

## **Quản lý vấn đề hôn nhân xuyên biên giới ở Việt Nam hiện nay: Chính sách và thực tiễn**

**Nguyễn Hữu Minh, Đặng Thị Hoa, Trần Thị Hồng**  
Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới

**Tóm tắt:** Trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có những chính sách quản lý nhằm ổn định và phát triển vùng biên giới. Chính sách đối với hôn nhân có yếu tố nước ngoài, trong đó có hôn nhân xuyên biên giới đã từng bước được hoàn thiện và bổ sung nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển của xã hội. Tuy nhiên, các chính sách quản lý về vấn đề hôn nhân xuyên biên giới vẫn chưa theo kịp được với những vấn đề đang đặt ra hiện nay.

**Từ khóa:** Hôn nhân – Gia đình; Chính sách hôn nhân gia đình; Hôn nhân có yếu tố nước ngoài; Hôn nhân xuyên biên giới.

### **Đặt vấn đề**

Hôn nhân của dân cư Việt Nam với người dân các nước láng giềng có chung biên giới (gọi tắt là hôn nhân xuyên biên giới) đã có từ rất lâu trong lịch sử và tồn tại cho đến ngày nay. Trong xu thế kinh tế thị trường, hội nhập và toàn cầu hoá hiện nay, các hiện tượng hôn nhân giữa người Việt Nam với người ở các quốc gia, lãnh thổ có chung đường biên giới diễn ra phổ biến và đa dạng hơn về hình thức. Nếu trước đây hôn nhân xuyên biên giới chủ yếu do tác động của các yếu tố văn hóa và địa bàn cư trú của các

nhóm cư dân biên giới thì ngày nay, với nhu cầu về việc làm, buôn bán hàng hoá, thăm người thân,... đã xuất hiện thêm nhiều hình thức hôn nhân xuyên biên giới mới.

Hôn nhân xuyên biên giới một mặt giúp tăng cường sự giao lưu, hợp tác và phát triển của các cộng đồng dân tộc hai bên biên giới, mở rộng và phát triển quan hệ văn hoá, khai thác các thế mạnh về tài nguyên để phục vụ phát triển kinh tế; mặt khác lại đặt ra những thách thức trong công tác quản lý và phát triển xã hội ở các tỉnh biên giới theo hướng ổn định và bền vững.

Vấn đề đáng quan tâm là hầu hết các cuộc hôn nhân xuyên biên giới được thực hiện theo phong tục tập quán của các tộc người sở tại, những quy định pháp lý hầu như nằm ngoài sự quan tâm của những người dân vùng biên giới. Chính vì vậy, việc quản lý vấn đề hôn nhân xuyên biên giới gặp nhiều khó khăn, đòi hỏi những phân tích sâu sắc thực trạng để có những biện pháp, chính sách thích hợp. Bài viết này tập trung phân tích một số các vấn đề đặt ra về công tác quản lý hôn nhân xuyên biên giới, dựa trên các tài liệu đã công bố và thông tin thu thập được từ cuộc khảo sát của Đề tài “Hôn nhân xuyên biên giới với phát triển xã hội ở các tỉnh miền núi nước ta hiện nay” (mã số KX.02.21/11-15). Hôn nhân xuyên biên giới trong bài viết được hiểu là các cuộc hôn nhân giữa người Việt Nam và cư dân các nước có chung đường biên giới trên bộ với Việt Nam (cụ thể là với Trung Quốc, Lào, Căm-pu-chia), với trọng tâm là hôn nhân của phụ nữ Việt Nam với nam giới nước ngoài.

## 1. Thực trạng về quản lý hôn nhân xuyên biên giới

Tại Việt Nam, chưa có số liệu thống kê chính thức và đầy đủ về số lượng người Việt Nam kết hôn với người ở các quốc gia, lãnh thổ có chung đường biên giới trên bộ. Về thực trạng hôn nhân giữa người Việt Nam và Trung Quốc, kết quả một số nghiên cứu cho thấy số lượng các cuộc hôn nhân ngày càng tăng. Theo các nguồn tin có liên quan của chính quyền Khu tự trị dân tộc Choang tỉnh Quảng Tây, Trung Quốc, đến thời điểm 2012, phụ nữ Việt Nam kết hôn với người Trung Quốc ở Quảng Tây đã lên đến hơn 50 nghìn người (Tướng Đức Thúy, 2012).

Ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào, quá trình di cư tự do và cư trú của người dân hai nước đã tồn tại từ nhiều năm nay và vẫn đang tiếp diễn. Theo số liệu thống kê được đưa ra trong Biên bản cuộc họp lần thứ XVI

giữa hai Đoàn đại biểu biên giới Việt Nam - Lào ký ngày 30/12/2006 tại thủ đô Viêng Chăn, tổng số dân Lào di cư tự do sang Việt Nam được thống kê sơ bộ là 5.188 người và 666 trường hợp kết hôn không giá thú sống trên đất Việt Nam; tổng số dân Việt Nam di cư tự do sang Lào là 4.251 người và 992 trường hợp kết hôn không giá thú sống trên đất Lào. Theo số liệu tổng hợp sơ bộ của Bộ Ngoại giao Việt Nam và Lào, đến thời điểm 2013 có 7.066 người di cư tự do từ Việt Nam sang Lào và 679 người kết hôn không giá thú với người Lào; có 4.535 người từ Lào di cư sang Việt Nam và 1.385 người Lào kết hôn không giá thú với người Việt Nam<sup>(1)</sup>.

Những số liệu trên đây chỉ phần nào phản ánh bức tranh chung về tình trạng kết hôn của công dân Việt Nam với công dân các quốc gia có chung đường biên giới. Trên thực tế, số lượng phụ nữ Việt Nam lấy chồng là người các nước có chung đường biên giới như Trung Quốc, Lào và Campuchia có thể cao hơn rất nhiều. Số liệu thống kê của các địa phương về tình hình kết hôn xuyên biên giới cũng không đầy đủ. Nhiều địa phương chỉ thống kê được số lượng người kết hôn xuyên biên giới qua số lượng người đến làm thủ tục đăng ký kết hôn hoặc xin cấp giấy xác nhận tình trạng hôn nhân. Theo kết quả khảo sát tại 6 tỉnh của đề tài KX.02.21/11-15, trong số 1.536 hộ gia đình được khảo sát, có 22,2% hộ gia đình có thành viên (gồm con hoặc anh/chị/em người trả lời) kết hôn với người ở các quốc gia chung biên giới Việt Nam, trong đó, có một số hộ gia đình có hơn một thành viên kết hôn với người ở các quốc gia đó. Phần lớn các cuộc hôn nhân xuyên biên giới không đăng ký kết hôn. Kết quả khảo sát của đề tài tại các tỉnh cho thấy tỷ lệ các cặp hôn nhân có yếu tố nước ngoài, trong đó có hôn nhân xuyên biên giới được đăng ký tại Sở Tư pháp các tỉnh là rất thấp. Cụ thể tại tỉnh Cao Bằng, tính từ năm 1991-2013, tổng số phụ nữ sang Trung Quốc lấy chồng khoảng 4.726 người. Từ năm 2004 đến nay, ở khu vực biên giới tỉnh Cao Bằng, số lượng phụ nữ sang Trung Quốc lấy chồng được nhận định là xảy ra nhiều hơn. Trong 10 năm qua (tính đến tháng 4/2014), toàn tỉnh có 1.913 trường hợp phụ nữ đăng ký kết hôn với người nước ngoài tại Sở Tư pháp tỉnh, trong đó chủ yếu là kết hôn với người ở Trung Quốc đại lục và Đài Loan (Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Cao Bằng, 2014).

Tại tỉnh Nghệ An, chỉ có số liệu chung về hôn nhân với người nước ngoài, không có số liệu tách biệt về hôn nhân xuyên biên giới. Năm 2013, số cặp kết hôn có yếu tố nước ngoài là 204 cặp trong đó đăng ký kết hôn

là 117 cặp (chiếm 57,3%). Trong năm 2014 có 214 cặp, trong đó đăng ký kết hôn là 181 cặp (84,5%). Cấp giấy xác nhận tình trạng hôn nhân cho công dân Việt Nam để đăng ký kết hôn với người nước ngoài là 79 trường hợp, chủ yếu là kết hôn tại Trung Quốc. Việc đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài diễn ra phổ biến hơn ở khu vực thành thị, ít phổ biến hơn ở các vùng nông thôn, miền núi (Sở Tư pháp Nghệ An, 2014).

Tại tỉnh Hà Giang, theo báo cáo của Sở Tư pháp, tình trạng người dân ở khu vực biên giới lấy chồng bên Trung Quốc có phát sinh nhưng trong năm 2014 không có trường hợp đăng ký kết hôn với người nước ngoài ở khu vực biên giới. Số lượng người xin cấp giấy xác nhận tình trạng hôn nhân để đăng ký kết hôn với người Trung Quốc là 25 trường hợp (Sở Tư pháp Hà Giang, 2015).

