

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ TƯỚC QUỐC TỊCH VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Nguyễn Mai Anh*

Tóm tắt: Trong những năm gần đây, biện pháp tước quốc tịch được sử dụng ngày càng phổ biến bởi các quốc gia. Việc áp dụng biện pháp này gây ra tác động rất lớn đối với cá nhân người bị mất đi quốc tịch và trong tình huống xấu nhất có thể dẫn đến tình trạng không quốc tịch. Xuất phát từ tầm quan trọng của việc có quốc tịch, việc nghiên cứu về biện pháp này trong pháp luật quốc tế với sự liên hệ tới pháp luật Việt Nam là vô cùng cần thiết. Trong phạm vi bài viết, tác giả tập trung làm rõ các vấn đề sau: Khái niệm, bản chất pháp lý, cơ sở áp dụng biện pháp tước quốc tịch theo pháp luật quốc tế và Việt Nam, các kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật Việt Nam về biện pháp này.

Abstract: In recent years, deprivation of nationality has been resorted to by many states. This measure has significantly negative effects on individuals and in the worst scenarios, can result in statelessness. Given the significance of nationality, a comparative analysis of international law on deprivation of nationality and Vietnamese legislation on the same matter is crucial and warranted. This paper examines the definition, legal nature, and conditions for deprivation of nationality under international law, along with recommendations for Viet Nam's legal framework on this matter.

1. Khái quát về tước quốc tịch

1.1. Khái niệm

Quyền có quốc tịch hiện nay được thừa nhận rộng rãi trong pháp luật quốc tế như là một quyền con người cơ bản¹. Việc chấm dứt mang quốc tịch của một Nhà nước có thể gây ra những tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân. Dưới góc độ pháp lý, quốc tịch của một người có thể bị mất đi vì một số lý do như khi người đó tự nguyện xin thôi quốc tịch hay bị Nhà nước tước quốc tịch. Ở trường hợp thứ hai, quốc tịch của cá nhân bị mất đi

do sự cưỡng chế từ phía Nhà nước và không theo mong muốn của cá nhân đó.

Có nhiều cách định nghĩa khác nhau về “tước quốc tịch” (*deprivation of nationality*). Sự khác nhau này không chỉ thể hiện trong công trình nghiên cứu của các học giả khác nhau mà ngay cả trong các văn kiện pháp lý của Liên hợp quốc. Cụ thể, các Nghị quyết của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc chỉ rõ thuật ngữ “tước quốc tịch” sử dụng trong Tuyên ngôn phổ quát về Nhân quyền (UDHR) bao gồm cả trường hợp quốc tịch bị mất một cách tự động do áp dụng pháp luật (*ex lege*) và hành vi tước quốc tịch trong các trường hợp cụ thể bởi cơ quan hành chính hoặc tư pháp có thẩm quyền². Mặt khác, Công ước về Giảm thiểu

* ThS., Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Điều 15 Tuyên ngôn phổ quát về Nhân quyền (UDHR), Điều 24(3) Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), Điều 5(d)(iii) Công ước về Xóa bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc.

² R. de Groot, *Survey on Rules on Loss of Nationality in International Treaties and Case Law*, CEPS Paper

tình trạng không quốc tịch³ năm 1961 của Liên hợp quốc (Công ước 1961) lại sử dụng một cách tiếp cận khác khi định nghĩa thuật ngữ này. Công ước phân biệt rõ hai thuật ngữ “mất quốc tịch” – dùng để chỉ việc thu hồi quốc tịch một cách tự động (*ex lege*)⁴ và “tước quốc tịch” - chỉ tình huống mà việc thu hồi quốc tịch của một người là do cơ quan nhà nước khởi xướng⁵. Trên cơ sở quy định của các văn kiện trên, Cao uỷ Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) đã đưa ra một khái niệm cơ bản về “tước quốc tịch”. Theo đó, “tước quốc tịch” là tình trạng “một Nhà nước chủ động lấy đi quốc tịch của công dân Nhà nước đó”⁶. Với cách định nghĩa này, “tước quốc tịch” bao gồm tất cả các hình thức mất đi quốc tịch một cách không tự nguyện (“*denaturalization*” hay “*denationalization*”)⁷ được thực hiện bởi Nhà nước. Một số hình thức phổ biến của tước quốc tịch có thể kể đến như tự động tước quốc tịch của cá nhân hay một nhóm người trên cơ sở áp dụng pháp luật⁸; các hành vi tước quốc tịch cá biệt thực hiện bởi cơ quan hành chính hoặc tư pháp⁹ hoặc kể cả các trường hợp mặc dù không có các

hành vi chính thức từ Nhà nước nhưng hoạt động thực tế của các cơ quan liên quan cho thấy rõ ràng rằng họ đã ngừng công nhận một người (hoặc nhóm người) là công dân của Nhà nước đó (ví dụ như từ chối cấp giấy tờ chứng minh nhân thân mới mà không có sự giải thích thoả đáng, tịch thu hay tiêu huỷ giấy tờ tùy thân của người đó)¹⁰. Một cách định nghĩa khác của tác giả David W. Maxey, tước quốc tịch là “hành vi của Nhà nước mà hiệu lực pháp lý của nó là làm mất quốc tịch của cá nhân có những hành động nhất định”¹¹.

Tóm lại, theo nghĩa rộng, “tước quốc tịch” là việc một Nhà nước chủ động từ chối công nhận một người là công dân của mình bằng nhiều cách thức khác nhau và việc từ chối này là trái với mong muốn của người đó. Với cách định nghĩa này, khái niệm “tước quốc tịch” gồm hai nội dung chính: (1) Có sự từ chối công nhận quốc tịch của cá nhân từ phía Nhà nước và (2) Sự từ chối này không phù hợp với mong muốn của cá nhân đó. Bản chất pháp lý của “tước quốc tịch” là hành vi đơn phương của Nhà nước nhằm phủ nhận tư cách công dân của cá nhân với Nhà nước đó. Hay nói cách khác, đây là sự phủ nhận các quyền mà người đó được hưởng từ phía Nhà nước với tư cách là công dân.

Hiện nay, pháp luật Việt Nam quy định việc mất đi quốc tịch một cách không tự nguyện của cá nhân gồm hai hình thức là “tước quốc tịch” và “hủy quyết định cho nhập quốc tịch”. Trên thực tế, trong pháp luật quốc tế nói chung không có sự phân biệt chi tiết giữa “tước quốc tịch” và “hủy

in Liberty and Security in Europe, No. 57/August 2013, p. 1.

³ Convention on the Reduction of Statelessness 1961.

⁴ Điều 5-7 Công ước 1961.

⁵ Điều 8 Công ước 1961.

⁶ UNHCR releases new guidelines on loss and deprivation of nationality, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-releases-new-guidelines-loss-and-deprivation-nationality>, công bố ngày 21/5/2020, truy cập ngày 10/10/2022.

⁷ *Arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General.A/HRC/10/34*, 26 January 2009, Para.49.

⁸ Ví dụ như Luật Quốc tịch Slovakia quy định chế tài cho việc nhập quốc tịch của nhà nước khác là tước đi quốc tịch Slovakia.

⁹ *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality, Report of the Secretary-General.A/HRC/13/34*, 14 December 2009, Para. 23.

¹⁰ UNHCR, “Tunis Conclusions”, Para. 11.

¹¹ Maxey, D. W. (1962), *Loss of nationality: Individual choice or government fiat?*, Albany Law Review, 26(2), p.152.

quyết định cho nhập quốc tịch”. Cả hai biện pháp này có thể được hiểu theo nghĩa rộng là “*tước quốc tịch*” (huỷ bỏ quốc tịch của cá nhân một cách không tự nguyện). Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 cũng quy định các căn cứ mất quốc tịch Việt Nam gồm: Được thôi quốc tịch Việt Nam, bị tước quốc tịch Việt Nam và hai trường hợp khác liên quan tới việc xác định quốc tịch con theo cha mẹ¹². Như vậy, về cơ bản các quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 có sự tương đồng với các quy định của pháp luật quốc tế khi ghi nhận quốc tịch cá nhân có thể mất đi trên cơ sở tự nguyện (được thôi quốc tịch) hoặc bắt buộc (bị tước quốc tịch). Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam cũng quy định căn cứ và thủ tục riêng cho hai biện pháp “*tước quốc tịch*” và “*huỷ quyết định cho nhập quốc tịch*” tại Mục 3 và Mục 4 của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008. Cụ thể, hai biện pháp này có những điểm khác biệt cơ bản sau đây: *Một là*, biện pháp tước quốc tịch có thể được áp dụng khi cá nhân có các hành vi gây phương hại nghiêm trọng tới lợi ích, uy tín của Nhà nước. Đối với việc huỷ quyết định cho nhập quốc tịch, căn cứ cho việc áp dụng là cá nhân có hành vi khai báo, cung cấp thông tin gian dối trong quá trình nộp hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam; *hai là*, biện pháp tước quốc tịch được áp dụng với công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài và những người được nhập quốc tịch Việt Nam có các hành vi bị xem xét. Trong khi đó, việc huỷ quyết định cho nhập quốc tịch chỉ áp dụng với người đã nhập quốc tịch Việt Nam có các hành vi bị xem xét với điều kiện là quyết định cho nhập quốc tịch được cấp chưa quá 5 năm.

¹² Điều 26 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008.

Xuất phát từ tầm quan trọng của quyền có quốc tịch, việc tước quốc tịch gây ra những tác động tiêu cực đến cá nhân người bị tước quốc tịch. Ở khía cạnh này, “*tước quốc tịch*” được xem là biện pháp trừng phạt người có hành vi vi phạm pháp luật, bởi lẽ “*không có biện pháp trừng phạt nào hiệu quả hơn... đối với hành vi chống đối xã hội là trục xuất những kẻ xấu xa và từ chối anh ta khỏi sự bảo vệ cần thiết để tồn tại*”¹³. Thực tế, tước quốc tịch không phải là một nội dung mới mà đã được áp dụng từ rất lâu. Ở La Mã cổ đại, một người có thể bị mất tự do khi bị bán làm nô lệ, bị bắt trong chiến tranh hoặc bị trục xuất và “*với sự mất tự do, người đó cũng mất đi quyền công dân của mình*”¹⁴. Hệ quả pháp lý của tước quốc tịch là Nhà nước chấm dứt sự bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tước quốc tịch.

Như vậy, dưới góc độ trách nhiệm pháp lý, biện pháp tước quốc tịch nói chung có thể xem là một hình thức trách nhiệm pháp lý áp dụng với các chủ thể có hành vi vi phạm. Cụ thể, việc áp dụng biện pháp này đã thoả mãn các điều kiện của trách nhiệm pháp lý gồm: (1) Có cơ sở thực tế là hành vi vi phạm pháp luật: Căn cứ phổ biến được ghi nhận trong pháp luật nhiều quốc gia là khi cá nhân đó có hành vi gây thiệt hại (hoặc đe dọa gây thiệt hại) nghiêm trọng tới lợi ích quốc gia hoặc gian dối trong quá trình xin công nhận quốc tịch; (2) Có chế tài: Việc mất quốc tịch gây ra các hậu quả pháp lý bất lợi cho cá nhân đó như không còn được Nhà nước bảo hộ, không được công nhận các quyền cơ bản về chính trị,

¹³ Pollock & Maitland, *History of English law*, 450 (2d ed. 1898).

¹⁴ Salmond, *Citizenship and Allegiance*, 17 L.Q. REV. 270, 276 (1901); Phillipson, *The International Law And Custom of Ancient Greece and Rome*, 211-13 (1911).

dân sự; (3) Có sự cưỡng chế của Nhà nước: Biện pháp tước quốc tịch mang tính bắt buộc đối với cá nhân có hành vi vi phạm, không phụ thuộc vào ý chí của người đó và (4) Có quyết định có hiệu lực pháp lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền: Đa số quốc gia là cơ quan hành chính hoặc cơ quan tư pháp.

1.2. Cơ sở áp dụng

Theo nguyên tắc tôn trọng chủ quyền và quyền tự quyết của mỗi quốc gia thì Nhà nước có thẩm quyền rất lớn trong việc quyết định cho một người nhập quốc tịch hay tước đi quốc tịch. Do vậy, tùy theo từng quốc gia mà các căn cứ để tước quốc tịch cũng được quy định khác nhau. Một vài căn cứ phổ biến có thể kể đến như: Cá nhân có hành vi xâm phạm nghiêm trọng lợi ích của Nhà nước, sinh sống lâu dài ở nước ngoài mà không thông báo đến cơ quan có thẩm quyền, tham gia quân đội nước ngoài, nhập quốc tịch của Nhà nước khác¹⁵... Tuy nhiên, pháp luật quốc tế cũng thừa nhận rộng rãi rằng, thẩm quyền này của các quốc gia nên được giới hạn bởi những nguyên tắc nhất định nhằm tránh việc quốc tịch của cá nhân bị tước bỏ một cách tùy tiện.

Như một nguyên tắc chung, Công ước 1961 nghiêm cấm việc các quốc gia thành viên tước bỏ quốc tịch khi nó khiến cho một người trở thành người không có quốc tịch. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, quốc gia thành viên vẫn có thể áp dụng biện pháp này. Chẳng hạn, nếu quốc tịch có được nhờ sự xuyên tạc hoặc gian lận, hoặc khi cá nhân có các hành vi vi phạm nghĩa vụ trung

thành với đất nước, hoặc có hành vi phương hại tới lợi ích cơ bản của quốc gia¹⁶, có thể xem là căn cứ để Nhà nước áp dụng biện pháp tước quốc tịch với cá nhân có hành vi đó. Đây có thể xem là các “ngoại lệ” của nguyên tắc cấm tước quốc tịch mà Công ước 1961 đặt ra với các nước thành viên¹⁷.

Tuy nhiên, ngay cả khi viện dẫn các căn cứ này, quốc gia thành viên chỉ có thể áp dụng biện pháp tước quốc tịch với công dân của mình một cách hợp pháp khi thỏa mãn các điều kiện sau: (1) Quốc gia đó phải tuyên bố rõ ràng về việc bảo lưu khả năng tước quốc tịch công dân vào thời điểm ký kết, phê chuẩn, tham gia vào Công ước; (2) Hệ thống pháp luật của quốc gia thành viên đã quy định về các trường hợp có thể tước quốc tịch của công dân vào thời điểm quốc gia đó tuyên bố bảo lưu thẩm quyền này; (3) Các quốc gia thành viên phải giải thích các trường hợp được áp dụng biện pháp tước quốc tịch theo nghĩa hẹp¹⁸.

1.3. Ý nghĩa

Việc tước quốc tịch của cá nhân có các ý nghĩa sau đây:

Thứ nhất, việc áp dụng các biện pháp này là một hình thức thể hiện chủ quyền của mỗi quốc gia. Như đã phân tích, thẩm quyền tước quốc tịch của công dân xuất hiện gần như đồng thời với thẩm quyền cho nhập quốc tịch. Việc công nhận một người mang quốc tịch của một Nhà nước đồng nghĩa với việc Nhà nước đó chính thức thừa nhận sự bảo hộ của mình với cá nhân đó, đồng thời xác lập sợi dây liên kết pháp lý giữa cá nhân

¹⁵ Ví dụ như Luật Công dân của Uzbekistan quy định các căn cứ để tước quốc tịch Uzbekistan gồm: Phục vụ trong cơ quan an ninh của nước ngoài, cư trú lâu dài ở nước ngoài, có hành vi gian dối khi nhập quốc tịch, nhập quốc tịch của quốc gia khác.

¹⁶ Điều 8(1)(2) Công ước 1961.

¹⁷ Việc áp dụng các căn cứ này một cách cụ thể bởi các quốc gia sẽ được phân tích kỹ hơn ở phần sau.

¹⁸ UN Human Rights Council (HRC), *Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General*, A/HRC/25/28, 2013, para.12.

với Nhà nước mà họ mang quốc tịch. Như vậy, về nguyên tắc thì thẩm quyền cho nhập, tước hay huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch hoàn toàn thuộc về quyền tự quyết của mỗi quốc gia. Việc áp dụng các biện pháp này trong các trường hợp cụ thể cũng là một hình thức thể hiện chủ quyền của quốc gia đó.

Thứ hai, tước quốc tịch có thể xem là các biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích của quốc gia. Các căn cứ để áp dụng biện pháp này gồm một số hành vi của cá nhân như: Có hành vi gây phương hại đến uy tín, lợi ích của Nhà nước hoặc gian dối trong quá trình cung cấp thông tin, hồ sơ để nhập quốc tịch. Ở góc độ này, việc áp dụng các biện pháp tước quốc tịch hay huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch có thể được xem như những cách thức mà quốc gia có thể sử dụng để ngăn ngừa các tác động xấu mà hành vi của cá nhân có thể gây ra cho quốc gia đó. Trong thực tế, hiện nay các quốc gia thường viện dẫn các biện pháp này nhằm chống lại cá nhân có hành vi khủng bố hay chống phá Nhà nước.

Thứ ba, dưới góc độ Luật Hiến pháp, tước quốc tịch có thể được xem là một hình thức của trách nhiệm hiến pháp. Việc áp dụng các biện pháp này thoả mãn các yếu tố của trách nhiệm pháp lý như được áp dụng với chủ thể có hành vi vi phạm, mang tính cưỡng chế, gây ra hậu quả pháp lý bất lợi cho người bị áp dụng và được thể hiện dưới hình thức là quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2. Pháp luật Việt Nam về tước quốc tịch

Như đã phân tích ở Mục 1.1, hiện nay, pháp luật Việt Nam phân định hai hình thức của việc mất quốc tịch một cách không tự nguyện của cá nhân gồm bị tước quốc tịch

và bị huỷ quyết định cho nhập quốc tịch. Đối với mỗi biện pháp đều có quy định riêng về cơ sở áp dụng và quy trình, thủ tục áp dụng.

2.1. Cơ sở áp dụng

2.1.1. Tước quốc tịch Việt Nam

Căn cứ tước quốc tịch Việt Nam được quy định tại Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) (sau đây gọi tắt là Luật Quốc tịch Việt Nam). Theo đó, biện pháp tước quốc tịch có thể được áp dụng khi cơ quan có thẩm quyền xác định có “*hành vi gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” của chủ thể thuộc phạm vi áp dụng. Đây có thể được xem là “*dấu hiệu*” đầu tiên và cũng là quan trọng nhất để cơ quan chức năng cân nhắc, xem xét áp dụng biện pháp tước quốc tịch đối với người thực hiện hành vi. Tuy nhiên, biện pháp pháp lý này chỉ có thể áp dụng đối với một số đối tượng nhất định. Theo Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam, biện pháp tước quốc tịch có thể được áp dụng với: (1) Công dân Việt Nam (không thuộc trường hợp được nhập quốc tịch) cư trú ở nước ngoài¹⁹ và (2) Những người được nhập quốc tịch Việt Nam, bất kể người đó cư trú trong lãnh thổ Việt Nam hay ở nước ngoài²⁰.

Đối với nhóm đối tượng đầu tiên được quy định tại khoản 1 Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam, biện pháp tước quốc tịch chỉ có thể áp dụng khi thoả mãn cả hai điều kiện sau: (i) Người thực hiện hành vi là công dân Việt Nam và (ii) Người đó đang cư trú ở nước ngoài vào thời điểm xem xét.

¹⁹ Khoản 1 Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam.

²⁰ Khoản 2 Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam.

Đối với điều kiện đầu tiên, theo Hiến pháp năm 2013 thì: “*Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam*”²¹. Như vậy, biện pháp tước quốc tịch đặt ra đối với cá nhân có quốc tịch Việt Nam được xác định theo các căn cứ quy định tại Điều 14 Luật Quốc tịch Việt Nam. Ở điều kiện thứ hai, công dân Việt Nam đó phải đang “ *cư trú*” ở nước ngoài. Khoản 2 Điều 2 Luật Cư trú năm 2020 định nghĩa “*cư trú*” là “*việc công dân sinh sống tại một địa điểm thuộc đơn vị hành chính cấp xã hoặc đơn vị hành chính cấp huyện ở nơi không có đơn vị hành chính cấp xã*”. Như vậy, tước quốc tịch có thể áp dụng với công dân Việt Nam thường trú hoặc tạm trú ở ngoài lãnh thổ Việt Nam tại thời điểm xem xét.

Với nhóm đối tượng thứ hai quy định tại khoản 2 Điều 14 Luật Quốc tịch Việt Nam, tước quốc tịch áp dụng với cá nhân đã nhập quốc tịch Việt Nam, bất kể người đó đang sinh sống ở Việt Nam hay nước ngoài vào thời điểm xem xét. Theo khoản 1 Điều 19 Luật Quốc tịch Việt Nam, đối tượng có thể được nhập quốc tịch Việt Nam gồm công dân nước ngoài và người không có quốc tịch nếu thỏa mãn các điều kiện luật định. Như vậy, ở trường hợp này, việc tước quốc tịch chỉ đặt ra với cá nhân có quốc tịch Việt Nam thông qua việc được nhập quốc tịch và không đặt ra đối với cá nhân có quốc tịch Việt Nam một cách “*tự nhiên*” (ví dụ như quốc tịch xác định theo quốc tịch của cha mẹ, xác định theo nơi sinh ra trong trường hợp trẻ bị bỏ rơi mà không biết cha mẹ là ai...). Với những phân tích trên, có thể thấy theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay thì biện pháp tước quốc tịch không áp dụng đối với đối tượng là công

dân Việt Nam không thuộc trường hợp được nhập quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ Việt Nam.

2.1.2. *Hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam*

Việc hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch được quy định tại Điều 33 Luật Quốc tịch Việt Nam. Theo quy định này thì việc hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam được đặt ra khi cơ quan chức năng phát hiện người nộp hồ sơ có hành vi “*cố ý khai báo không đúng sự thật hoặc giả mạo giấy tờ*” khi xin nhập quốc tịch và quyết định cho nhập quốc tịch được cấp chưa quá 5 năm. Như vậy, khác với biện pháp tước quốc tịch, căn cứ để hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam không phải là hành vi chống phá Nhà nước mà là hành vi vi phạm quy định về thủ tục nộp hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam, cụ thể là hành vi khai báo thông tin sai sự thật hoặc giả mạo giấy tờ. Trong thực tế, nội dung khai báo của người yêu cầu nhập quốc tịch và các giấy tờ liên quan (ví dụ như bản sao giấy khai sinh, hộ chiếu, giấy tờ chứng minh trình độ tiếng Việt, giấy tờ chứng minh bảo đảm cuộc sống ở Việt Nam...) là những căn cứ quan trọng để cơ quan có thẩm quyền xem xét và quyết định có cho người đó nhập quốc tịch Việt Nam hay không. Khi các thông tin này được xác định là không đúng sự thật hoặc giấy tờ xác định là giả mạo, các căn cứ để cho cá nhân đó nhập quốc tịch Việt Nam cũng không còn, và vì thế, quyết định cho nhập quốc tịch phải bị hủy.

Về đối tượng áp dụng của biện pháp này, khoản 1 Điều 33 Luật Quốc tịch Việt Nam quy định rõ là “*người đã nhập quốc tịch Việt Nam*”, bất kể người đó đang ở trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam vào thời điểm xem xét. Tham chiếu đến Điều 19 Luật Quốc tịch Việt Nam, người có thể

²¹ Khoản 1 Điều 17 Hiến pháp năm 2013.

được nhập quốc tịch Việt Nam gồm “*công dân nước ngoài và người không quốc tịch đang thường trú ở Việt Nam*” nếu thỏa mãn các điều kiện luật định. Như vậy, biện pháp hủy quyết định cho nhập quốc tịch đặt ra đối với cá nhân là công dân nước ngoài, người không có quốc tịch đã được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định của pháp luật nhưng có hành vi cố ý khai báo không đúng sự thật hoặc giả mạo giấy tờ khi xin nhập quốc tịch Việt Nam với điều kiện thời gian được nhập quốc tịch không quá 5 năm.

2.2. Trình tự thủ tục áp dụng

Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 và Luật Quốc tịch Việt Nam quy định thẩm quyền quyết định tước quốc tịch Việt Nam và hủy quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam thuộc về Chủ tịch nước²². Trình tự, thủ tục tiến hành hai biện pháp này được quy định lần lượt tại Điều 32 và Điều 34 Luật Quốc tịch Việt Nam. Chủ thể có thẩm quyền nộp hồ sơ kiến nghị việc tước quốc tịch hoặc hủy bỏ quyết định công nhận quốc tịch Việt Nam của công dân gồm: (1) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (trong trường hợp người thực hiện hành vi đang cư trú tại Việt Nam) hoặc cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài (trong trường hợp người thực hiện hành vi đang cư trú tại nước ngoài) và (2) Tòa án.

Cụ thể, đối với trường hợp công dân có các hành vi được nêu tại khoản 1 Điều 31 hoặc khoản 1 Điều 33 Luật Quốc tịch Việt Nam, bị tố cáo đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (hoặc cơ quan đại diện ngoại giao Việt Nam ở nước ngoài) thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc cơ quan đại diện Việt Nam có trách nhiệm xác minh và lập hồ sơ kiến nghị tước quốc tịch hoặc hủy quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam của cá nhân đó và

gửi đến Bộ Tư pháp. Trong trường hợp cá nhân đã bị xét xử về hành vi quy định tại khoản 1 Điều 31 hoặc khoản 1 Điều 33 Luật Quốc tịch Việt Nam thì Tòa án đã xét xử có trách nhiệm xác minh và lập hồ sơ kiến nghị tước quốc tịch hoặc hủy quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam của cá nhân đó.

Hồ sơ kiến nghị được hướng dẫn bởi Nghị định số 16/2020/NĐ-CP²³ và được các chủ thể kiến nghị gửi đến Bộ Tư pháp. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ kiến nghị, Bộ Tư pháp có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành khác có liên quan thẩm tra hồ sơ và báo cáo Thủ tướng Chính phủ trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định. Trong thời hạn 20 ngày, kể từ ngày nhận được đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước xem xét, quyết định việc tước quốc tịch Việt Nam của cá nhân bị kiến nghị.

3. Pháp luật quốc tế về tước quốc tịch

Trong những năm vừa qua, biện pháp tước quốc tịch được sử dụng ngày càng nhiều bởi các quốc gia trên thế giới. Theo khảo sát của Mạng lưới châu Âu về Không quốc tịch (ENS) năm 2021²⁴, chỉ có 8/27 quốc gia thành viên Liên minh châu Âu có quy định trong pháp luật quốc gia việc nghiêm cấm tước quốc tịch cá nhân nếu điều này dẫn đến tình trạng không quốc tịch²⁵. Tuy có sự khác biệt giữa pháp luật của các quốc gia khác nhau, nhìn chung

²² Khoản 4 Điều 88 Hiến pháp năm 2013; khoản 1 Điều 38 Luật Quốc tịch Việt Nam.

²³ Điều 22 Nghị định số 16/2020/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Quốc tịch Việt Nam ngày 03/02/2020.

²⁴ Statelessness Population Data, <https://index.statellessness.eu/themes/statelessness-population-data>, truy cập ngày 10/10/2022.

²⁵ 8 nước bao gồm: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, North Macedonia, Poland, Portugal, Serbia and Slovenia.

những nội dung cơ bản về tước quốc tịch có thể được phân tích trên các tiêu chí là: (1) Căn cứ tiến hành; (2) Đối tượng áp dụng; (3) Thẩm quyền quyết định và (4) Yêu cầu đối với việc áp dụng.

3.1. Căn cứ tiến hành

Hiện nay, một số căn cứ phổ biến được các quốc gia viện dẫn để tước quốc tịch của công dân bao gồm: (i) Khi cá nhân đó mất đi sự liên kết với Nhà nước mà họ đang mang quốc tịch; (ii) Khi cá nhân có hành vi gây phương hại nghiêm trọng cho lợi ích của Nhà nước và (iii) Khi quốc tịch mà cá nhân đó có được là nhờ hành vi gian dối.

Với căn cứ đầu tiên – sự mất liên kết giữa một người và Nhà nước mà họ mang quốc tịch được thể hiện qua nhiều hành vi khác nhau. Các hành vi phổ biến gồm việc nhận dịch vụ hoặc tiền lương từ Nhà nước khác; tuyên thệ trung thành hay đưa ra tuyên bố chính thức về việc trung thành với Nhà nước khác; tham gia phục vụ trong lực lượng quân đội của Nhà nước khác; cư trú ở nước ngoài trong thời gian dài mà không đăng ký với cơ quan có thẩm quyền về ý định giữ quốc tịch. Sở dĩ các hành vi này được viện dẫn làm căn cứ tước quốc tịch của công dân vì nó phản ánh sự thiếu liên kết giữa Nhà nước và cá nhân mang quốc tịch của Nhà nước đó. Tuy nhiên, trên thực tế, các hành vi như tuyên thệ trung thành với Nhà nước khác rất hiếm khi được viện dẫn như một ngoại lệ theo Công ước 1961 vì các hành vi này thường chỉ được thực hiện ở những bước cuối cùng trong quá trình nhập quốc tịch và do vậy, khả năng người đó trở thành không quốc tịch gần như không có²⁶. Một số quốc gia như Áo, Đức, Ireland, Tây Ban Nha và Hy Lạp cho phép

tước quốc tịch đối với công dân phục vụ trong quân đội nước ngoài kể cả khi việc tước quốc tịch dẫn đến tình trạng không quốc tịch của cá nhân đó²⁷.

Đối với hành vi gây phương hại nghiêm trọng tới lợi ích của Nhà nước, có thể thấy trong trường hợp này việc tước quốc tịch được sử dụng như một biện pháp bảo đảm an ninh quốc gia. Nhìn chung các chuẩn mực và thông lệ quốc tế hiện nay đều yêu cầu các quốc gia tránh sử dụng tước quốc tịch vì lý do này. Nếu các quốc gia sử dụng biện pháp tước bỏ quốc tịch vì mục đích bảo vệ an ninh quốc gia, các biện pháp đó phải được giải thích và thực hiện trong phạm vi hẹp, chỉ sau khi có kết luận hợp pháp đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về thủ tục tố tụng và xét xử công bằng và với điều kiện người đó đã có hành vi thực sự phương hại đến lợi ích sống còn của Nhà nước. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc tước bỏ quốc tịch đó không được làm cho các cá nhân trở nên không quốc tịch và không được phân biệt đối xử giữa các cá nhân theo nguyện vọng quốc tịch của họ. Ngoài ra, quốc gia không được tước quốc tịch một cách tùy tiện, người bị tước quốc tịch phải được tiếp cận với một phiên tòa công bằng, bao gồm cả các biện pháp khắc phục và bồi thường, và các nghĩa vụ quốc tế khác phải được tôn trọng²⁸. Trên thực tế, hành vi gây phương hại đến lợi ích quốc gia đã được ghi nhận trong pháp luật của đa số quốc gia châu Âu như là một căn cứ để tước quốc tịch của công dân từ rất lâu. Trong những năm gần đây, để phù hợp với tình trạng ngày càng nhiều công dân bị cáo buộc ra nước ngoài để tham gia các hoạt động khủng bố, nhiều quốc

²⁶ UNHCR, *Tunis Conclusion*, para.69.

²⁷ Statelessness Index, *Deprivation of nationality and the prevention of statelessness in Europe*, 2021, p.9.

²⁸ ISI Principles, 2020, Principle 4.

gia như Anh, Albania, Áo, Bỉ, Bulgaria, Đức, Ý, Hà Lan, Na Uy đã sửa các quy định pháp luật để tạo thuận lợi cho các cơ quan có thẩm quyền trong việc tước quốc tịch công dân vì lý do quốc phòng, an ninh. Ví dụ như ở Anh, Luật Quốc tịch, nhập cư và tị nạn năm 2002²⁹ (sửa đổi Luật Quốc tịch Anh năm 1981) cho phép Chính phủ Anh tước quốc tịch của công dân nhập tịch kể cả khi việc đó dẫn tới tình trạng không quốc tịch. Theo đó, Bộ trưởng có quyền quyết định tước quốc tịch của công dân Anh nếu người đó “*đã thực hiện (hành vi) theo cách thức gây phương hại nghiêm trọng đến lợi ích quan trọng của nước Anh*”³⁰. Tại Cyprus, Malta và Ireland, công dân nhập quốc tịch có thể bị tước quốc tịch nếu họ cư trú ở nước ngoài trong 7 năm mà không thông báo cho các cơ quan có liên quan.

Căn cứ cuối cùng – cá nhân có hành vi gian dối khi nhập quốc tịch. Trong trường hợp này, biện pháp tước quốc tịch được áp dụng với lý do là nếu không có những hành vi gian lận này thì cá nhân đó ngay từ đầu sẽ không đủ điều kiện để được công nhận quốc tịch. Ở một số quốc gia, khi hành vi gian dối được viện dẫn làm căn cứ tước quốc tịch của cá nhân, việc áp dụng này thường đi kèm điều kiện về thời gian. Cụ thể, việc nhập quốc tịch của cá nhân vi phạm sẽ không thể hủy bỏ nếu quốc gia không tiến hành các thủ tục liên quan trong một khoảng thời gian nhất định kể từ khi cá nhân đó có quốc tịch. Quy định về thời hạn giúp hạn chế khả năng Nhà nước tước quốc tịch của cá nhân vì lý do gian lận³¹. Như

vậy, có thể thấy cách quy định này có nhiều nét tương đồng với pháp luật Việt Nam. Giới hạn thời gian này được xác định khác nhau ở các quốc gia. Ở Bỉ và Đức, khoảng thời gian này tương đối ngắn (5 năm) trong khi ở một số nước khác lại áp dụng khoảng thời gian dài hơn rất nhiều như Bulgaria, Latvia, Hungary (10 năm); Hà Lan (12 năm) hay Tây Ban Nha (15 năm). Ở Pháp, giới hạn thời gian có thể áp dụng biện pháp tước quốc tịch là 2 năm sau khi hành vi gian dối bị phát hiện thay vì 2 năm sau khi cá nhân đó được nhập quốc tịch³².

3.2. Đối tượng áp dụng

Ở một số quốc gia, việc tước quốc tịch của cá nhân vì lý do an ninh quốc gia được áp dụng khác nhau tùy theo cách mà họ có được quốc tịch đó. Ở Albania, Bỉ, Cyprus, Pháp, Ireland, Ý, Malta, tước quốc tịch được áp dụng cả với những người có quốc tịch từ khi sinh ra. Ở Anh, cho đến trước năm 2002, việc tước quốc tịch không được áp dụng đối với người có quốc tịch Anh từ khi sinh ra. Năm 2002, Nghị viện Anh thông qua Đạo luật Quốc tịch, nhập cư và tị nạn sửa đổi Mục 40 của Luật Quốc tịch Anh năm 1981 và cho phép áp dụng biện pháp tước quốc tịch cả với người sinh ra đã có quốc tịch Anh. Tuy nhiên, vì Anh cũng là thành viên của Công ước về Giảm thiểu tình trạng không quốc tịch 1961 nên biện pháp này chỉ giới hạn với các trường hợp mà việc tước quốc tịch không khiến cá nhân đó trở thành người không quốc tịch³³.

3.3. Thẩm quyền quyết định

²⁹ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

³⁰ Mục 66 Luật Quốc tịch, nhập cư và tị nạn năm 2002 bổ sung mục 40(4A) của Luật Quốc tịch Anh 1981.

³¹ Jules Lepoutre, *Citizenship Loss and Deprivation in the European Union* (27+1), EUI Working Paper

RSCAS 2020/29, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-392, GLOBALCIT, 2020, para.12.

³² Statelessness Index, tldd, p.8.

³³ Mục 40(4) Luật Quốc tịch Anh năm 1981.

Ở một số ít quốc gia như Bỉ, Bồ Đào Nha, các quyết định tước quốc tịch của một người phải được ban hành bởi Tòa án. Quy định này nhằm hạn chế tính tùy tiện của quyết định tước quốc tịch. Ở hầu hết các quốc gia khác, thẩm quyền tước quốc tịch được quy định cho một cơ quan hành pháp (cấp tiểu bang hoặc liên bang). Ở Anh, Đạo luật Quốc tịch, nhập cư và tị nạn năm 2002 cho phép Bộ trưởng Bộ Nội vụ tước quốc tịch Anh của công dân khi có căn cứ cho rằng cá nhân đó *“đã làm bất cứ điều gì gây phương hại nghiêm trọng đến lợi ích sống còn của Vương quốc Anh hoặc lãnh thổ hải ngoại của Anh”*³⁴. Ở Ireland, Malta và Cyprus, quyết định tước quốc tịch của các cá nhân có thể được chuyển đến *“Ủy ban điều tra”* để xem xét kỹ lưỡng trước khi đưa ra quyết định cuối cùng. Tuy nhiên, các ủy ban này chỉ đóng vai trò tham vấn và quyết định cuối cùng vẫn thuộc về chủ thể khác (ví dụ như ở Ireland là Bộ trưởng). Đến năm 2020, Tòa án tối cao Ireland nhấn mạnh quy trình hiện tại của Ireland về tước quốc tịch *“không đáp ứng các tiêu chuẩn cao của công lý tự nhiên cần thiết và do đó không hợp lệ đối với các quy định của Hiến pháp”*³⁵. Sau phán quyết này, cá nhân bị xem xét tước quốc tịch Ireland phải được hưởng một quy trình với các biện pháp thủ tục bảo vệ tối thiểu, bao gồm cả quyết định được đưa ra bởi một chủ thể ra quyết định độc lập và khách quan. Ở Malta, Bộ trưởng kiểm soát thành phần và quy tắc làm việc của ủy ban tham vấn.

3.4. Yêu cầu đặt ra đối với việc áp dụng

Như đã phân tích, về nguyên tắc thì việc tước quốc tịch của một công dân là câu chuyện nội bộ của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, xuất phát từ tầm quan trọng của quyền có quốc tịch và để hạn chế tới mức tối đa khả năng các cơ quan nhà nước tước quốc tịch của cá nhân một cách tùy tiện, pháp luật quốc tế đặt ra một số yêu cầu đối với việc áp dụng biện pháp này. Các yêu cầu này bao gồm: (i) Việc tước quốc tịch phải được tiến hành trên cơ sở pháp luật; (ii) Việc tước quốc tịch không được vi phạm các tiêu chuẩn thủ tục; (iii) Việc tước quốc tịch không được dựa trên sự phân biệt theo các tiêu chí bị cấm theo pháp luật nhân quyền quốc tế; (iv) Việc tước quốc tịch phải hạn chế tới mức tối đa dẫn đến tình trạng không quốc tịch; (v) Việc tước quốc tịch không nên được áp dụng như một cách thức hợp pháp hoá cho việc trục xuất cá nhân đó.

(i) Việc tước quốc tịch phải được tiến hành trên cơ sở pháp luật

Xuất phát từ học thuyết nhà nước pháp quyền, việc tước quốc tịch phải dựa trên một cơ sở pháp lý vững chắc được ghi nhận trong pháp luật. Đây là tiền đề quan trọng để bảo đảm tính có thể đoán trước của biện pháp quốc tịch³⁶. Để bảo đảm yêu cầu này, một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi trong pháp luật quốc tế là việc tước quốc tịch không thể được tiến hành trên cơ sở áp dụng tương tự pháp luật (*analogia iuris* hay *analogia legis*) hoặc hồi tố³⁷. Một điểm cần lưu ý là yêu cầu này không chỉ đòi hỏi việc

³⁴ Mục 40(4) Luật Quốc tịch Anh năm 1981.

³⁵ Damache v Minister for Justice [2021] IESC 6, 10 February 2021, para. 134.

³⁶ Tamas Molnar, *The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives*, Hungarian Yearbook of International Law and European Law, 2014, p.67-92.

³⁷ Laura Van Waas, *National Matters: Statelessness under International Law*, School of Human Rights Research Series, Volume 29, 2008, p.113.

tước quốc tịch phải được tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật quốc gia mà còn phải tuân thủ các quy định, mục đích và mục tiêu được ghi nhận trong các văn kiện pháp lý quốc tế về nhân quyền và phù hợp với từng tình huống cụ thể³⁸. Ngoài ra, yêu cầu này cũng đặt ra đối với tất cả các cơ quan nhà nước (bao gồm lập pháp, hành pháp, tư pháp)³⁹.

(ii) Việc tước quốc tịch không được vi phạm các chuẩn mực thủ tục

Bên cạnh yêu cầu về tính hợp pháp, việc tước quốc tịch còn phải tuân thủ các chuẩn mực về thủ tục, được ghi nhận và phát triển chủ yếu trong pháp luật quốc tế về nhân quyền. Các chuẩn mực này là biện pháp ngăn ngừa sự lạm dụng của Nhà nước trong quá trình áp dụng pháp luật⁴⁰. Một số chuẩn mực quan trọng nhất gồm: Việc tước quốc tịch phải vì mục tiêu hợp pháp phù hợp với pháp luật quốc tế; việc tước quốc tịch phải là biện pháp ít gây xâm hại nhất để đạt được mục đích mà Nhà nước đề ra và phải tương ứng với lợi ích mà Nhà nước đang bảo vệ⁴¹. Ngoài ra, luật quốc tế còn quy định tất cả quyết định tước quốc tịch phải được ban hành kèm lý do bằng văn bản và là đối tượng của giám sát tư pháp bởi Toà án hoặc một cơ quan độc lập⁴². Các

chuẩn mực này cung cấp cơ hội “đảo ngược” các quyết định tước quốc tịch bất hợp pháp, bất hợp lý hoặc mang tính phân biệt đối xử. Điều này cũng có nghĩa nếu một quyết định tước quốc tịch của cá nhân, mặc dù tuân thủ các quy định của pháp luật, nhưng vi phạm các chuẩn mực về thủ tục này thì vẫn bị xem là mang tính tùy tiện dưới phương diện luật quốc tế⁴³.

(iii) Việc tước quốc tịch không được dựa trên sự phân biệt theo các tiêu chí bị cấm theo pháp luật quốc tế

Một trong những yêu cầu quan trọng nhất mà luật quốc tế đặt ra đối với các quốc gia khi muốn tước quốc tịch của cá nhân đó là không được mang tính phân biệt đối xử, bất kể là theo pháp luật hay trên thực tế⁴⁴. Nguyên tắc này được ghi nhận trong rất nhiều các văn kiện của Liên hợp quốc. Điều 9 của Công ước về Giảm bớt tình trạng không quốc tịch năm 1961 quy định: “Không cho phép tước quốc tịch vì lý do chủng tộc, sắc tộc, tôn giáo hoặc chính trị, bất kể việc tước quốc tịch có dẫn đến tình trạng không quốc tịch hay không.” Điều 5(d)(iii) của Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (CERD) năm 1965 cũng nghiêm cấm mọi sự phân biệt đối với quyền có quốc tịch và “các nước thành viên nên ghi nhận rằng việc tước quốc tịch công dân trên cơ sở chủng tộc, màu da, nguồn gốc, tôn giáo là hành vi vi phạm nghĩa vụ của nước thành viên trong việc bảo đảm sự thụ hưởng quyền có quốc tịch một cách không phân biệt đối xử”⁴⁵. Công ước về

³⁸ UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 16: Art. 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, 8 April 1988, Para. 4; UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add., para. 21.

³⁹ *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*, tldđ, paras. 49-50.

⁴⁰ Tamas Molnar, tldđ, p.77.

⁴¹ *Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General*, tldđ, Para.49; *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*, tldđ, para. 25.

⁴² Điều 8(4) Công ước 1961.

⁴³ Tamas Molnar, tldđ, p.78.

⁴⁴ UNHCR, *Tunis Conclusions*, para. 18.

⁴⁵ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non-Citizens*, 1 October 2002, para. 14.

Quyền của người khuyết tật⁴⁶ (CRPD) năm 2006 cũng quy định việc cấm tước quốc tịch với lý do cá nhân bị các khiếm khuyết về thể chất⁴⁷. Ngoài ra, Điều 2 và 8 Công ước về Quyền trẻ em⁴⁸ (CRC) và Điều 9 Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ⁴⁹ (CEDAW) nghiêm cấm việc mất quốc tịch mang tính phái sinh, có nghĩa là quốc tịch của mỗi người là độc lập và không thể bị phụ thuộc vào người khác. Ở cấp độ khu vực, Công ước châu Âu về Quốc tịch (ECN) cũng nêu rõ trong Điều 5 rằng các quốc gia không được phân biệt đối xử giữa các công dân khác nhau: “*Mỗi quốc gia thành viên sẽ được hướng dẫn bởi nguyên tắc không phân biệt đối xử giữa các công dân của mình, cho dù họ có quốc tịch khi sinh ra hay đã có quốc tịch sau đó*”.

(iv) *Việc tước quốc tịch phải hạn chế tới mức tối đa dẫn đến tình trạng không quốc tịch*

Tình trạng không quốc tịch là hệ quả không mong muốn không những đối với cá nhân mà cả đối với các Nhà nước (trên phương diện bảo đảm quyền con người). Việc tước quốc tịch có thể dẫn đến tình trạng không quốc tịch khi người bị tước quốc tịch không có hoặc không được ngay lập tức công nhận một quốc tịch khác⁵⁰. Điều 8(1) Công ước về Giảm thiểu tình trạng không quốc tịch năm 1961 quy định nguyên tắc chung: “*Quốc gia thành viên không được tước quốc tịch của một người nếu việc tước quốc tịch đó khiến cho người đó trở thành không quốc tịch*”. Tuy nhiên,

đoạn sau của Điều khoản này cũng quy định một số ngoại lệ cho phép các nước thành viên tước quốc tịch công dân dù có thể dẫn đến tình trạng không quốc tịch. Mặc dù vậy, các ngoại lệ này cũng phải được giải thích theo nghĩa hẹp với những điều kiện đi kèm. *Thứ nhất*, người được nhập quốc tịch có thể trở thành không quốc tịch khi bị tước quốc tịch nếu họ cư trú ở nước ngoài trong vòng ít nhất 7 năm và không tuyên bố một cách rõ ràng về ý định giữ lại quốc tịch đó⁵¹. *Thứ hai*, các quốc gia có thể tước quốc tịch của một người được sinh ra ở ngoài lãnh thổ quốc gia đó nếu một năm sau khi đạt đến tuổi trưởng thành, họ không cư trú ở quốc gia mà họ mang quốc tịch hoặc đăng ký với cơ quan có thẩm quyền của quốc gia đó⁵². *Thứ ba*, việc tước quốc tịch dẫn đến tình trạng không quốc tịch cũng được cho phép nếu quốc tịch mà người đó có được là nhờ hành vi gian dối⁵³. Một điểm cần lưu ý là hành vi của cá nhân không thể được viện dẫn làm căn cứ để tước quốc tịch của người đó nếu họ không biết và không thể biết rằng những thông tin mà họ đã cung cấp trong quá trình xin nhập quốc tịch là không chính xác⁵⁴. *Thứ tư*, các ngoại lệ được nêu tại Điều 8(2) của Công ước 1961 chỉ có thể áp dụng nếu các nội dung này được ghi nhận trong pháp luật của quốc gia thành viên tại thời điểm gia nhập, ký kết, phê chuẩn Công ước và quốc gia thành viên phải thể hiện một cách minh thị ý định bảo lưu điều khoản này khi tham gia vào Công ước⁵⁵. Ngoài ra, Công ước 1961 cũng quy định tất cả các quyết định tước quốc tịch được cho phép theo Công ước phải được ban hành theo trình tự luật định. Bên cạnh đó, Công

⁴⁶ Convention on the Rights of Person with Disabilities.

⁴⁷ Điều 18 (1)(a) CPRD.

⁴⁸ Convention on the Rights of the Child.

⁴⁹ Convention on the Elimination of Discrimination against Women.

⁵⁰ *Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General*. tldđ, Para.51.

⁵¹ Điều 8(2) (a) Công ước 1961.

⁵² Điều 8(2) (a) Công ước 1961.

⁵³ Điều 8(2) (b) Công ước 1961.

⁵⁴ UNHCR, *Tunis Conclusion*, para.58-59.

⁵⁵ Điều 8(3) Công ước 1961.

ước cũng yêu cầu các nước thành viên bảo đảm quyền của người bị tước quốc tịch đối với phiên điều trần bình đẳng bởi tòa án hoặc một cơ quan độc lập⁵⁶.

(v) *Việc tước quốc tịch không nên được áp dụng như một cách thức hợp pháp hoá cho việc trục xuất cá nhân đó*

Khi việc tước quốc tịch tùy tiện đi kèm với trục xuất cá nhân đó ra khỏi lãnh thổ của quốc gia mà người đó từng mang quốc tịch, việc vi phạm luật quốc tế càng trở nên rõ ràng hơn. Theo đánh giá của UNHCR, việc tước quốc tịch của cá nhân trên cơ sở phân biệt đối xử thường được áp dụng cùng với việc trục xuất cá nhân đó⁵⁷. Trên thực tế, có nhiều trường hợp các quốc gia tìm đến biện pháp tước quốc tịch để “né tránh” nguyên tắc Nhà nước không thể trục xuất công dân của mình⁵⁸. Theo quan điểm của Ủy ban Pháp luật Quốc tế, việc tước quốc tịch của cá nhân trong các trường hợp như vậy, bất kể người đó có một hay nhiều quốc tịch, đều là sự lạm dụng của các quốc gia và mang tính tùy tiện⁵⁹. Như vậy, kể cả khi quyết định tước quốc tịch được ban hành theo đúng quy định pháp luật theo các ngoại lệ cho phép trong pháp luật quốc tế, nếu mục đích duy nhất của việc tước quốc tịch là để khiến cho cá nhân đó không còn mang quốc tịch của Nhà nước và trục xuất người đó ra khỏi lãnh thổ của quốc gia đó thì việc

tước quốc tịch này vẫn bị xem là tùy tiện và vi phạm Điều 8 Công ước 1961⁶⁰.

4. Một số khuyến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về tước quốc tịch

Hiện nay ở nước ta, việc tước quốc tịch và huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam được hướng dẫn bởi Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và Nghị định số 16/2020/NĐ-CP. Tuy các văn bản này đã ghi nhận khung pháp lý cho việc áp dụng hai biện pháp trên, nhưng trong thực tế các quy định hiện nay về vấn đề này vẫn còn tồn tại một số hạn chế, cụ thể:

Một là, đối tượng áp dụng biện pháp tước quốc tịch theo quy định của Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và Nghị định số 16/2020/NĐ-CP vẫn còn khá hẹp, chưa bao quát được hết các tình huống có thể xảy ra. Như đã phân tích ở phần trên, hiện nay, việc tước quốc tịch chỉ đặt ra với cá nhân là công dân Việt Nam cư trú tại nước ngoài tại thời điểm xem xét hoặc cá nhân được cho nhập quốc tịch Việt Nam có các hành vi được nêu tại khoản 1 Điều 31 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008. Như vậy, có thể hiểu biện pháp này không thể áp dụng với công dân Việt Nam không thuộc trường hợp được nhập quốc tịch Việt Nam đang cư trú ở Việt Nam tại thời điểm thực hiện hành vi bị xem xét. Quy định hiện hành đã phần nào làm giảm đi hiệu quả của việc áp dụng biện pháp tước quốc tịch với mục đích nhằm hạn chế các tác động tiêu cực mà cá nhân có thể gây ra cho Nhà nước Việt Nam, đồng thời thể hiện “thái độ” của Nhà nước ta đối với người thực hiện các hành vi “gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt

⁵⁶ Điều 8(4) Công ước 1961.

⁵⁷ *Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General*, tldđ, para.53.

⁵⁸ *Expulsion of aliens*. Memorandum by the Secretariat, International Law Commission, 58th session, A/CN.4/565, 10 July 2006, para. 906.

⁵⁹ *Report of the International Law Commission*, Sixty-sixth session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2014), General Assembly Official Records, Sixty-ninth session, Supplement No. 10, A/69/10, Chapter IV, p. 33.

⁶⁰ Tamas Molnar tldđ, p.85.

Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

Hai là, quy định về đối tượng của biện pháp tước quốc tịch và huỷ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam chưa thể hiện sự tương thích với các yêu cầu chung của pháp luật quốc tế, đặc biệt là trong lĩnh vực hạn chế tình trạng không quốc tịch. Các quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) và Nghị định số 16/2020/NĐ-CP về tước quốc tịch và huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch chưa thể hiện một cách cụ thể về những giải pháp nhằm hạn chế tình trạng không quốc tịch (ví dụ như hạn chế áp dụng các biện pháp này với cá nhân chỉ có quốc tịch Việt Nam). Hiện nay, Việt Nam đang trong quá trình tham vấn ý kiến về khả năng gia nhập Công ước về Giảm thiểu tình trạng không quốc tịch năm 1961. Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định pháp luật về tước quốc tịch, huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch theo hướng hạn chế tình trạng không quốc tịch là vô cùng cần thiết.

Thứ ba, hiện nay pháp luật Việt Nam chưa có quy định cụ thể về quyền khiếu nại của cá nhân bị tước quốc tịch đối với quyết định tước quốc tịch hay quyết định huỷ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam. Đây là một “khoảng trống” rất lớn, đặc biệt là ở góc độ bảo vệ quyền của người bị tước quốc tịch vì việc áp dụng các biện pháp này gây ra sự xáo trộn rất lớn trong đời sống của người bị tước quốc tịch. Ngoài ra, việc thiếu những quy định về vấn đề này cũng gây ra sự không tương thích giữa pháp luật Việt Nam và quy định trong các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền con người.

Dựa trên những nội dung đã phân tích về tước quốc tịch và huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch cũng như sự tham chiếu đến các quy định của pháp luật quốc tế về hai

biện pháp này, tác giả đưa ra một vài khuyến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp lý về các biện pháp này ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, xuất phát từ sự quan trọng của quốc tịch đối với cá nhân, pháp luật Việt Nam cần quy định cụ thể các biện pháp nhằm hạn chế tới mức tối đa khả năng quốc tịch của công dân bị tước bỏ một cách tùy tiện. Cụ thể, pháp luật cần quy định rõ yêu cầu về tính tương xứng của biện pháp áp dụng. Theo đó, việc tước quốc tịch chỉ có thể được coi là tương xứng trong những trường hợp giới hạn và theo nghĩa hẹp nhất có thể. Ngoài ra, các quyết định về việc tước quốc tịch phải đưa ra lý do bằng văn bản và phải chịu sự giám sát của cơ quan tư pháp, đồng thời Việt Nam cũng nên đảm bảo có sẵn trợ giúp pháp lý miễn phí cho người bị tước quốc tịch.

Thứ hai, pháp luật Việt Nam cần bổ sung các quy định về việc tước quốc tịch Việt Nam của công dân (không thuộc các trường hợp cho nhập quốc tịch) đang cư trú ở Việt Nam và có các hành vi gây phương hại tới lợi ích của Nhà nước Việt Nam. Việc bổ sung quy định về trường hợp này sẽ giúp các cơ quan chức năng có cơ sở pháp lý vững chắc hơn khi xử lý các cá nhân có hành vi gây tổn hại đến uy tín, lợi ích của Nhà nước, đồng thời thể hiện rõ hơn bản chất pháp lý của biện pháp tước quốc tịch như là một cách thức xử lý đối với các hành vi xâm phạm tới lợi ích quốc gia.

Thứ ba, để bảo đảm sự tương thích với pháp luật quốc tế về quyền con người, pháp luật Việt Nam cũng cần quy định cụ thể hơn về các yêu cầu đối với việc tước quốc tịch hoặc huỷ bỏ quyết định cho nhập quốc tịch để hạn chế tình trạng không quốc tịch. Cụ thể, hai biện pháp này nên được áp dụng giới hạn đối với cá nhân có nhiều hơn một quốc tịch. Đây cũng là nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới.