

QUYỀN TỰ DO ĐI LẠI THEO PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Vũ Công Giao*
Nguyễn Thùy Dương**

* PGS.TS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

** ThS. NCS. GV. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quyền tự do đi lại, hạn chế quyền tự do đi lại, công dân Việt Nam, người nước ngoài.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/04/2019

Biên tập : 26/04/2019

Duyệt bài : 04/05/2019

Article Information:

Keywords: freedom of movement, derogation of freedom of movement, Vietnamese citizen, foreigner.

Article History:

Received : 15 Apr. 2019

Edited : 26 Apr. 2019

Approved : 04 May 2019

Tóm tắt:

Tự do đi lại là một phần không thể thiếu của tự do cá nhân. Quyền tự do đi lại là một trong những quyền cơ bản của con người, được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia. Ở Việt Nam, quyền tự do đi lại được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành. Xét tổng quát, pháp luật Việt Nam hiện đã phù hợp với những tiêu chuẩn cơ bản về quyền tự do đi lại trong luật nhân quyền quốc tế, tuy nhiên, vẫn còn một số quy định cần được tiếp tục sửa đổi, bổ sung.

Abstract

Freedom of movement is an integral part of personal freedom. The right to freedom of movement is a fundamental human right, which is recognized and protected both in international law and national laws. In Vietnam, freedom of movement is stipulated in the Constitution of 2013 as well as in various legal documents. In general, the applicable Vietnam laws are in line with the essential standards of freedom of movement set up in international human rights law, however, there are still some regulations that need to be amended and supplemented.

1. Khái quát về quyền tự do đi lại

Tự do đi lại (freedom of movement) là quyền tự do di chuyển trong một quốc gia, rời khỏi quốc gia hoặc trở về quốc gia mà chủ thể quyền có quốc tịch. Quyền tự do đi lại có nguồn gốc từ triết học cổ đại

và luật tự nhiên, và được xem là một phần không thể thiếu đối với tự do cá nhân¹. Một trong những văn bản pháp luật đầu tiên trên thế giới đề cập đến quyền này là Đại hiến chương Magna Carta của nước Anh (ban hành vào thế kỷ 13), trong đó có quy

1 Jane McAdam, 'An Intellectual History of Freedom of Movement in International Law: The Right to Leave as a Personal Liberty' (2011) 12 Melbourne Journal of International Law 27, 6.

định bảo đảm cho các thương nhân trong và ngoài nước, trừ một số trường hợp ngoại lệ, có quyền rời khỏi hoặc đến nước Anh, ở lại và đi qua nước Anh².

Quyền tự do đi lại có ý nghĩa rất quan trọng vì nó tạo tiền đề để một cá nhân hưởng thụ các quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa khác³. Không chỉ vậy, tự do đi lại của các cá nhân còn là điều kiện để thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia. Hạn chế bất hợp lý quyền tự do đi lại không những làm tổn hại đến quyền con người của các cá nhân mà còn cản trở sự phát triển về mọi mặt của xã hội.

Trong thời đại ngày nay, tự do đi lại còn được xem là một phần quan trọng của sự hợp tác giữa các quốc gia, vì thông qua sự đi lại và giao lưu sẽ khuyến khích lòng khoan dung và hiểu biết giữa người dân thuộc các nền văn hóa khác nhau, góp phần phá vỡ những định kiến lạc hậu, xây dựng tình đoàn kết, thúc đẩy hòa bình, các giá trị nhân văn và sự thịnh vượng chung của các dân tộc⁴.

Quyền tự do đi lại được ghi nhận và bảo vệ từ rất sớm trong hiến pháp và pháp luật của nhiều quốc gia, tiêu biểu như Hoa Kỳ⁵, Canada⁶, New Zealand⁷, Australia⁸,.... Ở một số nước, quyền này được bảo vệ trong nhiều văn bản pháp luật. Ví dụ, tại

tiểu bang Victoria của Australia, quyền tự do đi lại được đồng thời bảo vệ theo Hiến chương về Quyền con người (Charter of Human Rights), Đạo luật về Trách nhiệm (Responsibilities Act 2006) và Đạo luật về Quyền con người (Human Rights Act 2004). Các văn bản này quy định, mọi người cư trú hợp pháp trong lãnh thổ bang Victoria có quyền tự do đi lại trong lãnh thổ bang này, có quyền đến và rời khỏi Victoria và có quyền tự do lựa chọn nơi cư trú⁹.

Trong hiến pháp của nhiều quốc gia, quyền tự do đi lại không chỉ được dành cho công dân, mà còn cho những người nước ngoài. Mặc dù vậy, tự do đi lại không phải là một quyền tuyệt đối (absolute right) mà có thể bị hạn chế trong một số bối cảnh, với những điều kiện nhất định. Phổ biến nhất là các quốc gia thường ban hành các quy định nhằm ngăn chặn việc một người sử dụng quyền tự do đi lại để trốn tránh trách nhiệm pháp lý khi có hành vi vi phạm pháp luật. Ngoài ra, một số quốc gia còn hạn chế quyền tự do đi lại vì một số lý do khác, trong đó có cả lý do chính trị. Chính vì vậy, có nhận định rằng, mức độ thụ hưởng quyền tự do đi lại của người dân ở các nước phụ thuộc lớn vào ý chí của các nhà cầm quyền¹⁰.

Theo luật nhân quyền quốc tế, quyền tự do đi lại có thể bị hạn chế nếu việc thực

2 Magna Carta 1297, mục (30) Xem tại: <https://www.archives.gov/files/press/press-kits/magna-carta/magna-carta-translation.pdf>

3 Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người & Quyền công dân, Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR 1966), NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr 175.

4 What Is "Freedom of Movement" in the European Union?. Xem tại: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/what-eu-freedom-movement>

5 Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, Tu chính án số IV.

6 Canadian Charter of Rights and Freedom (Canada Act 1982)

7 Đạo luật về quyền New Zealand (Bill of Rights Act 1990)

8 Victorian Act 2006, Mục 12.

9 Victorian Act 2006, Mục 12.

10 Australian Law Reform Commission (ALRC), Traditional Rights and Freedoms— Encroachments by Commonwealth Laws – Final Report, Chapter 5: Freedom of Movement, 2015, tr.45. Xem: https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ip46_ch_5_freedom_of_movement.pdf

thì quyền này phát sinh mâu thuẫn với các quyền và lợi ích khác trên thực tế, ví dụ như có thể làm lây truyền bệnh dịch ảnh hưởng đến sức khỏe của cộng đồng, hoặc làm ảnh hưởng đến an toàn công cộng. Cụ thể, Điều 12 Công ước Quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR, 1966) ghi nhận: quyền tự do đi lại có thể phải chịu “... những hạn chế do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác...”¹¹. Tuy nhiên, cũng theo quy định của Điều 12 ICCPR, việc áp đặt hạn chế đối với quyền tự do đi lại chỉ được thực hiện với điều kiện những hạn chế đó phải hợp lý, được quy định trong pháp luật và “được chấp nhận rộng rãi trong một xã hội tự do và dân chủ”¹².

2. Quyền tự do đi lại theo pháp luật quốc tế

Lần đầu tiên quyền tự do đi lại được ghi nhận trong luật nhân quyền quốc tế tại Điều 13 Tuyên ngôn Nhân quyền quốc tế (UDHR 1948). Điều này khẳng định: Mọi người đều có “quyền tự do đi lại và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia” và “quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình”. Như vậy, theo UDHR, tự do đi lại bao gồm các khía cạnh: (1) quyền tự do đi lại trong phạm vi biên giới của một quốc gia (hay còn gọi là “quyền tự do đi lại trong nước”); (2) quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước của chính mình (hay

còn gọi là “quyền xuất cảnh hay quyền đi cư”); và (3) quyền quay lại đất nước của mình (hay còn gọi là “quyền nhập cảnh hay quyền nhập cư”)¹³. Từ một góc độ khác, theo UDHR, chủ thể của quyền tự do đi lại là tất cả mọi người, bao gồm cả người nước ngoài. Người nước ngoài nếu sinh sống hay được có mặt hợp pháp ở một quốc gia thì cũng có quyền tự do đi lại trong phạm vi lãnh thổ của nước đó mà không bị ngăn chặn hay cản trở tùy tiện.

Như đã đề cập, quy định về tự do đi lại và tính chất không tuyệt đối của quyền này trong Điều 13 UDHR được tái khẳng định trong Điều 12 ICCPR. Cụ thể hóa Điều 12 ICCPR, trong Bình luận chung số 27 (được thông qua tại phiên họp lần thứ 67, 1999), Ủy ban Nhân quyền của Liên hiệp quốc (cơ quan giám sát thực hiện ICCPR) nhấn mạnh tự do đi lại là điều kiện không thể thiếu đối với sự phát triển tự do của cá nhân và có ảnh hưởng đến nhiều quyền khác được ghi nhận trong Công ước. Ủy ban lưu ý rằng, các quốc gia có thể đặt ra những giới hạn nhất định với quyền này trong pháp luật nhưng không được làm vô hiệu nguyên tắc tự do đi lại, không được phân biệt đối xử, đồng thời phải phù hợp với những căn cứ quy định trong khoản 3 Điều 12 ICCPR¹⁴ cũng như với các quyền khác được ICCPR công nhận¹⁵. Khi thiết lập những giới hạn đối với quyền tự do đi lại, các quốc gia cũng phải tuân thủ nguyên tắc có liên quan nêu ở Điều 5 ICCPR, theo đó, các hạn chế đưa ra phải không làm tổn hại đến bản chất của các

11 ICCPR, Điều 12.3

12 Australian Law Reform Commission (ALRC), Tài liệu đã dẫn, tr. 44 – 47

13 Gudmundur Alfredsson & Asbjørn Eide, Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền 1948 – Mục tiêu chung của nhân loại, NXB Lao động – Xã hội, 2010, tr. 286.

14 Điều 12 khoản 3 ICCPR quy định, quyền tự do đi lại và cư trú sẽ không phải chịu bất kỳ hạn chế nào, trừ những hạn chế do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được Công ước này công nhận.

15 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, đoạn 1&2.

quyền; phải có sự tương thích giữa sự hạn chế và quyền có liên quan, giữa quy phạm và loại trừ; những hạn chế phải tương xứng với lợi ích được bảo vệ và nguyên tắc tương xứng này cần được tuân thủ bởi cả các cơ quan lập pháp lẫn các cơ quan tư pháp và hành pháp.

Ngoài ra, liên quan đến việc thực thi quyền tự do đi lại, Bình luận chung số 27 của Ủy ban Nhân quyền còn nêu ra những lưu ý sau:

Về đối tượng áp dụng, tự do đi lại được áp dụng đối với công dân cũng như người nước ngoài đang cư trú hoặc hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ một nước. Tuy nhiên, việc cho phép nhập cảnh và tư cách "hợp pháp" của một người nước ngoài trên lãnh thổ của một nước phụ thuộc vào quy định trong pháp luật quốc gia và phù hợp với những nghĩa vụ quốc tế của quốc gia đó¹⁶.

Về quyền tự do đi lại và chọn nơi cư trú trong lãnh thổ quốc gia, theo Điều 12 (1) ICCPR, việc bảo đảm quyền này không phụ thuộc vào mục đích hay lý do của việc đi lại hay của việc lựa chọn nơi cư trú, và bất cứ sự hạn chế nào với quyền này cũng phải căn cứ vào quy định trong khoản 3 Điều 12 ICCPR¹⁷.

Về quyền tự do rời khỏi đất nước, kể cả nước mình, quyền này cần được áp dụng không phụ thuộc vào nước đến và mục đích, thời gian mà cá nhân dự định ở lại bên ngoài nước mình. Bởi vậy, quyền này bao hàm cả quyền đi ra nước ngoài để làm việc, tham quan cũng như để cư trú lâu dài. Quyền này

áp dụng cả cho những người nước ngoài sống hợp pháp trên lãnh thổ của một nước khác, vì vậy, một người nước ngoài bị trục xuất hợp pháp có quyền được lựa chọn nước đến nếu có sự đồng ý của nước đó¹⁸.

Về quyền trở lại đất nước mình, đối tượng áp dụng là những người được trở lại sau khi rời đất nước, người có quốc tịch nước đó nhưng sinh ra ở nước ngoài và lần đầu tiên trở về nước mà mình mang quốc tịch¹⁹. Quyền này cũng hàm ý về quyền của một người được ở lại nước mình và cấm việc di dân bắt buộc hoặc cưỡng chế người dân đến các nước khác²⁰.

Ủy ban Nhân quyền xác định một số hạn chế được xem là thích đáng với quyền tự do đi lại, bao gồm: (i) giới hạn việc đi vào những khu vực quân sự vì lý do an ninh quốc gia; (ii) những giới hạn về quyền tự do cư trú ở những nơi có cộng đồng thiểu số hoặc bản xứ sinh sống²¹. Đây không phải là một danh mục đóng, vì thế các quốc gia có thể đưa ra những giới hạn khác, song phải đáp ứng những điều kiện về hạn chế quyền đã nêu ở trên. Để phòng ngừa các quốc gia đưa ra những hạn chế quá mức với quyền tự do đi lại, cũng trong Bình luận chung số 27, Ủy ban Nhân quyền đã liệt kê những hạn chế được coi là không thích đáng, bao gồm: (i) không cho phép một người ra nước ngoài với lý do [chung chung] là người này nắm giữ "các bí mật của nhà nước"; (ii) ngăn cản một cá nhân đi lại trong nước với lý do không có giấy phép cụ thể; (iii) đòi hỏi một cá nhân phải xin phép và được sự chấp nhận của cơ quan có thẩm quyền mới được thay

16 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 5.

17 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 5.

18 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 8.

19 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 19.

20 Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người, NXB Chính trị Quốc gia, 2009, tr.217 - 227.

21 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 16.

đổi nơi cư trú; (iv) đặt ra những đòi hỏi đặc biệt với một cá nhân để có thể được cấp hộ chiếu; (v) đòi hỏi một cá nhân phải có bảo lãnh từ những thành viên khác trong gia đình mới được xuất, nhập cảnh; (vi) đòi hỏi một cá nhân phải mô tả chính xác về lộ trình đi lại mới được xuất, nhập cảnh; (vii) trì hoãn việc cấp các giấy tờ đi lại cho một cá nhân mà không có lý do thích đáng; (viii) áp đặt những hạn chế đối với các thành viên gia đình trong việc đi lại, thăm viếng nhau; (ix) đưa ra những yêu cầu với một cá nhân để được cho phép xuất, nhập cảnh, như phải cam kết trở lại nước mình hoặc phải mua vé khứ hồi, hay phải có giấy mời từ nước đến hoặc từ người thân đang sống ở nước đến đòi hỏi; (x) gây ra những phiền nhiễu với người nộp đơn xin xuất cảnh, ví dụ như đe dọa xâm phạm thân thể, bắt giữ, sa thải hay không cho con cái họ tiếp tục học tập ở trường; (xi) từ chối cấp hộ chiếu cho một người chỉ vì một lý do [chung chung] cho rằng nếu người đó ra nước ngoài có thể "gây hại cho thanh danh của đất nước"²²...

Bên cạnh việc được ghi nhận tại Điều 12 ICCPR, quyền tự do đi lại còn được ghi nhận trong một số văn kiện pháp luật quốc tế về quyền của các nhóm dễ bị tổn thương, nhằm mục đích giúp các đối tượng yếu thế trong xã hội có thể thụ hưởng quyền này một cách bình đẳng, cụ thể:

Theo Công ước về Quyền trẻ em (CRC1989), đơn của một đứa trẻ hoặc của cha mẹ em yêu cầu được nhập cảnh vào hay xuất cảnh khỏi một quốc gia thành viên vì mục đích đoàn tụ gia đình phải được các quốc gia thành viên có liên quan xử lý một cách tích cực, nhân đạo và nhanh chóng. Đồng thời, các quốc gia cần bảo đảm rằng

việc một người đưa ra yêu cầu như thế sẽ không phải chịu bất kỳ hậu quả có hại nào cho bản thân họ và cho các thành viên gia đình họ. Trẻ em có cha mẹ cư trú ở các quốc gia khác nhau có quyền được duy trì mối quan hệ và tiếp xúc trực tiếp với cả cha và mẹ một cách đều đặn, trừ khi gặp hoàn cảnh đặc biệt. Các quốc gia thành viên phải tôn trọng quyền của đứa trẻ và của cha mẹ em được rời khỏi bất cứ quốc gia nào, kể cả chính nước họ và quyền trở về nước họ. Quyền được rời khỏi bất kỳ quốc gia nào sẽ chỉ lệ thuộc vào những điều hạn chế được ghi trong pháp luật và cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, y tế, đạo đức hoặc các quyền và sự tự do của những người khác, và phù hợp với các quyền khác được thừa nhận trong Công ước²³.

Theo Công ước quốc tế về Quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - CRMW), người lao động di trú và các thành viên gia đình họ có các quyền: tự do rời khỏi bất kỳ quốc gia nào, kể cả nước mình; quyền trở về hoặc ở lại nước mình vào mọi thời điểm; quyền tự do đi lại trong lãnh thổ của quốc gia nơi có việc làm và tự do lựa chọn nơi cư trú ở nước đó. Những quyền này không bị hạn chế ngoại trừ những giới hạn được quy định theo pháp luật mà cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe và đạo đức cộng đồng, các quyền và tự do của người khác, cũng như phù hợp với các quyền khác được thừa nhận trong Công ước²⁴.

Theo Công ước về Quyền của người khuyết tật (Convention on the Rights of

22 HRC, Bình luận chung số 27, 1999, Đoạn 17

23 Điều 10, Công ước về Quyền trẻ em

24 Điều 8 & 39, Công ước quốc tế về Quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ.

Persons with Disabilities - CRPD), các quốc gia thành viên có nghĩa vụ công nhận và bảo đảm quyền được tự do đi lại của người khuyết tật trên cơ sở bình đẳng với những người khác. Công ước nêu rõ, người khuyết tật không bị tước đoạt, một cách tùy tiện hoặc trên cơ sở sự khuyết tật, quyền tự do đi lại một cách thuận lợi, bao gồm tự do rời khỏi và trở về bất kỳ đất nước nào, kể cả đất nước của mình²⁵.

3. Quyền tự do đi lại theo pháp luật Việt Nam

Ở Việt Nam, quyền tự do đi lại được ghi nhận trước hết trong Hiến pháp với tư cách là một quyền cơ bản của con người, công dân. Cụ thể, Điều 23 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: “Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước”. Như vậy, quyền tự do đi lại theo Hiến pháp năm 2013 cũng bao gồm các nội dung như quy định của pháp luật quốc tế, đó là: tự do đi lại trong phạm vi lãnh thổ nước mình, quyền ra nước ngoài (quyền xuất cảnh) và quyền trở lại nước mình (quyền nhập cảnh).

Liên quan đến vấn đề xuất, nhập cảnh, tùy theo quy định của pháp luật hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập, công dân Việt Nam được cấp hộ chiếu (bao gồm hộ chiếu ngoại giao; hộ chiếu công vụ; hộ chiếu phổ thông, hộ chiếu thuyền viên) hoặc giấy thông hành (bao gồm: giấy thông hành biên giới; giấy thông hành nhập xuất cảnh; giấy thông hành hồi hương...) để ra/vào lãnh thổ Việt Nam qua các cửa khẩu

đường không hoặc đường bộ²⁶.

Đối với người nước ngoài, Hiến pháp năm 2013 quy định, người nước ngoài cư trú ở Việt Nam được bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam, trong đó có quyền tự do đi lại²⁷. Ngoài ra, người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hòa bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì có thể được Nhà nước xem xét cho nhập cảnh và cư trú²⁸. Theo quy định của pháp luật hiện hành về xuất nhập cảnh của Việt Nam, người nước ngoài được: (1) *nhập cảnh* khi có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế và thị thực, nếu nhập cảnh theo diện đơn phương miễn thị thực thì hộ chiếu phải còn thời hạn sử dụng ít nhất 06 tháng và phải cách thời điểm xuất cảnh Việt Nam lần trước ít nhất 30 ngày²⁹; (2) *quá cảnh* khi có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế; vé phương tiện phù hợp với hành trình đi nước thứ ba; thị thực của nước thứ ba, trừ trường hợp được miễn thị thực³⁰; (3) *xuất cảnh* khi có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế; chứng nhận tạm trú hoặc thẻ tạm trú, thẻ thường trú còn giá trị; không thuộc trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định của pháp luật³¹.

Nhìn chung, quy định về quyền tự do đi lại trong pháp luật Việt Nam hiện đã phản ánh các nguyên tắc cơ bản phù hợp với tinh thần của luật nhân quyền quốc tế, đó là nguyên tắc bình đẳng và nguyên tắc về sự hạn chế quyền, cụ thể như sau:

25 Điều 18, Công ước về Quyền của người khuyết tật

26 Điều 3&4 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP ngày 17/8/2007 của Chính phủ về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 94/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ).

27 Điều 48 Hiến pháp 2013

28 Điều 49 Hiến pháp 2013

29 Điều 20 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014

30 Điều 23 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014

31 Điều 27 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014

Thứ nhất, nguyên tắc “mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và không bị phân biệt đối xử trên mọi lĩnh vực của đời sống”³². Theo nguyên tắc này, quyền tự do đi lại được bảo đảm cho mọi công dân, không có sự phân biệt đối xử nào dựa trên cơ sở tuổi tác, giới tính, tôn giáo, tín ngưỡng, trình độ học vấn,....

Thứ hai, quyền tự do đi lại không phải là một quyền tuyệt đối, việc thực thi quyền này có thể bị hạn chế “trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”³³.

Liên quan đến nguyên tắc về hạn chế quyền, để cụ thể hóa quy định nêu trên của Hiến pháp năm 2013, pháp luật về xuất nhập cảnh của Việt Nam quy định về các trường hợp hạn chế quyền tự do đi lại như sau:

Đối với công dân Việt Nam, theo Nghị định số 136/2007/NĐ-CP ngày 17/8/2007 của Chính phủ về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 94/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ), công dân Việt Nam chưa được xuất cảnh nếu thuộc một trong những trường hợp sau đây: (1) đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc có liên quan đến công tác điều tra tội phạm; (2) đang có nghĩa vụ chấp hành bản án hình sự; (3) đang có nghĩa vụ chấp hành bản án dân sự, kinh tế; đang chờ để giải quyết tranh chấp về dân sự, kinh tế; (4) đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, nghĩa vụ nộp thuế và những nghĩa vụ khác về tài chính trừ trường hợp

có đặt tiền, đặt tài sản hoặc có biện pháp bảo đảm khác để thực hiện nghĩa vụ đó; (5) vì lý do ngăn chặn dịch bệnh nguy hiểm lây lan; (6) vì lý do bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội; (7) có hành vi vi phạm hành chính về xuất nhập cảnh theo quy định của Chính phủ³⁴. Công dân Việt Nam đang ở nước ngoài chưa được cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài cấp giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh nếu thuộc một trong những trường hợp sau: (1) không có giấy tờ chứng minh có quốc tịch Việt Nam; (2) vì lý do bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội theo quyết định của Bộ trưởng Bộ Công an³⁵.

Điều 26 Dự thảo Luật Xuất, nhập cảnh của công dân Việt Nam (văn bản sẽ thay thế hai Nghị định nêu trên)³⁶ quy định những trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh bao gồm: “(1) Bị can, bị cáo; người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố mà qua kiểm tra, xác minh người đó bị nghi thực hiện tội phạm và xét thấy cần ngăn chặn ngay việc người đó trốn hoặc tiêu hủy chứng cứ theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự; (2) Người đang có nghĩa vụ chấp hành bản án hình sự, dân sự, kinh tế, quyết định của Hội đồng cạnh tranh; (3) Người có nghĩa vụ trong vụ án, vụ việc về dân sự, kinh tế, hôn nhân và gia đình, lao động, hành chính nếu có căn cứ cho rằng việc xuất cảnh của họ ảnh hưởng đến việc giải quyết vụ án, vụ việc, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc việc thi hành án; (4) Người đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, nghĩa vụ nộp thuế và những nghĩa vụ

32 Điều 16 Hiến pháp 2013

33 Điều 14 2 Hiến pháp 2013

34 Điều 21 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định 94/2015/NĐ-CP)

35 Điều 23 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định 94/2015/NĐ-CP)

36 Dự thảo 2, được đăng tải lấy ý kiến nhân dân trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ từ tháng 12/2018 và trên trang Duthaonline của Quốc hội. Xem tại http://duthaonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1610&LanID=1611&TabIndex=1

khác về tài chính, trừ trường hợp có đặt tiền, đặt tài sản bảo có biện pháp bảo đảm khác để thực hiện nghĩa vụ đó theo quy định của pháp luật; (5) Vì lý do ngăn chặn dịch bệnh nguy hiểm lây lan; (6) Vì lý do quốc phòng, an ninh; (7) Người bị cơ quan quản lý xuất nhập cảnh ra quyết định xử phạt hành chính vì vi phạm quy định tại khoản 1, khoản 2, khoản 3 và khoản 4 Điều 5 của Luật này³⁷.

Bên cạnh đó, trong Dự thảo Luật Xuất, nhập cảnh của công dân Việt Nam, các Điều 23 (quy định về điều kiện xuất cảnh) và Điều 24 (quy định về điều kiện nhập cảnh) cũng có thể xem là những giới hạn với quyền xuất, nhập cảnh (theo nghĩa là nếu không đáp ứng các điều kiện đặt ra thì không được xuất, nhập cảnh). Cụ thể, theo khoản 1 Điều 23, công dân Việt Nam được xuất cảnh khi có đủ các điều kiện sau: a) Có giấy tờ xuất nhập cảnh hợp lệ; b) Có giấy tờ phù hợp với quy định của nước đến hoặc phù hợp với quy định của Điều ước quốc tế Việt Nam là thành viên; c) Không thuộc trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định tại Điều 26 của Luật này. Khoản 2 Điều 23 quy định, trẻ em dưới 14 tuổi hoặc người mất năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi theo quy định của pháp luật, ngoài các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này thì phải có người đại diện hợp pháp đi cùng. Trong khi đó, theo khoản 1 Điều 24, điều kiện nhập cảnh trở lại Việt Nam là “Có giấy tờ xuất nhập cảnh hợp lệ”. Khoản 2 Điều này cũng quy định: “Trẻ em dưới 14 tuổi hoặc người mất năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi theo

quy định của pháp luật, ngoài điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này thì phải có người đại diện hợp pháp đi cùng”.

So sánh các quy định nêu trên của hai Nghị định 136/2007/NĐ-CP, 94/2015/NĐ-CP và Dự thảo Luật Xuất, Nhập cảnh của công dân Việt Nam, có thể thấy sự tương đồng về cách tiếp cận và các vấn đề được đề cập, chỉ có nội dung một số quy định của Dự thảo Luật Xuất, Nhập cảnh của công dân Việt Nam mang tính cụ thể, chi tiết và có phần rộng hơn (ví dụ như trong hai trường hợp đầu tiên về tạm hoãn xuất cảnh với các đối tượng đang liên quan đến hoạt động tố tụng).

Đối với người nước ngoài, các trường hợp chưa cho nhập cảnh bao gồm: (1) người nước ngoài không đủ điều kiện theo quy định của pháp luật; (2) trẻ em dưới 14 tuổi không có cha, mẹ, người giám hộ hoặc người được ủy quyền đi cùng; (3) người nước ngoài có hành vi giả mạo giấy tờ, khai sai sự thật để được cấp giấy tờ có giá trị nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú; (4) người bị mắc bệnh tâm thần hoặc mắc bệnh truyền nhiễm gây nguy hiểm cho sức khỏe cộng đồng; (5) người bị trục xuất khỏi Việt Nam chưa quá 03 năm kể từ ngày quyết định trục xuất có hiệu lực; (6) người bị buộc xuất cảnh khỏi Việt Nam chưa quá 06 tháng kể từ ngày quyết định buộc xuất cảnh có hiệu lực; (7) chưa cho nhập cảnh vì lý do phòng, chống dịch bệnh; (8) chưa cho nhập cảnh vì lý do thiên tai; (9) chưa cho nhập cảnh vì lý do quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội³⁸. Các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh đối với người nước ngoài bao gồm: (1) người nước

37 Khoản 1-4 Điều 5 của Dự thảo Luật Xuất, Nhập cảnh của công dân Việt Nam quy định các hành vi bị nghiêm cấm bao gồm: (1) Cung cấp thông tin sai sự thật để được cấp giấy tờ xuất nhập cảnh. (2) Làm giả, sử dụng giấy tờ giả để xuất cảnh, nhập cảnh; sử dụng giấy tờ xuất nhập cảnh trái quy định của pháp luật Việt Nam. (3) Mua, bán, mướn, cho mướn, thuê, cho thuê giấy tờ để làm thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh; hủy hoại, tẩy xóa, sửa chữa giấy tờ xuất nhập cảnh. (4) Lợi dụng, lạm dụng hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh để xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

38 Điều 21 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014.

ngoài đang là bị can, bị cáo, người có nghĩa vụ liên quan trong vụ án hình sự hoặc đang là bị đơn, người bị kiện, người có nghĩa vụ liên quan trong vụ việc dân sự, kinh doanh thương mại, lao động, hành chính, hôn nhân và gia đình; (2) người nước ngoài đang có nghĩa vụ chấp hành bản án, quyết định của Tòa án, quyết định của Hội đồng xử lý cạnh tranh; (3) người nước ngoài chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế; (4) người nước ngoài đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; (5) bị tạm hoãn xuất cảnh vì lý do quốc phòng, an ninh. Thời hạn tạm hoãn xuất cảnh không quá 03 năm và có thể gia hạn³⁹.

4. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về quyền tự do đi lại

Để bảo đảm quyền tự do đi lại của công dân và người nước ngoài ở Việt Nam, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quyền tự do đi lại về những vấn đề sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định hướng dẫn thi hành Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014.

Theo quy định của Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014, người không quốc tịch thường trú ở nước ngoài được nhập cảnh Việt Nam du lịch, thăm người thân; người không quốc tịch cư trú tại Việt Nam có nhu cầu xuất cảnh được Bộ Công an xem xét cấp giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế⁴⁰. Các quy định này có tính nhân văn cao và phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế song còn thiếu cụ thể (chưa được quy định cụ thể trong Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 và bất kỳ văn bản pháp luật nào hướng dẫn thi

hành Luật này), vì vậy có thể gây những trở ngại trong việc thực hiện trong thực tế. Ví dụ, trong khi Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 quy định cho phép người không quốc tịch có thể được nhập cảnh Việt Nam du lịch, thăm người thân đồng thời quy định nghĩa vụ của người nước ngoài (bao gồm người không quốc tịch) nhập cảnh vào Việt Nam phải mang theo hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế⁴¹, trong khi đó lại chưa có hướng dẫn chi tiết như thế nào là hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị đi lại quốc tế. Sự thiếu hụt này có thể khiến một số người không quốc tịch bị từ chối nhập cảnh, đặc biệt là những người sẽ gặp khó khăn trong việc có được những giấy tờ như vậy. Do đó, cần bổ sung quy định hướng dẫn về vấn đề này theo hướng tạo thuận lợi hơn cho người không quốc tịch được nhập cảnh vào lãnh thổ Việt Nam. Bởi lẽ, đây là nhóm dễ bị tổn thương mà theo luật nhân quyền quốc tế, các quốc gia cần “xem xét với sự cảm thông đối với việc cấp giấy tờ thông hành như vậy cho người không quốc tịch trên lãnh thổ của mình mà không thể có được một giấy thông hành của đất nước nơi họ cư trú hợp pháp”⁴².

Ngoài ra, để phù hợp với tinh thần của luật nhân quyền quốc tế, cần sửa đổi quy định của Điều 23 Hiến pháp năm 2013: “Công dân có quyền tự do đi lại” theo hướng mở rộng phạm vi chủ thể của quyền tự do đi lại sang “mọi người có quyền tự do đi lại”. Quy định này mở rộng chủ thể của quyền tự do đi lại không chỉ bao gồm công dân Việt Nam mà còn bao gồm những người nước ngoài và người không quốc tịch đã được cho phép nhập cảnh và đang hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam.

39 Điều 28 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014

40 Điều 44 (khoản 1, điểm h và i) Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, 2014

41 Điều 44 (khoản 2, điểm c) Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam 2014

42 Điều 28, Công ước về vị thế của người không quốc tịch, 1954

Thứ hai, ban hành một mẫu “Giấy thông hành” chung.

Khoản 2 Điều 4 Nghị định 136/2007/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 94/2015/NĐ-CP) quy định các loại hộ chiếu (bao gồm: Hộ chiếu ngoại giao; Hộ chiếu công vụ; Hộ chiếu phổ thông; Hộ chiếu thuyền viên) và giấy thông hành (bao gồm: Giấy thông hành biên giới; Giấy thông hành nhập xuất cảnh; Giấy thông hành hồi hương; Giấy thông hành). Mặc dù Nghị định đã có các quy định nhằm giải thích thế nào là từng loại hộ chiếu và giấy thông hành⁴³, tuy nhiên, một số người dân vẫn có thể lúng túng khi phân biệt các loại giấy tờ đó, đặc biệt là các loại giấy thông hành.

Hiện tại, Điều 7 Dự thảo Luật Xuất Nhập cảnh của công dân Việt Nam đã sửa đổi theo hướng không liệt kê các loại giấy thông hành mà chỉ quy định “Giấy thông hành” là một trong các loại giấy tờ xuất nhập cảnh (cùng với các loại hộ chiếu). Sửa đổi này là phù hợp với thực tế, tuy nhiên cần nhất quán giữa cách tiếp cận này trong các nghị định hướng dẫn thi hành luật về sau. Cần nghiên cứu ban hành một mẫu giấy thông hành chung, trong đó có ghi rõ một số mục đích để các chủ thể lựa chọn (ví dụ: vì mục đích đi lại qua biên giới, xuất nhập cảnh, hồi hương hay mục đích khác). Bên cạnh đó, cần nghiên cứu xây dựng cơ chế một cửa, tăng độ tích hợp giải quyết tất cả các dịch vụ cần thiết liên quan đến việc cấp giấy phép và đăng ký xuất, nhập cảnh (theo kinh nghiệm của Malaysia⁴⁴) nhằm tạo thuận

lợi cho cả công dân và người nước ngoài.

Thứ ba, bổ sung quy định giải thích các điều kiện hạn chế quyền tự do đi lại.

Theo quy định của khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, “quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có văn bản nào giải thích làm rõ nội hàm và phạm vi. Tình trạng này có thể dẫn đến việc hạn chế không thích đáng quyền tự do đi lại của người dân, do cách hiểu không đầy đủ và chính xác về những gì chủ thể quyền được làm và những gì mà cơ quan nhà nước được phép giới hạn. Vì vậy, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (cơ quan có thẩm quyền giải thích Hiến pháp) nên sớm có văn bản giải thích quy định trên.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại của công dân liên quan đến quyền tự do đi lại.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, khi bị từ chối cấp giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh hoặc khi bị thông báo chưa cho xuất cảnh hoặc khi các cơ quan cấp giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh không thực hiện đúng các quy định của pháp luật, công dân có quyền khiếu nại⁴⁵. Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định rõ những hình thức bồi thường thích hợp khi bị vi phạm như vậy. Thêm vào đó, quyền khiếu nại này mới chỉ được quy định với công dân Việt Nam mà chưa có quy định tương tự cho công dân

43 Theo Điều 10 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định 94/2015/NĐ-CP), giấy thông hành biên giới và giấy thông hành nhập xuất cảnh cấp cho công dân Việt Nam qua lại nước có chung biên giới với Việt Nam, theo Điều ước quốc tế giữa Việt Nam với nước đó. Theo Điều 11 Nghị định này, giấy thông hành hồi hương cấp cho công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài nhập cảnh về thường trú ở Việt Nam. Theo Điều 12 Nghị định này, giấy thông hành cấp cho công dân Việt Nam không định cư ở nước ngoài để nhập cảnh về thường trú ở Việt Nam trong những trường hợp: 1. Không được nước ngoài cho cư trú 2. Phải về nước theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam mà không có hộ chiếu quốc gia 3. Có nguyện vọng về nước nhưng không có hộ chiếu quốc gia.

44 Sarji, *Civil Service Reforms – Toward Malaysia’s Vision 2020*. Kuala Lumpur. Pelanduk Publications, 1996

45 Điều 33 khoản 2 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định 94/2015/NĐ-CP) Theo Điều này, công dân Việt Nam có quyền khiếu nại theo quy định của pháp luật khi bị từ chối cấp giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh hoặc khi bị thông báo chưa cho xuất cảnh hoặc khi các cơ quan cấp giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh không thực hiện đúng các quy định của Nghị định này.

nước ngoài khi nhập cảnh, xuất cảnh ra/vào Việt Nam. Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật này hiện chưa có quy định nào về việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại những vi phạm quy định của Luật. Đây cũng là những khoảng trống pháp luật mà

các cơ quan nhà nước nên nghiên cứu khoa lập trong thời gian tới để bảo đảm quyền được khiếu nại và được bồi thường thiệt hại của những người bị xâm phạm quyền tự do đi lại, đặc biệt là trong việc xuất nhập cảnh. Việc bồi thường thiệt hại cần được thực hiện trên cơ sở có chứng cứ thực tế, công khai, minh bạch và không phân biệt đối xử ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Australian Law Reform Commission (ALRC), *Traditional Rights and Freedoms— Encroachments by Commonwealth Laws – Final Report, Chapter 5: Freedom of Movement*, 2015. https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ip46_cb_5_freedom_of_movement.pdf
 2. Các văn kiện quốc tế về nhân quyền: Tuyên ngôn nhân quyền (UDHR, 1948); Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966); Công ước về Quyền trẻ em (CRC, 1989); Công ước quốc tế về quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (CRMW, 1973); Công ước về quyền của người khuyết tật (2007); Công ước về vị thế của người không quốc tịch (1954).
 3. Canadian Charter of Rights and Freedom (Canada Act 1982)
 4. Dự thảo Luật Xuất, Nhập cảnh của công dân Việt Nam. http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1610&LanID=1611&TabIndex=1
 5. Gudmundur Alfredsson & Asbjorn Eide, *Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền 1948 – Mục tiêu chung của nhân loại*, NXB Lao động – Xã hội, 2010.
 6. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người*, NXB Chính trị Quốc gia, 2009.
 7. Jane McAdam, 'An Intellectual History of Freedom of Movement in International Law: The Right to Leave as a Personal Liberty' (2011) 12 Melbourne Journal of International Law .
 8. Hiến pháp năm 2013
 9. HRC, Bình luận chung số 27, 1999
 10. Magna Carta 1297, mục (30), tại <https://www.archives.gov/files/press/press-kits/magna-carta/magna-carta-translation.pdf> *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, Tu chính án số 1V.*
 11. Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014.
 12. Nghị định số 136/2007/NĐ-CP ngày 17/8/2007 về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam.
 13. Nghị định số 94/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 136/2007/NĐ-CP về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam.
 14. New Zealand Bill of Rights Act 1990
 15. Sarji, *Civil Service Reforms - Toward Malaysia's Vision 2020*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1996
 16. Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người & Quyền công dân, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR 1966)*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012.
 17. Victorian Act 2006
 18. What Is "Freedom of Movement" in the European Union?
- Xem: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/what-eu-freedom-movement>