Đối với Kon Tum, tính đến cuối năm 2014, Sở Tư pháp tỉnh Kon Tum chưa nhận được văn bản của các xã khu vực biên giới liên quan đến việc đăng ký kết hôn giữa công dân Việt Nam với công dân nước láng giềng. Số trường hợp đăng ký kết hôn giữa công dân Việt Nam và công dân Lào, Căm-pu-chia tại Sở Tư pháp trong những năm gần đây chỉ từ 1-2 trường hợp (Sở Tư pháp tỉnh Kon Tum, 2015).

Tỉnh Quảng Ninh có trung bình mỗi năm khoảng 30 cặp vợ chồng kết hôn xuyên biên giới đăng ký. Tuy nhiên, số lượng cặp đăng ký kết hôn tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn của tỉnh. Các huyện vùng biên giới chưa có số liệu thống kê các cặp đăng ký kết hôn với Sở Tư pháp (Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Quảng Ninh, 2014).

Theo thông tin của Sở Tư pháp tỉnh Lạng Sơn, báo cáo hàng năm trước năm 2013 cho thấy không có trường hợp nào đăng ký kết hôn với người nước ngoài. Từ 2013 đến 2014 có 21 trường hợp đăng ký tại Sở Tư pháp, chủ yếu là phụ nữ Việt Nam lấy chồng Trung Quốc (Sở Tư pháp tỉnh Lạng Sơn, 2014).

Thực trạng trên cho thấy, trong thực tế, việc đăng ký kết hôn của các cặp vợ chồng sống ở hai bên biên giới còn ít. Điều này gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước về các cuộc hôn nhân xuyên biên giới.

Các nghiên cứu hiện có cho thấy một bộ phận phụ nữ Việt Nam lấy chồng ở khu vực biên giới và sống ở đó thường không được hưởng các quyền lợi công dân của nước sở tại và cũng không được cộng đồng thừa nhận. Nhiều người trong số họ trở thành nhóm người nằm ngoài luật pháp

và xã hội. Chẳng hạn, trong số hơn 50 nghìn người phụ nữ Việt Nam kết hôn với người Trung Quốc ở Quảng Tây, có tới 95% không làm thủ tục đăng ký kết hôn theo quy định pháp luật. Bị liệt vào hôn nhân bất hợp pháp, phụ nữ Việt Nam qua Trung Quốc kết hôn đa phần không có quốc tịch và hộ tịch Trung Quốc, họ trở thành nhóm người sống tách biệt với xã hội Trung Quốc (Trường Đức Thuý, 2012). Đối với khu vực biên giới với Lào và Căm-pu-chia, số lượng người Việt Nam kết hôn với dân cư các nước này chủ yếu là những người di cư đi làm ăn và cư dân sống ở vùng biên giới hiện chưa được nhập quốc tịch và cư trú bất hợp pháp tại các địa phương khu vực biên giới giữa hai nước. Đây là vấn đề lớn trong quản lý nhà nước về hôn nhân xuyên biên giới, cần thiết phải có những chính sách phù hợp để giải quyết vấn đề này.

## **2. Quan điểm, chính sách của Việt Nam trong quản lý hôn nhân xuyên biên giới và một số vấn đề cần quan tâm**

Hiện nay, vấn đề hôn nhân xuyên biên giới được quản lý trong khuôn khổ pháp luật liên quan đến hôn nhân có yếu tố nước ngoài. Pháp luật Việt Nam không ngăn cấm việc kết hôn giữa công dân Việt Nam và công dân là người nước ngoài. Văn bản pháp lý trong nước đầu tiên của Việt Nam ghi nhận và điều chỉnh quan hệ hôn nhân có yếu tố nước ngoài là Luật Hôn nhân và gia đình năm 1986. Trong quan hệ quốc tế, Việt Nam cũng đã ký kết nhiều Hiệp định tương trợ tư pháp với các nước để giải quyết xung đột pháp luật trong quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài nói chung và quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài nói riêng (Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật - Bộ Tư pháp, 2013).

Tiếp tục khẳng định vai trò của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài, Luật Hôn nhân và gia đình (sửa đổi) năm 2014 đã dành chương VIII để quy định quyền, lợi ích hợp pháp, thẩm quyền, thủ tục giải quyết các vụ việc và các vấn đề liên quan đến hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài. Bên cạnh đó, quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài cũng được quy định chi tiết và cụ thể hóa tại các văn bản dưới luật. Một số văn bản liên quan trực tiếp tới hôn nhân có yếu tố nước ngoài là:

- Nghị định số 24/2013/NĐ-CP ngày 28/9/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài<sup>(2)</sup>;

- Nghị định số 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng ký và quản lý hộ tịch;

- Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bổ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã<sup>(3)</sup>;

- Thông tư 02a/2015/TT-BTP ngày 23 tháng 2 năm 2015 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 126/2014/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài;

- Thông tư số 22/2013/TT-BTP ngày 31 tháng 12 năm 2013 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 24/2013/NĐ-CP;

- Chỉ thị 03/2005/CT-TTg ngày 25/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý nhà nước đối với quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài.

Như vậy, có thể nhận thấy Luật Hôn nhân và gia đình và hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo khung pháp lý tương đối đầy đủ, toàn diện để điều chỉnh các quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài. Tinh thần chung của văn bản pháp luật Việt Nam về hôn nhân có yếu tố nước ngoài là công dân đủ độ tuổi và các điều kiện kết hôn khác có quyền tự do, tự nguyện, tự mình xác lập quan hệ vợ, chồng. Việc kết hôn nếu không dựa trên nguyên tắc tự nguyện, bị ép buộc, lừa dối, cản trở hoặc cưỡng ép... đều không thỏa mãn điều kiện kết hôn và có thể bị từ chối đăng ký kết hôn, hủy hôn nhân trái pháp luật, bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong phần tiếp theo, bài viết sẽ đề cập đến hai vấn đề chính liên quan đến quản lý hôn nhân xuyên biên giới.

***Thứ nhất là vấn đề đăng ký kết hôn và nhập quốc tịch.*** Theo Luật Hôn nhân và gia đình, trong việc kết hôn giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài, mỗi bên phải tuân theo pháp luật của nước mình về điều kiện kết hôn. Nếu việc kết hôn được tiến hành tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam thì người nước ngoài còn phải tuân theo các quy định của Việt Nam về điều kiện kết hôn. Về trình tự thủ tục đăng ký kết hôn tại Việt Nam, một trong hai bên kết hôn nộp trực tiếp hồ sơ tại Sở Tư pháp tỉnh, thành phố nơi đăng ký thường trú hoặc đăng ký tạm trú của

công dân Việt Nam. Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung Ương là cơ quan có trách nhiệm chính trong việc xem xét, nghiên cứu, thẩm tra hồ sơ đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài thông qua thực hiện các hoạt động: phỏng vấn hai bên nam nữ có ý định kết hôn, thẩm tra hồ sơ đăng ký kết hôn, báo cáo kết quả và đề xuất giải quyết việc đăng ký kết hôn trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Do có đặc điểm đặc thù về điều kiện địa lý, nơi cư trú của hai bên nam, nữ kết hôn nên pháp luật Việt Nam đã có một số quy định riêng về việc kết hôn giữa công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới với công dân của nước láng giềng ở khu vực biên giới với Việt Nam. Điều đó có ý nghĩa nhằm tạo điều kiện cho hai bên đăng ký kết hôn thuận lợi, đảm bảo phù hợp pháp luật và phong tục tập quán, nhằm giải quyết tình trạng thực tế nam, nữ ở khu vực biên giới, trong đó có công dân Việt Nam và công dân của nước láng giềng ở khu vực biên giới với Việt Nam tự sống chung như vợ chồng nhưng không đăng ký kết hôn. Một số quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam điều chỉnh các quan hệ hôn nhân và gia đình nói chung và việc kết hôn có yếu tố nước ngoài ở khu vực biên giới được nêu tập trung tại Chương III Nghị định số 24/2013/NĐ-CP. Cụ thể, Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới thực hiện đăng ký kết hôn giữa công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới với công dân của nước láng giềng thường trú ở khu vực biên giới với Việt Nam theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình và quy định khác của pháp luật về đăng ký hộ tịch. Theo đó, hồ sơ đăng ký kết hôn do một trong hai bên nộp trực tiếp tại Ủy ban nhân dân cấp xã, nơi đăng ký kết hôn. Sau khi nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ đăng ký kết hôn, xin ý kiến Sở Tư pháp và thực hiện đăng ký kết hôn sau khi nhận được ý kiến đồng ý của Sở Tư pháp.

Điểm lại những văn bản pháp luật trong những năm gần đây về quản lý hôn nhân gia đình xuyên biên giới cho thấy Chính phủ đã có những chính sách mới về đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài, trong đó có kết hôn với dân cư nước ngoài chung biên giới với Việt Nam. Tuy nhiên các chính sách đang có những bất cập, nhất là trong khâu triển khai, thực hiện tại các địa phương.

Thực hiện Nghị định 24/2013/NĐ-CP, các địa phương vùng biên giới đã triển khai thực hiện đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài ở khu vực biên giới do Ủy ban nhân dân xã thực hiện nên việc triển khai khá thuận lợi và dễ dàng đối với người dân. Tuy nhiên, do lực lượng cán bộ tư pháp

xã chưa được đào tạo nên việc quản lý nhà nước về đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài còn gặp khó khăn.

Theo quy định hiện hành, các trường hợp công dân Việt Nam đăng ký kết hôn với người nước ngoài phải nộp hồ sơ và trực tiếp đến phỏng vấn tại Sở Tư pháp. Trong các trường hợp kết hôn xuyên biên giới, đối với người dân ở khu vực biên giới hầu hết là người dân tộc thiểu số vốn đã không quan tâm đến việc đăng ký kết hôn (kể cả đăng ký kết hôn với người địa phương) thì việc đi đến cơ quan cấp tỉnh để làm các thủ tục là rất khó khăn, ngoài khả năng của họ (nhất là đối với những người không biết chữ, không thạo tiếng phổ thông). Bên cạnh đó, những người đăng ký kết hôn (đối với nữ) phải có sự tư vấn của trung tâm tư vấn về kết hôn với người nước ngoài, trong khi ở hầu hết các tỉnh miền núi không có trung tâm này, do vậy, họ không có đủ giấy tờ cần thiết để làm thủ tục.

Quy trình thẩm định hồ sơ cũng kéo dài, từ thủ tục của Sở Tư pháp đến thủ tục xác nhận của chính quyền địa phương cơ sở nơi cư trú khiến cho người đăng ký kết hôn phải đi lại nhiều lần và phải xin nhiều loại giấy tờ trong thời hạn nhất định. Chẳng hạn, theo báo cáo của Ban Dân tộc tỉnh Kon Tum, hôn nhân giữa người Việt và người Lào tại Kon Tum được hình thành theo phong tục tập quán của thôn, làng. Dù đã được cán bộ cơ sở tuyên truyền, vận động thực hiện theo quy định pháp luật về kết hôn liên quan đến yếu tố nước ngoài nhưng người dân không muốn làm vì thủ tục rườm rà và mất nhiều chi phí. Mẫu tờ khai đăng ký kết hôn, giấy xác nhận tình trạng hôn nhân ở khu vực biên giới chỉ bằng tiếng Việt nên cũng gây khó khăn cho người dân (Ban Dân tộc tỉnh Kon Tum, 2014).

Trong quá trình triển khai, thực hiện, Sở Tư pháp các tỉnh miền núi cũng gặp rất nhiều khó khăn khi thẩm định, xem xét hồ sơ và phỏng vấn các trường hợp có nhu cầu kết hôn xuyên biên giới. Hầu hết các trường hợp không có đủ giấy tờ cần thiết, không nắm được quy trình thủ tục; cán bộ tư pháp của Sở không nắm rõ được từng trường hợp nên quá trình thẩm định kéo dài; bất đồng ngôn ngữ giữa cán bộ tư pháp cấp tỉnh với đồng bào dân tộc thiểu số khiến cho các cuộc phỏng vấn không thành công. Bên cạnh đó, số cán bộ của Sở làm công tác này cũng không đủ vì vừa quản lý về mặt nhà nước, vừa trực tiếp phỏng vấn, đi thẩm tra hồ sơ... Vì vậy, số các cuộc hôn nhân xuyên biên giới đăng ký kết hôn thành công chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ trong tổng số các cuộc hôn nhân xuyên biên giới đang diễn ra hàng năm.



Đối với khu vực biên giới Việt Nam – Lào, các tỉnh có đường biên giới với Lào đã triển khai thực hiện việc nhập quốc tịch cho những người có đủ điều kiện theo quy định của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008, trong đó có quy định giải quyết vấn đề nhập quốc tịch đối với những người không có quốc tịch đã cư trú lâu dài và ổn định tại Việt Nam. Chẳng hạn, Điều 8 và Điều 22, Luật Quốc tịch quy định rõ: “*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tạo điều kiện cho trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam đều có quốc tịch và những người không quốc tịch thường trú ở Việt Nam được nhập quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật này*” (Điều 8); “*Người không quốc tịch mà không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân những đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ hai mươi năm trở lên tính đến ngày Luật này có hiệu lực thi hành và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật Việt Nam thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo trình tự, thủ tục và hồ sơ do Chính phủ quy định*” (Điều 22). Chính sách này đã góp phần quan trọng tháo gỡ khó khăn cho những người không quốc tịch di cư tự do từ Lào sang Việt Nam như đã đề cập bên trên.

Ngày 20 tháng 10 năm 2008, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 31/2008/CT-TTg về việc giải quyết tình trạng di cư tự do, vượt biên trái phép và kết hôn không giá thú ở khu vực biên giới với Lào. Đó là cơ sở pháp lý để giải quyết nhanh chóng vấn đề nhập quốc tịch Việt Nam cho số dân di cư từ Lào sang Việt Nam. Ngày 08/7/2013, chính phủ hai nước Việt Nam và Lào đã ký kết “*Thoả thuận giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do, kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước*”. Ngày 31/12/2013, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thực hiện Thỏa thuận này, nhằm phối hợp với phía Lào triển khai thực hiện hiệu quả Thỏa thuận, tạo khuôn khổ pháp lý cho sự hợp tác giữa Việt Nam và Lào trong việc giải quyết vấn đề người di cư tự do về kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước, hạn chế di cư tự do, tạo điều kiện thuận lợi giúp bà con ổn định cuộc sống; bảo đảm tăng cường mối quan hệ hữu nghị truyền thống, đoàn kết đặc biệt và hợp tác toàn diện Việt Nam - Lào; tăng cường sự tin tưởng và hiểu biết lẫn nhau giữa hai nước. Mười tỉnh có đường biên giới tiếp giáp với Lào đã triển khai rà soát, hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật và hướng dẫn cán bộ cơ sở giải quyết vấn đề đăng ký kết hôn và nhập quốc tịch cho các đối tượng có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật. Theo báo cáo của Ban Dân tộc tỉnh Kon Tum, từ ngày Thỏa thuận có hiệu lực, chỉ còn có một trường hợp kết hôn chưa làm

thủ tục theo quy định.

*Thứ hai là vấn đề con nuôi, quản lý trẻ em là con của phụ nữ Việt Nam có hôn nhân xuyên biên giới.* Kết quả khảo sát của đề tài Hôn nhân xuyên biên giới với phát triển xã hội ở các tỉnh miền núi năm 2014 và 2015 cho thấy vấn đề con nuôi, đăng ký khai sinh cho trẻ là con của phụ nữ kết hôn xuyên biên giới hiện đã trở về Việt Nam hoặc đưa con về sống tại Việt Nam ở các tỉnh miền núi hết sức phức tạp. Trong nhiều trường hợp, phụ nữ đi lấy chồng ở Trung Quốc do hôn nhân thất bại, tiếp tục có cuộc hôn nhân khác, họ đưa con về Việt Nam nhờ người thân nuôi dưỡng, hoặc quay trở về Việt Nam trong tình trạng cả mẹ và con không có giấy tờ tùy thân. Ở một số địa phương, theo quy định của Luật Hộ tịch năm 2008, chính quyền xã nơi cư trú sở tại của người được chứng nhận đã tiến hành các thủ tục về mặt pháp lý để cấp lại hộ khẩu và giấy khai sinh nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của người phụ nữ và con của họ. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, những đứa trẻ do không có giấy chứng sinh nên đã không thể cấp được giấy khai sinh và đăng ký hộ khẩu. Những vướng mắc này đã gây ra rất nhiều khó khăn trong đời sống của các cháu, nhất là khi các cháu cần được khám chữa bệnh và đến tuổi đi học. Theo số liệu báo cáo của Hội Phụ nữ các tỉnh Quảng Ninh, Cao Bằng, Lạng Sơn, số con lai của phụ nữ Việt Nam lấy chồng Trung Quốc ở các địa phương có xu hướng tăng. Tính đến năm 2014, tỉnh Cao Bằng có 284 trường hợp, tỉnh Lạng Sơn có 123 trường hợp con của phụ nữ lấy chồng xuyên biên giới chưa được đăng ký kết hôn quay trở về sinh sống tại Việt Nam. Các cháu không được hưởng bất kỳ quyền lợi gì, kể cả chính sách miễn phí khám chữa bệnh, miễn học phí tiểu học, v.v.

Trước tình hình trên, một số địa phương đã linh hoạt trong việc tiến hành xác nhận một số trường hợp con theo mẹ trở về Việt Nam sinh sống, cấp giấy khai sinh cho con theo thủ tục con ngoài giá thú để đảm bảo quyền lợi cho cháu bé được đến trường và hưởng các quyền lợi an sinh xã hội khác. Các cháu nhỏ dưới 12 tháng tuổi được đăng ký và làm thủ tục theo mẹ. Tuy nhiên, những trường hợp này không cư trú ổn định mà thường xuyên thay đổi chỗ ở nên đặt ra nhiều vấn đề trong quản lý nhân khẩu, hộ tịch. Về mặt quản lý, theo một nghiên cứu năm 2006, có một bộ phận lớn (62,4%) cán bộ chính quyền địa phương không nắm rõ nội dung các văn bản pháp luật hướng dẫn về quản lý đối tượng này. Mặt khác, còn thiếu các văn bản pháp luật thống nhất để hướng dẫn các địa phương quản lý nhóm đối tượng trẻ em là con phụ nữ Việt Nam với người nước ngoài

về sinh sống ở Việt Nam (Nguyễn Đức Mạnh, 2006:73). Chính vì vậy, cán bộ quản lý gặp nhiều lúng túng khi làm khai sinh, nhập quốc tịch cho các em về sinh sống tại Việt Nam. Hiện nay, chưa có cơ quan nào chịu trách nhiệm thống kê chính thức cho biết số lượng trẻ em lai về sinh sống ở trên lãnh thổ Việt Nam. Việc kiểm soát số trẻ em đã về Việt Nam, rời Việt Nam, hay không ở địa phương, cũng như việc đăng ký tạm trú, có nhiều điểm còn bất cập, khó quản lý theo dõi, đặc biệt là ở các tỉnh giáp biên giới Trung Quốc (Toạ đàm với cán bộ các tỉnh thuộc phạm vi khảo sát của đề tài KX.02.21/11-15).

### 3. Kết luận

Trên nguyên tắc, pháp luật Việt Nam công nhận và bảo hộ quyền tự do kết hôn của công dân Việt Nam với người nước ngoài và người nước ngoài với công dân đang sinh sống tại Việt Nam. Chính phủ Việt Nam, các bộ, ngành và các địa phương đã có nhiều nỗ lực nhằm hoàn thiện khung chính sách pháp lý và quản lý một cách hiệu quả hôn nhân có yếu tố nước ngoài, trong đó có hôn nhân với người nước ngoài ở khu vực biên giới. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai các chính sách về hôn nhân có yếu tố nước ngoài nói chung và xuyên biên giới nói riêng còn có nhiều bất cập. Các trung tâm tư vấn, trợ giúp pháp lý chủ yếu chỉ có ở các thành phố lớn và chưa được đầu tư xây dựng ở các tỉnh miền núi. Đội ngũ cán bộ pháp lý chưa đủ mạnh để hỗ trợ người dân trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính liên quan. Thực tế là, tỷ lệ các cuộc hôn nhân xuyên biên giới có đăng ký kết hôn còn hạn chế. Vấn đề đảm bảo quyền lợi cho trẻ em là con của phụ nữ kết hôn xuyên biên giới chưa được thực hiện triệt để.

Trong bối cảnh xã hội đang hội nhập và chịu tác động nhiều mặt của kinh tế thị trường, những quy định về hôn nhân có yếu tố nước ngoài vẫn chưa theo kịp với thực tiễn dẫn tới sự lúng túng trong thực hiện của các địa phương liên quan đến đăng ký kết hôn ở khu vực biên giới, nhập quốc tịch, đăng ký khai sinh, v.v. Bên cạnh đó còn có những khó khăn do việc thực hiện chính sách của các quốc gia láng giềng liên quan đến nhập quốc tịch và giải quyết các chính sách an sinh xã hội đối với các trường hợp kết hôn xuyên biên giới. Đặc biệt là tình trạng mua bán, cưỡng ép phụ nữ, trẻ em xuyên biên giới có mục đích hôn nhân, cũng như sự tham gia của các tổ chức tội phạm quốc tế về vấn đề này đang làm cho việc quản lý xã hội ở vùng biên giới càng thêm phức tạp. Do vậy, rất cần có hệ thống chính sách hoàn thiện để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người kết hôn

xuyên biên giới. Hiện tại, Bộ Tư pháp đã đề xuất nói lỏng thủ tục kết hôn với người nước ngoài, nhất là đối với khu vực biên giới để tháo gỡ tình trạng khó khăn đối với ngành Tư pháp các tỉnh về quản lý hôn nhân xuyên biên giới và đảm bảo được quyền và lợi ích của công dân Việt Nam kết hôn với người nước ngoài ở khu vực biên giới<sup>(4)</sup>. Những vấn đề thực tiễn nêu trên về việc quản lý vấn đề hôn nhân xuyên biên giới ở các tỉnh miền núi trong thời gian qua rất cần được quan tâm để xác định được các chính sách giải quyết vấn đề này một cách phù hợp nhất. ■

### **Chú thích**

<sup>(1)</sup> Giải quyết vấn đề quốc tịch đối với dân cư tự do tại khu vực biên giới Việt Nam – Lào, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp <http://www.moj.gov.vn/qtht/Pages/tin-dia-phuong.aspx?ItemID=5517> truy cập ngày 02/12/2013.

<sup>(2)</sup> Nghị định này thay thế Nghị định 68/2002/NĐ-CP ngày 10/07/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài và Nghị định 69/2006/NĐ-CP ngày 21/07/2006 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10/07/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài.

<sup>(3)</sup> Nghị định này thay thế Nghị định 87/2001/NĐ-CP ngày 21/11/2001 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình.

<sup>(4)</sup> Đề xuất của Bộ Tư pháp trong hội nghị trực tuyến thi hành Luật Hộ tịch ngày 17/5/2015 và cuộc họp của lãnh đạo Bộ về dự thảo Nghị định triển khai thực hiện Luật Hộ tịch ngày 29/7/2015. Bộ Tư pháp đang triển khai soạn thảo và trình Chính phủ Nghị định quy định chi tiết thi hành các điều, khoản được giao trong Luật Hộ tịch, bao gồm: Khoản 4 Điều 7 về thủ tục đăng ký khai sinh, kết hôn, nhận cha, mẹ, con; đăng ký khai tử cho người nước ngoài cư trú ổn định, lâu dài tại khu vực biên giới; Khoản 4 Điều 38 về giấy tờ trong hồ sơ đăng ký kết hôn, việc xác minh mục đích kết hôn, thủ tục cấp giấy xác nhận tình trạng hôn nhân; Khoản 2 Điều 72 về việc bố trí công chức tư pháp - hộ tịch đảm nhiệm công tác hộ tịch chuyên trách (dẫn theo thông tin Bộ Tư pháp tại trang <http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-Bo-Tu-Phap.aspx?ItemID=7001> ngày 30/7/2015).

### **Tài liệu trích dẫn**

Ban Dân tộc tỉnh Kon Tum. 2014. Báo cáo tình hình kết hôn với người nước ngoài trên địa bàn tỉnh Kon Tum. Tọa đàm khoa học về hôn nhân xuyên biên

giới với phát triển xã hội trên địa bàn tỉnh Kon Tum do Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới tổ chức.

- Bộ Tư pháp. <http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-Bo-Tu-Phap.aspx?ItemID=7001>, truy cập ngày 2.12.2013; 30.7.2015
- Cục Lãnh sự - Bộ Ngoại giao, IOM, UE. 2011. Báo cáo tổng quan về tình hình di cư của công dân Việt Nam ra nước ngoài.
- Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Cao Bằng. 2014. Số liệu Phụ nữ lấy chồng Trung Quốc.
- Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Quảng Ninh. 2014. Tài liệu trao đổi của nhóm nghiên cứu với cán bộ lãnh đạo Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Quảng Ninh.
- Nguyễn Đức Mạnh. 2006. Thực trạng và giải pháp quản lý trẻ em là con của phụ nữ lấy chồng nước ngoài (Trung Quốc và Đài Loan). Báo cáo đề tài cấp Bộ.
- Sở Tư pháp Nghệ An. 2014. Báo cáo tình hình đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài trên địa bàn tỉnh Nghệ An.
- Sở Tư pháp tỉnh Kon Tum. 2014. Báo cáo tham luận “Thực trạng và vấn đề quản lý kết hôn với người ở các quốc gia bên kia biên giới tiếp giáp với tỉnh Kon Tum”. Tọa đàm khoa học về hôn nhân xuyên biên giới với phát triển xã hội trên địa bàn tỉnh Kon Tum do Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới tổ chức.
- Sở Tư pháp tỉnh Lạng Sơn. 2014. Tài liệu trao đổi của nhóm nghiên cứu với cán bộ lãnh đạo Sở Tư pháp tỉnh Lạng Sơn.
- Tưởng Đức Thúy. 2012. “Bàn về ranh giới pháp lý trong hôn nhân qua biên giới Việt Trung”. *Tạp chí Luận đàm nhân dân*, tháng 7/2012 (bản dịch tiếng Việt).
- Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật - Bộ Tư pháp. 2013. Tài liệu phổ biến pháp luật và nghiệp vụ tư vấn pháp luật về hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài.