần được hiểu như thế nào thì Luật Quốc tịch Việt Nam và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định rõ. Do đó trên thực tế, có nhiều người hiểu rằng “thời điểm đăng ký khai sinh” phải được xác định là “lần đầu và duy nhất” đối với

một đứa trẻ sau khi sinh ra”<sup>1</sup>.

Theo cách hiểu này, với những trẻ em đã được đăng ký khai sinh lần đầu tại cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam, cha mẹ lựa chọn quốc tịch Việt Nam cho con thì trẻ có quốc tịch Việt Nam. Những trẻ em này có thể có thêm quốc tịch nước ngoài khi xác định quốc tịch tại cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài theo quy định pháp luật quốc tịch của nước mà người cha hoặc người mẹ là công dân, nếu pháp luật nước đó không quy định nguyên tắc một quốc tịch. Trong trường hợp này trẻ em sẽ có hai quốc tịch: Quốc tịch Việt Nam và quốc tịch nước ngoài. Tuy nhiên đối với những trẻ em sinh ra ở nước ngoài nơi người cha hoặc người mẹ là công dân, đã đăng ký khai sinh lần đầu tại cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài, thì trẻ em đó có quốc tịch nước ngoài. Những trường hợp này khá phổ biến, đặc biệt ở những nước có quy định công nhận quốc tịch của trẻ em theo “tiêu chí nơi sinh”<sup>2</sup>. Những trẻ em này khi trở về Việt Nam, do bị ràng buộc nguyên tắc “một quốc tịch” theo quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam, sẽ không được đăng ký khai sinh “lần hai” tại cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam để có thêm quốc tịch Việt Nam. Trong trường hợp này trẻ em chỉ có quốc tịch nước ngoài và không thể có quốc tịch Việt Nam. Như vậy, việc xác định quốc tịch của trẻ em có một bên cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài đã được thực hiện không thống nhất và dẫn đến 02 tình huống khác nhau: (i) Trẻ em có 02 quốc tịch (quốc tịch Việt Nam và quốc tịch nước ngoài); (ii) Trẻ em chỉ có quốc tịch nước ngoài mà không thể có quốc tịch Việt Nam.

Trên thực tế, quyền có quốc tịch Việt Nam

của nhiều trẻ em có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài đã không được đảm bảo.

## **2.2. Về việc xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha, mẹ là người không quốc tịch**

Điều 17 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là người không quốc tịch như sau: “(i) Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha mẹ đều là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam; (ii) Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có mẹ là người không quốc tịch, nhưng có nơi thường trú tại Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam”. Với những quy định nêu trên, quyền có quốc tịch của trẻ em sẽ không được đảm bảo trong hai trường hợp sau đây:

(i) Trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha mẹ là người không quốc tịch, nhưng không có nơi thường trú tại Việt Nam;

(ii) Trẻ em sinh ra tại Việt Nam có mẹ là người không quốc tịch, cha không rõ là ai, nhưng mẹ không có nơi thường trú tại Việt Nam.

Trong cả hai trường hợp nêu trên, trẻ em đều không thể có quốc tịch Việt Nam và trở thành người không có quốc tịch. Những trẻ em này chỉ có thể có quốc tịch Việt Nam khi cha mẹ (trong trường hợp thứ nhất) hoặc có mẹ (trong trường hợp thứ hai) có nơi thường trú tại Việt Nam. Trong khi đó thủ tục công nhận người không quốc tịch có nơi thường trú tại Việt Nam là rất khó khăn, phức tạp và kéo dài nhiều năm.

Theo quy định tại Điều 40 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước

ngoài tại Việt Nam năm 2014, người nước ngoài phải có chỗ ở hợp pháp và có thu nhập ổn định bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam thì mới được cấp thẻ thường trú. Tuy nhiên, có rất nhiều người không quốc tịch đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ trước năm 2000 nhưng vì không có giấy tờ chứng minh chỗ ở hợp pháp và có thu nhập ổn định, do đó không đáp ứng được các điều kiện để được cấp thẻ thường trú<sup>3</sup>.

Những khó khăn nêu trên đã gián tiếp tước bỏ quyền có quốc tịch của trẻ em, dẫn đến tình trạng trẻ em không quốc tịch, gây ra nhiều khó khăn không chỉ đối với cuộc sống của trẻ, của gia đình nói riêng mà còn đối với công tác quản lý dân cư nói chung của chính quyền địa phương<sup>4</sup>.

## **2.3. Về sự thay đổi quốc tịch của trẻ em khi cha và mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam**

Khoản 1 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định sự thay đổi quốc tịch của con chưa thành niên (trong đó có trẻ em) khi cha và mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam như sau: “Khi có sự thay đổi về quốc tịch do nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam của cha mẹ thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng với cha mẹ cũng được thay đổi theo quốc tịch của họ”. Theo quy định nêu trên, quốc tịch của trẻ em sống cùng cha mẹ sẽ hoàn toàn phụ thuộc vào sự thay đổi quốc tịch của cha mẹ. Quy định này quá cứng nhắc và chưa tôn trọng quyền quyết định của cha mẹ về quốc tịch của trẻ em sinh sống cùng với cha mẹ. Trong nhiều trường hợp, mặc dù cha mẹ xin thôi quốc tịch Việt Nam, nhưng họ vẫn mong muốn con của họ được giữ quốc tịch Việt Nam nhưng

không được vì trái với quy định tại khoản 1 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam.

