



Một số vấn đề lí luận, pháp lí, thực tiễn về quyền của người nước ngoài

Vũ Công Giao*, Nguyễn Đình Đức

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Ngày nhận 08 tháng 5 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 19 tháng 6 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 6 năm 2018

Tóm tắt: Bài viết phân tích khái niệm “người nước ngoài” và “quyền của người nước ngoài”, lí giải sự khác biệt của “quyền công dân” và “quyền của người nước ngoài”, lịch sử hình thành, phát triển cũng như các nội dung quy định về quyền của người nước ngoài trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Các tác giả cho rằng pháp luật Việt Nam đã có những bước tiến trong việc bảo vệ quyền của người nước ngoài so với tiêu chuẩn của luật nhân quyền quốc tế kể từ khi ban hành Hiến pháp 2013, tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế khiến khoảng cách giữa quyền của người nước ngoài và quyền công dân chưa thực sự được cải thiện trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Từ khóa: Người nước ngoài, quyền của người nước ngoài, quyền công dân, luật nhân quyền quốc tế, Việt Nam.

1. Khái niệm người nước ngoài và quyền của người nước ngoài

Có nhiều quan niệm khác nhau về người nước ngoài, tuy nhiên, từ góc độ luật nhân quyền quốc tế, Điều 1 *Tuyên ngôn về Quyền con người của các cá nhân không phải là công dân của đất nước mình đang sống*, được thông qua trong Nghị quyết số 40/144 của Đại hội đồng Liên Hợp quốc vào ngày 13/12/1985 định nghĩa “người nước ngoài” (*alien*) là:... *bất cứ người nào không phải là một công dân của quốc gia (a national of the state) mà họ đang*

*hiện diện (present)*¹. Nội hàm của khái niệm “người nước ngoài” bao hàm rất nhiều chủ thể trong luật nhân quyền quốc tế, như: người lao động di trú (*migrant worker*), người tị nạn (*refugees*), người không quốc tịch (*stateless persons*), nạn nhân của nạn buôn người (*victim of trafficking*),...

Khái niệm *người không phải công dân (non-citizen)*² cũng được sử dụng để thay thế cho người

¹ United Nations, *Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live*, 1985. Tại

<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm>

² Nghiên cứu của Trung tâm Nhân quyền, Đại học Minnesota đồng nhất 2 khái niệm này với nhau. Xem tại: University of Minnesota Human Rights Center: *Study Guide: The Rights of Non-Citizens*, 2003, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/noncitizen>

*Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-24-37547913

Email: giaovc@yahoo.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4151>

nước ngoài. Cao ủy nhân quyền Liên Hiệp quốc cho rằng “*non-citizen*” bao hàm tất cả những người mà không được công nhận là đang có những mối liên hệ hiệu quả (*effective links*) với đất nước mà người đó đang hiện diện³.

Theo luật nhân quyền quốc tế, người nước ngoài cũng là chủ thể của các quyền con người phổ quát; quyền của người nước ngoài cũng là quyền con người. Xét chung, các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền con người đều quy định và nhấn mạnh nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử dựa trên bất kì yếu tố nào, trong đó bao gồm yếu tố về dân tộc, chủng tộc, quốc tịch⁴. Nguyên tắc này chỉ có ý nghĩa là với tư cách chủ thể của quyền, người nước ngoài cũng được hưởng tất cả các quyền dân sự như công dân của các quốc gia nơi họ đang hiện diện, nhưng do tính chất là người nước ngoài, họ có thể bị hạn chế một số quyền chính trị (bầu cử, tham gia bộ máy nhà nước...) và một số quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (ví dụ như quyền được trợ cấp xã hội...). So với các nhóm dễ bị tổn thương khác, mức độ hạn chế hợp pháp về quyền của người nước ngoài ở là cao nhất. Trong vấn đề này, yếu tố “chủ quyền và an ninh quốc gia” có tính chất quan trọng hàng đầu và chủ yếu để hạn chế các quyền dân sự, chính trị của người nước ngoài⁵. Bên cạnh đó sự giới hạn của nguồn lực của các quốc gia cũng như mối quan hệ giữa quyền và nghĩa vụ của chủ thể quyền là những lí do chính để đặt ra những giới hạn với các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của

người nước ngoài⁶. Chính bởi yếu tố chủ quyền, trong thực tế hiện nay, mức độ bảo đảm các quyền của người nước ngoài ở các quốc gia, đặc biệt là các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá, phụ thuộc rất nhiều vào mối quan hệ giữa các quốc gia, cụ thể là các quy định trong các hiệp ước song phương, đa phương⁷.

2. Khái quát lịch sử phát triển của các quy định về quyền của người nước ngoài trong pháp luật quốc tế

Thuật ngữ “*alien*” sử dụng trong văn bản tiếng Anh của các văn kiện pháp lý quốc tế có từ nguyên là tiếng La tinh: “*alienus*”, có ý nghĩa là *người lạ, người ngoại quốc*. Điều này là bởi trong lịch sử, quan điểm về người nước ngoài đã được bàn đến (trong mối quan hệ với vấn đề tư cách công dân) bởi các triết gia nổi tiếng thời Hy Lạp, La Mã cổ đại như Cicero, Aristotle, Plato,... và phát triển kéo dài tới thế kỷ XVIII với sự tham gia của Machiavelli, Rousseau. Về cơ bản, các quan điểm về vấn đề này có thể chia thành hai trường phái: Tự do và Cộng hòa⁸. Trường phái Cộng hòa nhấn mạnh khả năng tham gia chính trị như là yếu tố chính cấu thành tư cách công dân, còn trường phái Tự do thì xác định một người là công dân thông qua tư cách luật định, tức là được pháp luật bảo vệ, hơn là việc tham gia vào chính trị⁹. Đến thời hiện đại, các quốc gia vẫn đang kết hợp sử dụng và phát triển các lí thuyết này trong việc đối xử với người nước ngoài.

Vào thời kỳ cổ đại, cách đối xử của các quốc gia với những người nước ngoài thường dựa vào lòng hiếu khách, với quan niệm lòng

s.html. Hay Ủy ban Nhân quyền Úc cũng đồng nhất 2 khái niệm này. Xem tại: *Australian Human Rights Commission: Rights of Non-citizens*, <https://www.humanrights.gov.au/rights-non-citizens>.

³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: *The rights of Non-citizens*, New York and Geneva, 2006, tr. 5.

⁴ Bình luận chung số 27 của Ủy ban Nhân quyền về các điều khoản chống phân biệt đối xử của Công ước quốc tế về quyền dân sự chính trị (ICCPR), Bình luận chung số 15 về vị thế của người nước ngoài trong ICCPR.

⁵ Geogre Gigauri: *RSC Working Paper No. 31 Resolving the Liberal Paradox: Citizen Rights and Alien Rights in the United Kingdom*, University of Oxford, 2006, tr. 10.

⁶ Khoản 3, Điều 2 ICESCR

⁷ Đinh Ngọc Vương: “Dân cư trong Luật Quốc tế”, *Giáo trình Công pháp Quốc tế*, NXB. Đại học QGHN, 2014, tr. 172-173.

⁸ Leydet, Dominique, “Citizenship”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2017 Edition), Edward N. Zalta(ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/>.

⁹ Leydet, Dominique, “Citizenship”, tài liệu đã dẫn.

hiếu khách là bốn phận thiêng liêng, vì thế thường cấp cho người nước ngoài với tư cách là khách những quyền hạn đặc biệt như quyền được bảo vệ, hỗ trợ tư pháp và nhiều quyền khác. Thậm chí ở Hoa Kỳ, vào những năm đầu thế kỷ XVIII, XIX (tức trong thời kỳ đầu của quá trình dựng nước), chính quyền còn cho phép người nước ngoài tham gia các cuộc trưng cầu ý dân¹⁰. Chỉ khi quan hệ giữa các quốc gia trở nên sôi động thì nhu cầu về việc xác định và phân biệt vị thế và quyền giữa người nước ngoài và công dân mới trở nên cấp thiết và trở thành một vấn đề quan trọng trong pháp luật quốc gia và công pháp quốc tế. Quy chế đối xử với người nước ngoài dần được pháp điển hoá trong pháp luật của một số quốc gia và luật quốc tế thông qua các hiệp ước mà qua đó các quốc gia công nhận một số đặc quyền của công dân của nhau theo nguyên tắc có đi có lại. Còn ở cấp độ quốc tế, nếu như trong khoảng thế kỷ thứ XVI-XVIII, pháp luật quốc tế chủ yếu điều chỉnh quan hệ với người nước ngoài trong các hoạt động ngoại thương, đến thế kỷ XIX-XX, do ảnh hưởng của lý thuyết về quyền tự nhiên mà trong đó ghi nhận quyền của tất cả mọi người, pháp luật quốc tế đề cập nhiều hơn đến các quyền khác của người nước ngoài. Năm 1945, Liên hợp quốc được thành lập cùng với sự ra đời của luật nhân quyền quốc tế trong đó ghi nhận “người nước ngoài” là một trong những chủ thể của nhân quyền¹¹.

3. Quyền của người nước ngoài trong luật nhân quyền quốc tế

Có nhiều ngành luật quốc tế cùng đề cập, trực tiếp hoặc gián tiếp, đến quyền của người nước ngoài, tuy nhiên vấn đề quyền của người

nước ngoài được nêu cụ thể và trực tiếp nhất trong luật nhân quyền quốc tế.

Quyền của người nước ngoài được ghi nhận trong nhiều văn kiện của luật nhân quyền quốc tế. Nguyên tắc “không phân biệt đối xử” được nhấn mạnh trong Hiến chương Liên Hợp quốc năm 1945¹² và Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, 1948 (UDHR)¹³. Cụ thể hơn, theo Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (ICERD, 1965), “phân biệt chủng tộc” là sự phân biệt đối xử dựa trên các yếu tố là người nước ngoài như chủng tộc, màu da, nguồn gốc quốc gia, sắc tộc¹⁴.

Điều 2 của cả hai công ước quan trọng nhất về quyền con người là Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) đều quy định rằng “không được có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, ... ngôn ngữ, ... nguồn gốc dân tộc, ... hoặc các địa vị khác”. Trên cơ sở đó, trong Bình luận chung số 15 của ICCPR (năm 1986), Ủy ban Nhân quyền đã nhận định: “một quy tắc chung là các quyền trong Công ước phải được bảo đảm mà không xảy ra sự phân biệt đối xử giữa công dân trong nước và người nước ngoài”¹⁵.

Luật nhân quyền quốc tế cũng quy định một số quyền đặc biệt mà chỉ người nước ngoài mới có thể hưởng, xuất phát từ vị thế dễ bị tổn thương của đa số thành viên của nhóm này¹⁶. Cụ thể, Tuyên ngôn về Quyền con người của các cá nhân không phải là công dân của đất nước mình năm 1985 đang sống quy định cụ thể về điều kiện trục xuất “Một người nước ngoài sống hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia” (Điều 7) và quyền liên hệ với cơ quan ngoại giao của quốc gia mà mình là công dân (Điều 10).

¹⁰ Jamin B. Raskin *Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, Vol. 141 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW SCHOOL (1993), https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol141/iss4/3 tr. 1397-1399.

¹¹ Tóm tắt của Kay Hailbronner, Jana Gogolin: *Aliens, Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law*, 7/2013.

¹² Khoản 3, Điều 1 Hiến chương Liên Hợp Quốc.

¹³ Điều 2, UDHR.

¹⁴ Điều 1, ICERD.

¹⁵ CCPR General Comment No. 15: *The Position of Aliens Under the Covenant*, đoạn 2, tại <http://www.refworld.org/pdfid/45139acfc.pdf>.

¹⁶ Trong số những người nước ngoài thì có một nhóm nhỏ có vị thế cao và ít bị tổn thương, cụ thể như các nhà ngoại giao và nhân viên của các tổ chức quốc tế.

Xét tổng quát, luật nhân quyền quốc tế đề cập đến những vấn đề nổi bật sau đây về quyền của người nước ngoài:

a. Quốc tịch

Cấp quốc tịch là quyền chủ quyền của một quốc gia, tuy nhiên, trong những trường hợp đặc biệt theo luật nhân quyền quốc tế, các quốc gia cần chấp nhận những khuyến nghị của các Công ước mình tham gia, ví dụ như tạo điều kiện nhập tịch cho người tị nạn, người không quốc tịch, dựa trên các quy định tại Điều 34, Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và điều 32, Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 cũng như nghĩa vụ cấp quốc tịch cho những người chưa có quốc tịch thỏa mãn những điều kiện nêu trong Công ước về giảm bớt tình trạng người không quốc tịch năm 1961.

b. Nhập cảnh và cư trú

Theo thông lệ quốc tế, mỗi quốc gia có toàn quyền trong việc trao quyền cư trú hoặc đồng ý nhập cảnh với người nước ngoài¹⁷. Tuy nhiên, để thực hiện nghĩa vụ theo một số điều ước quốc tế, các quốc gia phải sửa đổi chính sách cấp thị thực và quyền cư trú của mình theo hướng tạo thuận lợi cho người nước ngoài, ví dụ như các nước thuộc EU¹⁸ hoặc các nước thuộc ASEAN¹⁹.

Từ góc độ luật nhân quyền quốc tế, khi một người nước ngoài nhập cảnh vào lãnh thổ của một quốc gia, quốc gia đó phải bảo đảm các quyền của người này theo quy định của ICCPR²⁰. Khi một người nước ngoài được cho phép cư trú hợp pháp ở một quốc gia thì người đó có quyền tự do đi lại và cư trú trên lãnh thổ

quốc gia đó, và những quyền này của họ chỉ có thể bị hạn chế theo khoản 3, điều 12, ICCPR.

ICCPR và một số công ước khác của luật nhân quyền quốc tế cũng đòi hỏi các quốc gia thành viên phải tạo điều kiện về xuất nhập cảnh cho người nước ngoài và người thân của họ để đoàn tụ gia đình một cách nhanh chóng, thuận lợi²¹.

Đối với những người xin tị nạn, việc các quốc gia buộc phải chấp nhận người tị nạn nhập cảnh nằm trong nguyên tắc *không đẩy trả lại nước gốc (non-refoulement)* của luật quốc tế mà được cụ thể tại các Điều 32, 33 của Công ước về vị thế của người tị nạn²².

Đối với người không quốc tịch, Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 đề ra những quy định về cư trú tại Điều 10 (áp dụng đối với những người không quốc tịch trong Chiến tranh thế giới thứ II) và Điều 26 (quyền được lựa chọn nơi cư trú và tự do đi lại trong lãnh thổ quốc gia), và tương tự là Điều 10 và Điều 26 trong Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951.

Theo Công ước về quyền của người lao động di trú năm 1990, các quốc gia cũng không bắt buộc phải chấp nhận cấp phép cư trú cho các thành viên gia đình người lao động di trú mà chỉ phải “xem xét tạo thuận lợi”,²³ còn đối với người lao động di trú thì “quyền cư trú rõ ràng phụ thuộc vào công việc có hưởng lương cụ thể mà họ đã được nhận”²⁴.

Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh

¹⁷ Đoạn 5, Bình luận chung số 15 ICCPR.

¹⁸ Hélène Lambert: *The position of aliens in relation to the european convention on human rights*, Council of Europe, 2001, tr. 15-16.

¹⁹ VOV: Từ ngày 1/1/2016, miễn thị thực qua lại giữa các nước ASEAN, 1/1/2016, <https://vov.vn/tin-24h/tu-ngay-112016-mien-thi-thuc-qua-lai-giua-cac-nuoc-asean-464712.vov>.

²⁰ Đoạn 6, Bình luận chung số 15.

²¹ Xem điều kiện tôn trọng cuộc sống gia đình được nhắc đến trong đoạn 5, Bình luận chung số 15 ICCPR.

²² Non-refoulement: Là nguyên tắc trong luật pháp quốc tế ngăn cấm một quốc gia nhận người tị nạn gửi trả họ về quốc gia mà họ có nguy cơ bị gặp nguy hiểm, bị đàn áp bởi các yếu tố chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, hoặc là thành viên của một nhóm xã hội hoặc quan điểm chính trị. Nguyên tắc này được thể hiện trong Khoản 1, Điều 33, Công ước về vị thế của người tị nạn, 1951.

²³ Khoản 1 Điều 50.

²⁴ Điều 51, Công ước về quyền của người lao động di trú năm 1990.

sống năm 1985 ghi nhận quyền tự do cư trú của người nước ngoài sống hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia.²⁵

c. Trục xuất

Trục xuất cũng là vấn đề thuộc quyền chủ quyền của một quốc gia, vì vậy pháp luật quốc tế chỉ có thể quy định giới hạn hợp lý đối với việc trục xuất người nước ngoài cũng như yêu cầu việc ra các quyết định trục xuất phải phù hợp pháp luật và cho phép người bị trục xuất được lên tiếng phản đối cũng như khiếu nại về trường hợp của mình.

Như vậy, có thể thấy thủ tục nêu trên chỉ áp dụng với người nước ngoài được cư trú hợp pháp trong lãnh thổ quốc gia và nhằm mục đích ngăn ngừa việc trục xuất một cách tùy tiện hay trục xuất tập thể.²⁶ Ngoài ra, về điều kiện của việc trục xuất, ngoài việc phù hợp với pháp luật thì chỉ có một yếu tố duy nhất là “xuất phát từ lý do chính đáng về an ninh quốc gia”²⁷.

Với các trường hợp khác về người nước ngoài, ngoài điều kiện việc trục xuất phải phù hợp với pháp luật, người không quốc tịch, người tị nạn còn có thể bị trục xuất bởi lý do an ninh hoặc trật tự công cộng²⁸. Tuy nhiên, để bảo vệ quyền của người tị nạn, Điều 33 Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 quy định cụ thể về nguyên tắc non-refoulement.

d. Dẫn độ

Dẫn độ tội phạm là hành vi chuyển giao thể nhân đang hiện diện trên lãnh thổ nước mình cho quốc gia yêu cầu nhằm mục đích tiến hành truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thi hành

phán quyết hình sự đã có hiệu lực pháp luật đối với thể nhân đó. Dẫn độ tội phạm là quyền, không phải là nghĩa vụ của các quốc gia²⁹.

Do dẫn độ bao gồm hành vi tước tự do nên cần đảm bảo các quyền không bị tra tấn và đối xử nhân đạo trong ICCPR cho người bị dẫn độ³⁰, cũng như phải phù hợp với quy định của Công ước chống tra tấn và các hình thức trừng phạt hay đối xử tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm (CAT, 1984)³¹.

e. Tị nạn ngoại giao

“Tị nạn ngoại giao” (*diplomatic asylum*) là thuật ngữ chỉ tình trạng tị nạn được một quốc gia cấp ngoài lãnh thổ của mình, trong cơ quan ngoại giao của nước đó, trong lãnh sự quán, trên tàu của họ ở vùng lãnh hải của quốc gia khác, hay trên máy bay và các cơ sở quân sự hoặc bán quân sự trong lãnh thổ nước ngoài³². Ví dụ tiêu biểu nhất gần đây là trường hợp nhà sáng lập WikiLeaks, Julian Assange, xin tị nạn tại Đại sứ quán Ecuador ở Luân-Đôn vào tháng 6/2012.

Mặc dù vẫn còn gây tranh cãi và chưa có nhiều quốc gia công nhận hình thức tị nạn này³³, nhưng xét về phương diện nhân quyền, đây vẫn được đánh giá là một biện pháp để bảo vệ những người nước ngoài mà bị xếp vào nhóm “tội phạm chính trị” trong trường hợp tính mạng của họ bị đe dọa³⁴.

²⁵ Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985, Khoản 5 Điều 3.

²⁶ Nguyên tắc này thể hiện trong Điều 22 Công ước về quyền của người lao động di trú năm 1990.

²⁷ Nguyên tắc này được nêu trong Điều 7 Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985.

²⁸ Điều 31, Công ước về vị thế của người không quốc tịch năm 1954 và Điều 32, Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951.

²⁹ Nguyễn Thị Thuận: “Luật Hình sự Quốc tế”, *Giáo trình Công pháp Quốc tế*, NXB. Đại học QGHN, 2014, tr. 324.

³⁰ Điều 7 ICCPR. Xem Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, Tường Duy Kiên: *Giới thiệu Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR, 1966), NXB. Hồng Đức, 2012, tr. 117.

³¹ Công ước chống tra tấn và các hình thức trừng phạt hay đối xử tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm (CAT, 1984), Khoản 1 Điều 3.

³² Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc, *Question of Diplomatic Asylum. Report of the Secretary-General*, UNHCR, 22/9/1975. <http://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf10/question-diplomatic-asylum-report-secretary-general.html>.

³³ Đinh Ngọc Vương: *Tài liệu đã dẫn*, 2014, tr. 175.

³⁴ Dr. Saroj Chhabra: *Diplomatic Asylum: A Necessary Evil to the Protection of Human Rights*, International

f. Bảo hộ ngoại giao

Bảo hộ ngoại giao (hay *Bảo hộ công dân-diplomatic protection*) là hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của công dân nước mình ở nước ngoài, khi các quyền và lợi ích này bị xâm hại ở nước ngoài. Theo nghĩa rộng, bảo hộ công dân bao gồm cả các hoạt động giúp đỡ về mọi mặt mà một nhà nước dành cho công dân của nước mình đang ở nước ngoài, kể cả trong trường hợp không có hành vi xâm hại nào tới các công dân của nước này. Việc bảo hộ công dân do các cơ quan đại diện ngoại giao của nước đó thực hiện.

Vấn đề trên được ghi nhận trong Công ước Viên năm 1961 về quan hệ ngoại giao và Công ước Viên năm 1963 về quan hệ lãnh sự³⁵. Đây cũng là một trong những quyền đặc biệt của người nước ngoài mà Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985 ghi nhận: “Quyền tự do liên hệ với lãnh sự quán hoặc cơ quan ngoại giao của quốc gia mà họ là công dân”.³⁶

g. Quyền tài sản

Trong lịch sử, tài sản của người nước ngoài từng bị các quốc gia xâm phạm bằng nhiều hình thức, vì vậy, quyền tài sản của người nước ngoài rất cần được bảo vệ. Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985 ghi nhận người nước ngoài có “Quyền tự do sở hữu tài sản riêng cũng như chung với những người khác tuân theo luật quốc gia”³⁷. Các Công ước liên quan đến người nước ngoài đã nêu ở trên đều ghi nhận quyền chuyển dịch tài sản và sở hữu nhà ở, động sản và bất động sản của họ.

Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies
Volume 4 Issue 2, tr. 55.

³⁵ Đinh Ngọc Vương: *Tài liệu đã dẫn*, 2014, tr. 170~171.

³⁶ Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985, Điều 10.

³⁷ Tuyên ngôn về quyền của những người không phải là công dân nước mà họ đang sinh sống năm 1985. Mục d, khoản 2, Điều 5.

Tuy nhiên các công ước này dường như chấp nhận sự hạn chế của các quốc gia đối với việc sở hữu tài sản của người nước ngoài như một biện pháp bảo vệ tài nguyên, chủ quyền của nước mình bằng các quy định được viết dưới ngôn ngữ không có tính chất ràng buộc tuyệt đối mà chỉ thiên về “tạo điều kiện”.

4. Cơ chế bảo vệ quyền của người nước ngoài

Ở cấp độ toàn cầu, về nguyên tắc, những vấn đề liên quan đến quyền của người nước ngoài cũng có thể vận dụng cơ chế bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền dựa trên Hiến chương Liên Hợp quốc để giải quyết. Cơ chế này bao gồm các cơ quan chính của Liên Hợp quốc như Đại hội đồng, Hội đồng Bảo an, Tòa án công lý quốc tế, Ban thư ký Liên Hợp quốc và một số quy trình, thủ tục cho phép các cá nhân có thể khiếu nại, tố cáo những vi phạm nhân quyền của nước mình lên các cơ quan nhân quyền Liên Hợp quốc³⁸. Tuy nhiên cơ chế bảo vệ quyền này chỉ phát huy tác dụng với những sự kiện có ảnh hưởng lớn và chủ thể là các quốc gia. Ví dụ, các quốc gia thành viên Liên Hợp quốc có thể dựa trên nguyên tắc “bảo hộ công dân” để mang vụ việc ra giải quyết ở Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ).

Quan trọng và trực tiếp hơn, quyền của người nước ngoài có thể được bảo vệ bởi các cơ chế bảo đảm thực thi các công ước về nhân quyền (các ủy ban công ước có liên quan).³⁹

Mặc dù các cơ chế kể trên có thể tạo áp lực lớn hơn tới các quốc gia nếu các quyền của

³⁸ Chi tiết về cơ chế bảo vệ, thúc đẩy nhân quyền dựa trên Hiến chương, xem Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người của Khoa Luật ĐHQG Hà Nội, NXB ĐHQG, 2012. Cũng xem tại đây: <https://www.globaldetentionproject.org/international-law/un-charter-based-mechanisms>.

³⁹ Chi tiết về cơ chế bảo vệ, thúc đẩy nhân quyền dựa trên các ủy ban công ước, xem Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người của Khoa Luật ĐHQG Hà Nội, NXB ĐHQG, 2012. Cũng xem tại đây: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

người nước ngoài bị xâm phạm, nhưng lại kém hiệu quả đối với những vụ xâm phạm quyền của người nước ngoài mà thủ phạm là các chủ thể ngoài nhà nước. Vì vậy, rất cần có các cơ chế bảo vệ quyền của người nước ngoài trong pháp luật của các quốc gia. Hiện tại một số nước đã xây dựng cơ chế như vậy. Ví dụ, Luật về Vi phạm quyền của người nước ngoài (Alien Tort Statute - ATS) của Mỹ là một tham khảo tốt cho các nước khác. Luật cho phép nguyên đơn là người nước ngoài kiện bị đơn nước ngoài khác hoặc bị đơn là thể nhân, pháp nhân Hoa Kỳ trước Tòa án Hoa Kỳ vì đã xâm phạm luật pháp quốc tế ngoài lãnh thổ Hoa Kỳ, trong đó bao gồm vi phạm các điều ước quốc tế về nhân quyền mà Hoa Kỳ là thành viên⁴⁰. Kể từ sau khi được áp dụng lần đầu vào năm 1980⁴¹, ATS đã chứng tỏ là một công cụ pháp lý hữu hiệu giúp người nước ngoài đòi bồi thường từ những vi phạm nhân quyền trong một vụ kiện dân sự ở toà án Mỹ.

5. Pháp luật Việt Nam về quyền của người nước ngoài

Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã ghi nhận cả quyền con người thay vì chỉ ghi nhận quyền công dân. Điều này có nghĩa là những người nước ngoài hiện diện trên lãnh thổ Việt Nam cũng được bảo đảm các quyền và tự do cơ bản, ngoại trừ một số quyền chỉ công dân Việt Nam mới được hưởng. Hiến pháp năm 2013 còn có hai Điều

⁴⁰ Hannah Dittmers: The Applicability of the Alien Tort Statute to Human Rights Violations by Private Corporations, *Journal of Science, Humanities and Arts*, University of Michigan Law School 9/6/2017, tr. 3.

⁴¹ Lauren Carasik: The Alien Tort Statute and Human Rights Law, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-10-25/alien-tort-statute-and-human-rights-law>. Vụ kiện tại New York giữa một gia đình Pa-ra-guay và một cựu thanh tra Pa-ra-guay sống tại Brooklyn về việc một người đàn ông là thành viên của gia đình này đã bị tra tấn và giết. Tòa án Vùng 2 (Second Circuit) đã tạo ra một tiền lệ khi quyết định rằng bên bị đơn phải chịu trách nhiệm.

riêng (Điều 48 và 49) đề cập cụ thể về quyền của người nước ngoài.

Theo Hiến pháp năm 2013, người nước ngoài có thể bị hạn chế các quyền sau (vì Hiến pháp chỉ công nhận đây là các quyền dành cho công dân): Quyền tự do đi lại và cư trú, tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình, quyền bầu cử, quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội, quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, quyền được bảo đảm an sinh xã hội, quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc, quyền học tập, quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp. Đây là một điểm chưa tương thích với những công ước quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam đã tham gia.

Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 quy định người nước ngoài nhập cảnh, quá cảnh, xuất cảnh và cư trú tại Việt Nam “được bảo hộ tính mạng, danh dự, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam trong thời gian cư trú trên lãnh thổ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam” và các quyền đi lại, lao động, học tập, bảo lãnh thành viên gia đình... Các quyền này được quy định cụ thể trong các luật chuyên ngành.

Đối với vấn đề quốc tịch, Điều 19 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 quy định điều kiện nhập quốc tịch với đối tượng là công dân nước ngoài và người không quốc tịch. Quy định này khá tương thích với tiêu chuẩn quốc tế khi tuân thủ nguyên tắc bình đẳng giữa những người nước ngoài.

Đối với vấn đề dẫn độ, nhìn chung các quy định trong pháp luật Việt Nam tương đối tương thích với pháp luật quốc tế. Theo Điều 491 Bộ luật Hình sự năm 2015, nguyên tắc hợp tác quốc tế trong hoạt động tố tụng hình sự của Việt Nam dựa trên các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc theo nguyên tắc có đi có lại. Các trường hợp từ chối dẫn độ được quy định tại Điều 35 Luật Tương trợ tư pháp năm 2007 cũng không quá khác biệt so với tinh thần luật pháp quốc tế.

Về quyền lao động của người nước ngoài⁴² hay quyền tự do thông tin báo chí có liên quan tới người nước ngoài⁴³, các quy định cụ thể đều nằm trong Nghị định của các luật chuyên ngành.

Đối với vấn đề tài sản, người nước ngoài được tham gia giao dịch dân sự dựa trên những quy định cụ thể tại Chương XXV của Bộ luật Dân sự năm 2015. Tuy nhiên, quyền của người nước ngoài đối với tài sản là bất động sản bị hạn chế theo Điều 5 Luật đất đai năm 2013.

Đối với các vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài, tại chương XXXVIII Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015 đã quy định những thủ tục giải quyết. Điều 465 Luật này ghi nhận người nước ngoài có quyền khởi kiện đến Tòa án Việt Nam để yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm hoặc có tranh chấp.

Đối với quyền về xét xử công bằng, những hỗ trợ về ngôn ngữ đối với người nước ngoài được quy định tại Điều 15 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014. Ngoài ra, quyền bào chữa của bị can, bị cáo, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự cũng được ghi nhận ở Điều 14 Luật này.

6. Nhận xét, kết luận

Một trong những thuận lợi đối với việc bảo vệ quyền con người của người nước ngoài là nhiều tiêu chuẩn quốc tế về quyền của người nước ngoài hiện nay được xây dựng dựa trên tập quán quốc tế đã tồn tại từ nhiều năm trước đây. Ngoài ra, hầu hết những nhóm yếu tố như người lao động di trú, người không quốc tịch, người tị nạn đã có những công ước riêng nhằm đảm bảo khả năng bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của họ.

Yếu tố quan trọng nhất tạo ra sự khác biệt giữa quyền công dân và quyền của người nước ngoài là chủ quyền và lợi ích quốc gia. Bên cạnh đó còn có những yếu tố khác liên quan đến

nguồn lực và quan điểm về sự cân bằng giữa quyền và nghĩa vụ (đóng góp) của chủ thể quyền. Một loạt yếu tố như vậy chính là rào cản với việc thu hẹp khoảng cách giữa quyền của người nước ngoài và quyền của công dân.

Đối với các quốc gia mà dân cư chủ yếu là người nhập cư hoặc thuộc một liên minh kinh tế - chính trị nhất định, các quyền của người nước ngoài có thể được đảm bảo một cách đầy đủ hơn so với những quốc gia khác. Đây là kết quả của lịch sử và nghĩa vụ ràng buộc của các quốc gia này khi tham gia các điều ước quốc tế.

Việt Nam đã có những bước đi rất tiến bộ trong việc bảo đảm quyền của người nước ngoài trong những năm gần đây, đặc biệt là việc Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền con người đối với “mọi người” chứ không chỉ với “công dân”. Tuy nhiên, giới hạn các quyền với người nước ngoài theo pháp luật Việt Nam hiện vẫn còn rộng. Nhiều quyền chỉ được đảm bảo thông qua các luật chuyên ngành. Một số lĩnh vực vẫn thiếu những quy định cụ thể, gây trở ngại không chỉ cho việc hưởng thụ quyền của người nước ngoài mà còn với việc thực thi các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế liên quan đến vấn đề này của các cơ quan nhà nước.

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, đảm bảo quyền của người nước ngoài không chỉ giúp Việt Nam hội nhập quốc tế thành công về mặt kinh tế mà còn cả về các mặt chính trị, văn hoá, xã hội. Về ngắn hạn, việc bảo đảm quyền của người nước ngoài chính là để giúp Việt Nam tránh được những hành xử không phù hợp với các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế - điều mà có thể gây ra những phức tạp về mặt ngoại giao và làm xấu hình ảnh của đất nước trong cộng đồng quốc tế. Về lợi ích lâu dài, việc bảo đảm quyền của người nước ngoài cũng chính là bảo đảm quyền của hàng triệu công dân Việt Nam (con số này ngày càng lớn) đang ở nước ngoài, do nguyên tắc nền tảng trong lĩnh vực này là quan hệ có đi có lại giữa các quốc gia.

Một trong những giải pháp mang tính vĩ mô để tăng cường bảo đảm quyền của người nước ngoài trong bối cảnh toàn cầu hóa chính là tăng cường hội nhập với thế giới thông qua việc phê

⁴² Nghị định 11/2016/NĐ-CP.

⁴³ Nghị định 88/2012/NĐ-CP.

chuẩn những hiệp ước song phương và đa phương. Bên cạnh đó, việc nghiên cứu cùng cố khung khổ pháp luật có liên quan của quốc gia cho phù hợp với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế về người nước ngoài là rất cần thiết.

Tài liệu tham khảo

- [1] Australian Human Rights Commission: Rights of non-citizens, <https://www.humanrights.gov.au/rights-non-citizens>.
- [2] General Assembly, Question of Diplomatic Asylum. Report of the Secretary-General, UNHCR, 22/9/1975. <http://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf10/question-diplomatic-asylum-report-secretary-general.html>.
- [3] Geogre Gigauri, RSC Working Paper No. 31 Resolving the Liberal Paradox: Citizen Rights and Alien Rights in the United Kingdom, University of Oxford, 2006.
- [4] Hannah Dittmers, The Applicability of the Alien Tort Statute to Human Rights Violations by Private Corporations, Journal of Science, Humanities and Arts, University of Michigan Law School 9/6/2017.
- [5] Hélène Lambert, The position of aliens in relation to the european convention on human rights, Council of Europe, 2001.
- [6] James A. R. Nafziger, The General Admission of Aliens under International Law, The American Journal of International Law Vol. 77, No. 4 (Oct., 1983).
- [7] Jamin B. Raskin *Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, Vol. 141 University of Pennsylvania Law school (1993), https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol141/iss4/3.
- [8] Kay Hailbronner, Jana Gogolin, Aliens, Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law, 7/2013.
- [9] Lauren Carasik, The Alien Tort Statute and Human Rights Law, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-10-25/alien-tort-statute-and-human-rights-law>.
- [10] Leydet, Dominique, "Citizenship", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/>.
- [11] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: The rights of Non-citizens, New York and Geneva, 2006.
- [12] Saroj Chhabra, Diplomatic Asylum: A Necessary Evil to the Protection of Human Rights, International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies Volume 4 Issue 2.
- [13] Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, Tường Duy Kiên: Giới thiệu Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966), NXB. Hồng Đức, 2012.
- [14] Đinh Ngọc Vượng, Dân cư trong Luật Quốc tế, Giáo trình Công pháp Quốc tế, NXB. ĐHQGHN, 2014.
- [15] Nguyễn Thị Thuận, Luật Hình sự Quốc tế, Giáo trình Công pháp Quốc tế, NXB. ĐHQGHN.
- [16] University of Minnesota Human Rights Center: Study guide, The Rights of Non-Citizens, 2003, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/non-citizens.html>.
- [17] VOV, Từ ngày 1/1/2016, miễn thị thực qua lại giữa các nước ASEAN, 1/1/2016, <https://vov.vn/tin-24h/tu-ngay-112016-mien-thi-thuc-qua-lai-giua-cac-nuoc-asean-464712.vov>.
- [18] Website của Cục An ninh Quốc gia Hoa Kỳ, https://www.dhs.gov/immigration-statistics/data-standards-and-definitions/definition-terms#permanent_resident_alien.

Some Theoretical, Legal and Practical Issues on Human Rights of Aliens

Vu Cong Giao, Nguyen Dinh Duc

VNUSchool of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: This paper analyzes the concepts “alien” and “rights of aliens”, to explain the differences between “rights of citizen” and “rights of aliens”, the history of formation, development as well as content of rights of aliens in international law and Vietnam law. The authors argue that Vietnam's legislation has made strides in protecting the rights of aliens in comparison with the standards of international human rights law since the Vietnamese government published the 2013 Constitution. However, there are still gaps between the rights of foreigners and those of citizens, which has not been really improved in the context of globalization.

Keywords: Alien/non-citizen, rights of alien/non-citizen, rights of citizen, international human rights law, Vietnam.