

PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA¹

■ ĐẶNG MINH ĐẠO *

Tóm tắt: Bài viết về các quy định của pháp luật về người không quốc tịch và việc bảo vệ quyền của người không quốc tịch ở một số quốc gia trên thế giới.

Abstract: The paper is concerned with legal provisions on non-citizens and the protection of non-citizen's rights in some nations in the world.

1. Nội dung cơ bản của pháp luật về người không quốc tịch của một số quốc gia

1.1. *Hungary*: Luật số 39 năm 2001 quy định việc nhập cảnh và cư trú của người nước ngoài quy định khái niệm người không quốc tịch, theo đó, người không quốc tịch là người không được thừa nhận là công dân của bất kỳ quốc gia nào theo quy định pháp luật của quốc gia đó. Pháp luật hiện hành của Hungary không quy định cụ thể về thủ tục quyết định tình trạng không quốc tịch đối với từng trường hợp cụ thể, người không quốc tịch sẽ được xem xét để giải quyết cho phép cư trú vì lý do nhân đạo chứ không phải là yếu tố xác lập về nhân thân và cơ chế bảo vệ.

Pháp luật Hungary không quy định yêu cầu cao về chứng cứ đối với trường hợp đương đơn xin cư trú vì lý do nhân đạo với tư cách là người không quốc tịch. Trong cả pháp luật và thực tế của Hungary cũng không quy định một cơ quan chuyên trách hoặc một bộ phận trong Văn phòng nhập cư và quốc tịch chuyên giải quyết về người không quốc tịch. Vì thế, các khiếu nại về đơn xin cư trú với lý do nhân đạo trên cơ sở người không quốc tịch sẽ do Ban giám đốc cơ quan khu vực

quản lý người nước ngoài giải quyết.

Mới đây, Hungary đã sửa đổi Luật về người nước ngoài, quy định trình tự, thủ tục riêng cho người không quốc tịch. Đây được coi là một bước tiến lớn của Luật không chỉ là việc tiếp cận giải quyết nhiều vấn đề tồn tại trong thực tế mà còn chứng minh tính phù hợp với pháp luật quốc tế.

1.2. *Ba Lan*: Ba Lan là quốc gia chưa tham gia Công ước năm 1954 về vị thế người không quốc tịch của Liên Hợp Quốc (Công ước năm 1954). Pháp luật Ba Lan không quy định khái niệm người không quốc tịch cũng như trình tự cụ thể để công nhận người không quốc tịch. Người không quốc tịch không phải là người tị nạn, không được thừa nhận để nộp đơn xin quy chế người không quốc tịch ở Ba Lan. Tuy vậy, người không quốc tịch không đáp ứng điều kiện của người tị nạn vẫn có thể nộp đơn xin được phép lưu trú tạm thời, theo đó, người không quốc tịch vẫn có thể được hưởng chế độ bảo vệ theo quy định của pháp luật trên cơ sở Điều 97 của Luật ngày 13/6/2003 liên quan đến việc bảo vệ người nước ngoài trên lãnh thổ Ba Lan. Luật này quy định tất cả người nước ngoài được cấp phép lưu trú tạm thời trên lãnh thổ Ba Lan, tuy

nhiên, thủ tục để quyết định vị thế của người không quốc tịch ở Ba Lan rất phức tạp, theo đó: (i) Người nước ngoài không thể tự làm đơn yêu cầu được bảo vệ; (ii) Thủ tục quyết định liệu có cho phép được lưu trú tạm thời trong các trường hợp không thể cưỡng chế trục xuất chỉ có thể được người nước ngoài tiến hành bị tổng đạt lệnh trục xuất; (iii) Thủ tục chỉ có thể tiến hành trên cơ sở đơn yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc trục xuất.

1.3. Slovakia: Mặc dù Slovakia là thành viên của hai công ước quốc tế về người không quốc tịch, Slovakia vẫn không quy định cụ thể về việc quyết định vị thế của người không quốc tịch. Luật số 48/2002 ngày 13/12/2002 liên quan đến việc cư trú của người nước ngoài và việc sửa đổi, bổ sung của một số hành vi cụ thể không quy định tình trạng không quốc tịch không phải là lý do chính đáng để cho phép trở thành thường trú nhân. Người không quốc tịch phi tị nạn có thể hợp pháp hóa việc cư trú ở Slovakia dưới hình thức nộp đơn xin cư trú tạm thời.

Điều 43 Luật về người nước ngoài bao gồm các quy định áp dụng theo logic tương tự với quy định trong luật của Ba Lan, theo đó, cơ quan cảnh sát sẽ cấp phép cư trú tạm thời cho người nước ngoài trong các trường hợp:

a. Khi có khó khăn cho việc trục xuất hành chính theo quy định tại Điều 58;

b. Khi việc xuất cảnh không thể thực hiện được và việc bắt giữ không phục vụ cho bất kỳ mục đích nào.

Như vậy, nếu theo quy định của Điều 58 của Luật thì mục (a) không đảm bảo việc tiếp cận thực tế với việc bảo vệ vì nó chỉ áp dụng với người không quốc tịch được phép hưởng quy chế thường trú nhân ở Slovakia. Người không quốc tịch được

phép trở thành thường trú nhân chỉ có thể bị buộc trục xuất nếu việc ở lại Slovakia có thể đe dọa an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng thông qua hành vi của mình và việc cản trở thi hành lệnh trục xuất không áp dụng đối với người đó. Trong khi đó, mục (b) có thể được xem xét là một khoản đảm bảo cho việc tiếp cận việc bảo vệ trong thực tế. Mặc dù vậy, thực tế cho thấy, các quy định về thủ tục lần thực tiễn đều không sẵn sàng để bảo vệ một cách có hiệu quả cho người không quốc tịch phi tị nạn.

1.4. Latvia: Cộng hòa Latvia đã ban hành Luật về người không quốc tịch ngày 17/02/2004. Luật có 08 điều, quy định nguyên tắc một người có thể được công nhận là người không quốc tịch ở Cộng hòa Latvia nếu quốc gia khác không công nhận người đó là công dân của quốc gia mình (Điều 2), các trường hợp không được công nhận là người không quốc tịch ở Latvia nếu các quy định của Công ước năm 1954 không áp dụng với người đó (Điều 3). Để được công nhận là người không quốc tịch thì đương đơn nộp đơn lên Cơ quan di trú và công dân để xem xét. Đơn được gửi kèm theo giấy tờ chứng minh nhân thân, giấy xác nhận của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia có liên quan xác nhận rằng người đó không phải là công dân và không được bảo hộ công dân hoặc giấy xác nhận rằng không thể có được giấy tờ nêu trên (Điều 4). Tuy nhiên, nếu đương đơn không thể trực tiếp nộp đơn như tại Điều 4 thì cán bộ được lãnh đạo Cơ quan di trú và công dân ủy quyền căn cứ vào giấy tờ, thông tin có được có thể quyết định hoặc từ chối công nhận người đó được hưởng quy chế người không quốc tịch. Điều 5 quy định quyết định liên quan đến việc công nhận hoặc từ chối công nhận một người được hưởng quy chế người không quốc tịch hay không do cán bộ được ủy

quyền thực hiện trong thời gian 03 tháng sau khi nhận hồ sơ đầy đủ. Trong trường hợp cần thiết thì có thể yêu cầu bổ sung thông tin.

1.5. Gruzia: Luật số 2788 về người nước ngoài và người không quốc tịch ở Gruzia được Quốc hội Gruzia thông qua ngày 14/11/2014. Luật gồm 10 chương, 73 điều quy định chung cho hai đối tượng là người nước ngoài và người không quốc tịch. Theo đó, Luật quy định người nước ngoài là người không có quốc tịch của Gruzia cũng như người có vị thế người không quốc tịch ở Gruzia; người không quốc tịch là người không có quốc tịch của bất kỳ quốc gia nào theo quy định pháp luật của quốc gia đó.

Một nguyên tắc được quy định tại Điều 3 nêu rõ: Người không quốc tịch được phép tạm cư trú ở quốc gia nước ngoài phải tuân thủ chính sách pháp luật đối với công dân của quốc gia nước ngoài. Điều 8 quy định về việc quyết định cấp visa đi dân cho người nước ngoài được tạm trú ở Gruzia với lý do hợp pháp sẽ do Bộ Ngoại giao thực hiện. Điều 15 quy định các loại giấy phép cư trú ở Gruzia, theo đó khoản 2 quy định “giấy phép thường trú được cấp cho người không quốc tịch trong thời gian 03 năm”. Người mang giấy phép thường trú được hưởng quyền như thường trú nhân khi sinh sống ở Gruzia trước ngày 31/3/1993 mà không được coi là công dân của Gruzia và không bị rút đăng ký thường trú sau ngày 31/3/1993. Điều 17 quy định hồ sơ xin cấp phép thường trú có thể gửi bằng bản cứng hoặc bản điện tử. Trường hợp là trẻ em thì đơn xin cấp phép thường trú do cha mẹ, người hỗ trợ gửi theo quy định của pháp luật trừ trường hợp căn cứ vào quyết định của Tòa án. Điều 21 quy định trường hợp thời gian thường trú ở Gruzia chấm dứt nếu căn cứ vào quyết định chấm dứt vị thế của người

không quốc tịch.

Chương V quy định về thủ tục quyết định vị thế của người không quốc tịch ở Gruzia. Điều 22 quy định cá nhân người có liên quan đến việc quyết định vị thế của người không quốc tịch nộp đơn lên cơ quan có trách nhiệm. Cơ quan này sẽ mời đương sự đến phỏng vấn để xem xét quyết định. Thời gian sinh sống ở Gruzia của người đó không có căn cứ pháp luật có thể được xem như là một lý do để xem xét. Cơ quan này sẽ cấp một giấy căn cước tạm thời cho đương đơn trong thời gian xem xét. Căn cước này có giá trị trong 01 năm. Căn cước tạm thời này sẽ hết hiệu lực khi đương sự được công nhận hay bị từ chối vị thế của người không quốc tịch. Thời gian xét đơn không quá 09 tháng. Điều 23 quy định vị thế của người không quốc tịch ở Gruzia sẽ chấm dứt khi đương sự được cấp quốc tịch Gruzia hoặc quốc tịch của nước khác. Quyết định chấm dứt vị thế của người không quốc tịch có hiệu lực trong vòng 01 tháng, kể từ ngày ra quyết định.

2. Bảo vệ quyền của người không quốc tịch ở các quốc gia nêu trên

2.1. Hungary: Điều 13 Luật về người nước ngoài quy định giấy phép cư trú vì lý do nhân đạo được cấp cho người không quốc tịch phi tị nạn có giá trị tối đa 02 năm và được gia hạn tối đa 02 năm. Điều 29 luật mới của Hungary vẫn quy định giấy phép cư trú vì lý do nhân đạo được cấp cho người không quốc tịch được công nhận nhưng rút ngắn thời hạn xuống 01 năm và được gia hạn 01 năm. Đối với người tị nạn được công nhận thì giấy phép này không bị giới hạn thời gian. Như vậy, so với người tị nạn thì thời hạn giấy phép cư trú quy định cho người không quốc tịch phi tị nạn thấp hơn.

Trong lĩnh vực lao động, người không quốc tịch được cấp phép cư trú vì lý do nhân đạo bị hạn

chế quyền tiếp cận thị trường lao động vì họ cần phải có giấy phép lao động như là điều kiện tiên quyết trước khi được ký hợp đồng lao động.

Trong lĩnh vực giáo dục, trường hợp đã có giấy tờ cư trú vì lý do nhân đạo, trẻ em không quốc tịch có thể được đi học tiểu học bắt buộc miễn phí (Điều 110 Luật Giáo dục năm 1993). Tương tự như đối với lĩnh vực việc làm, Luật hiện hành của Hungary phù hợp với Điều 22 của Công ước năm 1954. Tuy nhiên, ở các cấp học trên giáo dục tiểu học người không quốc tịch phi tị nạn chỉ có thể học tại trường trung học, cử nhân, thạc sỹ nếu họ tự bỏ tiền học phí. Vì vậy, người không quốc tịch phi tị nạn cảm thấy họ không được đối xử công bằng với người tị nạn. theo đó, người tị nạn có thể theo học ở mọi cấp độ học với điều kiện tương tự như đối với công dân Hungary.

Người không quốc tịch phi tị nạn không được hưởng các chế độ như đối với công dân, ví dụ như trợ cấp người già, dịch vụ xã hội, nhà cửa, hỗ trợ gia đình, hỗ trợ tài chính cho thành viên gia đình, hỗ trợ con cái, cho người mẹ chăm con mới sinh. Chỉ duy nhất hai khía cạnh mà người không quốc tịch được đối xử công bằng với công dân Hungary là lương hưu trí và y tế. Như vậy, có thể nói rằng, liên quan đến an sinh xã hội, người không quốc tịch phi tị nạn chỉ có thể tiếp cận dịch vụ trên cơ sở quan hệ lao động (y tế, lương hưu) còn các dịch vụ xã hội khác thì họ không được tiếp cận.

Liên quan đến giấy tờ đi lại, có thể nói rằng, pháp luật hiện hành của Hungary đã phù hợp với quy định tại Điều 28 Công ước năm 1954, theo đó, tạo điều kiện cho người không quốc tịch có thể được cung cấp giấy tờ đi lại phù hợp với điều kiện được quy định tại Điều này và phụ lục của Công ước.

2.2. Ba lan: Pháp luật Ba Lan quy định người

được cấp giấy phép cư trú tạm thời được quyền sinh sống ở Ba Lan trong một thời gian nhất định. Người này sẽ được cấp thẻ cư trú có giá trị trong 01 năm và được gia hạn. Trong quá trình xem xét gia hạn thẻ cư trú, cơ sở đề cấp phép cư trú tạm thời không được xem xét. Thẻ cư trú được coi là chứng minh thư của người được cấp (Điều 99 Luật Tị nạn chính trị).

Người không quốc tịch được cấp thẻ cư trú tạm thời không cần thiết phải có giấy phép làm việc, được hiểu là người không quốc tịch với thẻ cư trú tạm thời có thể tiếp cận thị trường lao động (Điều 87 Luật Thúc đẩy việc làm).

Trẻ em không quốc tịch được cấp giấy phép cư trú tạm thời có nghĩa vụ bắt buộc theo học ở trường phổ thông cơ sở và phổ thông trung học miễn phí, với bậc học cao hơn như cử nhân và thạc sỹ họ phải tự trang trải kinh phí học tập nhưng người tị nạn lại được hưởng quy chế tương tự như công dân Ba Lan (Điều 43 Luật Giáo dục đại học).

Người không quốc tịch được cấp thẻ cư trú tạm thời có thể tiếp cận với an sinh xã hội tương tự như với công dân Ba Lan (Điều 5 Luật Hỗ trợ xã hội).

Ba Lan không phải là quốc gia thành viên của Công ước năm 1954 nên không cấp một giấy tờ cụ thể cho người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ của mình. Tuy nhiên, trên cơ sở yêu cầu của người nước ngoài được cấp thẻ cư trú tạm thời, người không quốc tịch có thể yêu cầu cấp giấy tờ đi lại (Điều 73 Luật về người nước ngoài). Giấy tờ này có giá trị không quá 02 năm.

2.3. Slovakia: Khác với Ba Lan, giấy phép cư trú tạm thời của Slovakia không đảm bảo việc được sinh sống vô thời hạn trên lãnh thổ của mình. Giấy phép cư trú do cảnh sát cấp chỉ có giá trị tối đa 180 ngày (Điều 43 (3) Luật về người nước ngoài) và được phép gia hạn.

Người không quốc tịch được cấp giấy phép cư trú tạm thời không được tham gia vào thị trường lao động (không được tham gia vào quan hệ lao động hay thực hiện hoạt động kinh doanh theo quy định của Điều 43 (5) của Bộ luật Lao động và Bộ luật Thương mại). Điều này được cho là không trái với quy định của Công ước năm 1954 khi đối xử với người được cư trú tạm thời và người nước ngoài. Tuy vậy, trường hợp đoàn tụ gia đình thì không áp dụng điều này.

Trẻ em không quốc tịch được phép cư trú tạm thời có thể đi học tại trường phổ thông cơ sở và phổ thông trung học công và được hưởng điều kiện tương tự như đối với trẻ em người Slovakia. Tương tự như Ba Lan, việc học ở cấp cao hơn như cử nhân và thạc sỹ thì người học phải tự trang trải nhưng ngược lại người tị nạn lại được hưởng quy chế tương tự như với công dân Slovakia (Điều 92 Luật Giáo dục đại học).

Với người được cấp phép cư trú tạm thời thì có thể tiếp cận với hệ thống an sinh và hỗ trợ xã hội tương tự như với công dân Slovakia. Ngoài ra, trong trường hợp khó khăn đột xuất như mức sinh hoạt phí của cá nhân hoặc của thành viên gia đình không đạt mức chuẩn, người được cấp thẻ cư trú tạm thời có thể nộp đơn yêu cầu xin trợ cấp xã hội.

2.4. Latvia: Về quyền cư trú của người không quốc tịch, Điều 6 Luật Di trú quy định người không quốc tịch có thể cư trú ở Latvia: (i) Người không quốc tịch có quyền nhận được giấy tờ đi lại được cấp theo quy định của Luật về giấy tờ nhân thân cá nhân; (ii) Trong điều khoản chuyển giao, Luật quy định người đã nhận giấy tờ xác nhận vị thế của người không quốc tịch trước ngày Luật này có hiệu lực sẽ được cấp giấy phép cư trú lâu dài (thường trú nhân) ở Latvia tại thời điểm giấy

tờ đi lại của người không quốc tịch được cấp.

Điều 7 quy định về quyền và nghĩa vụ của người không quốc tịch ở Latvia trong đó nêu rõ: (i) Nghĩa vụ của người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ của Latvia là tuân thủ các yêu cầu được pháp luật quy định; (ii) Người không quốc tịch cư trú trên lãnh thổ Latvia một cách hợp pháp có quyền được hưởng các quyền theo quy định của Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954.

2.5. Gruzia: Điều 24 của Luật về vị thế pháp lý của người không quốc tịch ở Gruzia quy định “người mang vị thế của người không quốc tịch ở Gruzia có quyền và nghĩa vụ được quy định tại Luật này”. Điều 25 quy định quyền bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài với công dân của Gruzia cũng như đảm bảo việc bảo vệ quyền và sự tự do của họ ở Gruzia, trong đó quy định “người nước ngoài được đối xử bình đẳng với công dân Gruzia về quyền, sự tự do và nghĩa vụ trừ trường hợp pháp luật có quy định khác”. Điều 25 cũng quy định, người nước ngoài được bình đẳng trước pháp luật không phân biệt nguồn gốc xã hội, tài sản, chủng tộc, giới tính, giáo dục, tôn giáo. Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ cuộc sống tính bất khả xâm phạm cá nhân, quyền và sự tự do của người nước ngoài trên lãnh thổ Gruzia. Việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài ở Gruzia không vi phạm lợi ích của Gruzia và không bị giới hạn về quyền. Người nước ngoài có nghĩa vụ tuân thủ quy định pháp luật của Gruzia và truyền thống, tập quán, quyền và sự tự do của công dân Gruzia.

Các điều 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 của Luật quy định về quyền đầu tư và hoạt động kinh doanh, quyền làm việc, quyền được chăm sóc y tế, quyền về tài sản và phi tài sản,

quyền giáo dục, quyền sử dụng giá trị văn hóa, quyền kết hôn, quyền tự do ngôn luận, tín ngưỡng, tôn giáo, quyền tự do di chuyển, quyền riêng tư, quyền tự do hội họp của người nước ngoài và người không quốc tịch với nguyên tắc chung là người nước ngoài và người không quốc tịch được hưởng quyền và nghĩa vụ tương tự như công dân Gruzia. Bên cạnh đó, Điều 41 của Luật quy định rõ hơn việc bảo vệ quyền của người nước ngoài và người không quốc tịch, theo đó, người nước ngoài và người không quốc tịch không phân biệt địa vị pháp lý có thể nộp đơn yêu cầu Tòa án và các cơ quan có thẩm quyền bảo vệ quyền tài sản, quyền riêng tư và các quyền khác của họ. Riêng đối với quyền bầu cử, quyền tham gia vào các cuộc trưng cầu dân ý, quyền tham gia lực lượng vũ trang thì người nước ngoài bao gồm cả người không quốc tịch không được tham gia vì lý do an ninh.

3. Kết luận

Qua thông tin khái quát về pháp luật của một số quốc gia về người không quốc tịch nêu trên, có thể thấy các quốc gia tùy vào điều kiện, hoàn cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, pháp luật có quy định khác nhau về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài và người không quốc tịch cũng như việc bảo vệ quyền của họ. Việc bảo vệ vị thế cho người không quốc tịch phi tị nạn thông qua việc cấp giấy phép cư trú tạm thời ở Ba Lan dường như phù hợp hơn so với quy định pháp luật của Slovakia và Hungary. Mặc dù chưa phải là thành viên nhưng nếu xét trên 05 tiêu chí dành cho người không

quốc tịch thì dường như thực tiễn của Ba Lan phù hợp với các tiêu chuẩn của Công ước năm 1954. Đồng thời, thực tiễn pháp luật của Hungary và Slovakia áp một cách khác nhau giữa người tị nạn và người không quốc tịch gây nhiều tranh cãi trong cộng đồng pháp luật quốc tế. Đối với Gruzia, dường như người nước ngoài và người không quốc tịch được pháp luật của Gruzia quy định rộng và rõ ràng hơn các quốc gia khác. Nguyên tắc pháp luật của Gruzia về người nước ngoài và người không quốc tịch đã được thống nhất mà không có sự phân biệt, theo đó cả người nước ngoài và người không quốc tịch đều được hưởng quyền và nghĩa vụ như công dân Gruzia. Về trình tự, thủ tục công nhận vị thế của người không quốc tịch của các quốc gia khác nhau cũng được quy định khác nhau. Có quốc gia chỉ yêu cầu đương sự nộp đơn, có quốc gia lại cho phép đương sự hoặc người đại diện theo pháp luật hoặc đại diện cơ quan có thẩm quyền thay mặt nộp đơn. Có quốc gia yêu cầu nộp đơn giấy trong khi đó có quốc gia lại cho phép nộp đơn điện tử. Có quốc gia phân biệt người không quốc tịch phi tị nạn với người tị nạn.

Tại Việt Nam, sau 10 năm thi hành Luật Quốc tịch năm 2008 cho thấy, đã đến lúc chúng ta cần nghiên cứu sâu hơn nữa pháp luật quốc tế về người không quốc tịch cũng như kinh nghiệm lập pháp của các nước về người không quốc tịch để phục vụ cho việc xem xét gia nhập Công ước năm 1954 và hoàn thiện các quy định pháp luật trong lĩnh vực này □

1. Nghiên cứu này là kết quả thuộc phạm vi Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Quyền của người không quốc tịch và bảo vệ quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia - Những gợi mở cho việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam" do ThS. Đặng Minh Đạo làm Chủ nhiệm.