Bên cạnh đó, việc áp dụng khoản 1 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam có thể dẫn đến tình trạng nhiều trẻ em trở thành người không quốc tịch, nếu cha mẹ họ đã thôi quốc tịch Việt Nam nhưng chưa được hoặc không được nhập quốc tịch nước ngoài.

#### ***2.4. Về sự thay đổi quốc tịch của trẻ em khi chỉ cha hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam***

Khoản 2 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định sự thay đổi quốc tịch của con chưa thành niên (trong đó có trẻ em) khi chỉ cha hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam như sau: “Khi chỉ cha hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam thì con chưa thành niên sinh sống cùng với người đó cũng có quốc tịch Việt Nam hoặc mất quốc tịch Việt Nam, nếu có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ”. Theo quy định nêu trên, quốc tịch của trẻ em sẽ thay đổi theo quốc tịch của cha hoặc mẹ “nếu có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ”. Tuy nhiên, quy định này chỉ có thể thực hiện được khi cha mẹ đang trong thời kỳ hôn nhân và cùng chung sống với nhau. Còn trong trường hợp cha mẹ đã ly hôn, ly thân, thậm chí cắt đứt liên lạc, không liên hệ với nhau, không biết nơi ở của nhau..., thì việc yêu cầu lấy ý kiến của cả cha và mẹ của trẻ em là rất khó thực hiện<sup>5</sup>. Trong trường hợp nêu trên, nếu không có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ, thì có thể xảy ra hai tình huống như sau:

(i) Cha hoặc mẹ được nhập, trở lại quốc tịch Việt Nam, còn trẻ em sinh sống cùng với người

đó vẫn mang quốc tịch nước ngoài và không được mang quốc tịch Việt Nam.

(ii) Cha hoặc mẹ được thôi quốc tịch Việt Nam và nhập quốc tịch nước ngoài, còn trẻ em sinh sống cùng với người đó vẫn mang quốc tịch Việt Nam và không được mang quốc tịch nước ngoài.

Trong cả hai tình huống nêu trên, quyền lợi của trẻ em sẽ bị ảnh hưởng khi những trẻ em đó không có cùng quốc tịch với cha hoặc mẹ đang cùng sinh sống với trẻ em.

#### ***2.5. Về thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của trẻ em nước ngoài sau khi được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi***

Khoản 2 Điều 37 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định như sau: “Trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì có quốc tịch Việt Nam, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam công nhận việc nuôi con nuôi”. Tuy nhiên, Luật Quốc tịch Việt Nam chưa quy định trình tự, thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi.

Ngay trong Nghị định số 16/2020/NĐ-CP ngày 03/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam cũng không có quy định trình tự, thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của những trẻ em này.

### **3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quốc tịch của trẻ em**

Từ thực trạng những hạn chế của pháp luật về quốc tịch của trẻ em nêu trên, tác giả đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quốc

tịch của trẻ em như sau:

*Thứ nhất, cần bảo đảm sự thống nhất trong việc xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ em có một bên cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài, tạo điều kiện cho những trẻ em này được mang quốc tịch Việt Nam*

Để tạo được sự thống nhất trong áp dụng pháp luật và tạo điều kiện thuận lợi cho trẻ em được mang quốc tịch Việt Nam, cần sửa đổi pháp luật quốc tịch theo hướng tạo điều kiện cho trẻ em có một bên cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài được mang quốc tịch Việt Nam. Giải pháp này hoàn toàn phù hợp với quan điểm của nhiều cá nhân, tổ chức tham gia Hội thảo “Rà soát, đánh giá việc thực hiện Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 liên quan đến quốc tịch của trẻ em” do Bộ Tư pháp phối hợp với Cao ủy Liên Hợp Quốc về người tị nạn (UNHCR) tổ chức, nhằm đảm bảo tốt nhất quyền có quốc tịch của trẻ em. Tại Hội thảo này, đại diện Cục Lãnh sự, Bộ Ngoại giao đã kiến nghị “cho trẻ em có cha hoặc mẹ là người Việt Nam sinh ra ở nước ngoài được đăng ký hộ tịch có quốc tịch Việt Nam mà không phụ thuộc vào đã đăng ký hộ tịch, quốc tịch ở nước ngoài hay chưa”<sup>6</sup>. Cũng tại Hội thảo này, đại diện UNHCR đã nhấn mạnh rằng: “Việt Nam cần có những quy định cụ thể để người phụ nữ lấy chồng nước ngoài và trẻ em được sinh ra trong hôn nhân có yếu tố nước ngoài có 02 quốc tịch để đảm bảo quyền có quốc tịch của trẻ em”<sup>7</sup>. Với những lập luận nêu trên, khoản 2 Điều 16 Luật Quốc tịch Việt Nam cần được sửa đổi như sau: “Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công

dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp cha và mẹ không muốn con có quốc tịch Việt Nam”.

*Thứ hai, cần thay cụm từ “có nơi thường trú tại Việt Nam” trong Điều 17 Luật Quốc tịch Việt Nam bằng cụm từ “đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam”*

Để tạo điều kiện dễ dàng trong việc xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha, mẹ là người không quốc tịch, cần thay cụm từ “có nơi thường trú tại Việt Nam” trong Điều 17 Luật Quốc tịch Việt Nam bằng cụm từ “đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam”. Theo đó, Điều 17 Luật Quốc tịch Việt Nam cần được sửa đổi như sau:

“Điều 17. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là người không quốc tịch:

1. Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha mẹ đều là người không quốc tịch, nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam.

2. Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có mẹ là người không quốc tịch, nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam”.

*Thứ ba, cần quy định về sự đồng ý của cha mẹ về quốc tịch của người con là trẻ em khi cha và mẹ đều được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam*

Để bảo đảm quyền quyết định của cha mẹ về quốc tịch của người con là trẻ em sinh sống cùng với cha mẹ, cần quy định về sự đồng ý của cha mẹ về quốc tịch của người con khi cha và mẹ

đều được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam. Vì vậy, tác giả kiến nghị sửa đổi khoản 1 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam như sau: “Khi có sự thay đổi về quốc tịch do nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam của cha mẹ thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng với cha mẹ cũng được thay đổi theo quốc tịch của cha mẹ, nếu có sự đồng ý của cha mẹ”.

*Thứ tư, cần quy định về sự đồng ý của cha hoặc mẹ về quốc tịch của người con là trẻ em khi cha hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam*

Để tạo điều kiện dễ dàng cho việc thay đổi quốc tịch của người con là trẻ em sinh sống cùng với cha hoặc mẹ, chỉ cần quy định về sự đồng ý của cha hoặc mẹ đang sinh sống cùng với người con (không cần sự đồng ý của cả cha và mẹ) về quốc tịch của người con khi cha hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam. Vì vậy, tác giả kiến nghị sửa đổi khoản 2 Điều 35 Luật Quốc tịch Việt Nam như sau: “Khi chỉ cha

hoặc mẹ được nhập, trở lại hoặc thôi quốc tịch Việt Nam thì con chưa thành niên sinh sống cùng với cha hoặc mẹ cũng có quốc tịch Việt Nam hoặc mất quốc tịch Việt Nam, nếu có sự đồng ý của người cha hoặc mẹ đang sinh sống cùng với con chưa thành niên”.

*Thứ năm, cần có quy định cụ thể trình tự, thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của trẻ em nước ngoài sau khi được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi*

Do chưa có quy định trình tự, thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi, cho nên việc đảm bảo quyền có quốc tịch của trẻ em là con nuôi của công dân Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Chính vì vậy, cần sớm sửa đổi, bổ sung pháp luật về quốc tịch theo hướng quy định cụ thể trình tự, thủ tục công nhận quốc tịch Việt Nam của trẻ em nước ngoài sau khi được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi □

1. Hoàng Lan (2017), *Quốc tịch Việt Nam của trẻ em - Một vấn đề cần quy định rõ hơn trong pháp luật về quốc tịch*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2017/04/25/quoc-tich-viet-nam-cua-tre-em-mot-van-de-can-quy-dinh-r-hon-trong-php-luat-ve-quoc-tich/>. Truy cập ngày 05/5/2021.

2. Nguyễn Duy Phương (2014), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam - Phần 1*, Nxb. Đại học Huế, tr. 177.

3. Thịnh Anh (2018), *Bình luận về thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2303>. Truy cập ngày 05/5/2021.

4. Phương Mai (2019), *Tháo gỡ khó khăn cho tình trạng không quốc tịch ở trẻ em*, <https://baophapluat.vn/tu-phap/thao-go-kho-khan-cho-tinh-trang-khong-quoc-tich-o-tre-em-477163.html>. Truy cập ngày 05/5/2021.

5. Nguyễn Toàn Thắng (2009), *Các căn cứ xác định mất quốc tịch Việt Nam*, *Tạp chí Luật học* số 6/2009, tr. 58

6. Thành Thật (2017), *Tìm giải pháp tháo gỡ vướng mắc quốc tịch của trẻ em*, <http://baophapluat.vn/tu-phap/tim-giai-phap-thao-go-vuong-mac-quoc-tich-cua-tre-em-347004.html>. Truy cập ngày 05/5/2021.

7. Thành Thật (2017), *Tìm giải pháp tháo gỡ vướng mắc quốc tịch của trẻ em*, <http://baophapluat.vn/tu-phap/tim-giai-phap-thao-go-vuong-mac-quoc-tich-cua-tre-em-347004.html>. Truy cập ngày 05/5/2021.