

LUẬT NGOẠI KIỀU MỚI CỦA ĐỨC và việc cư trú của người Việt Nam ở Đức

Nguyễn Hữu Tráng*

Ngày 30/7/2004, Tổng thống CHLB Đức Host Koehler đã ký ban hành Luật về điều chỉnh và hạn chế nhập cư và quy định về việc cư trú, hoà nhập của công dân Cộng đồng cũng như người nước ngoài (Luật nhập cư). Luật này đã được Quốc hội và Hội đồng Liên bang nhất trí thông qua, được đăng trong Công báo Liên bang, tập 1, số 41, ngày 05/8/2004 và có hiệu lực từ ngày 01/1/2005.

Dưới đây, xin trình bày một số nét cơ bản của Luật mới này và những thuận lợi, khó khăn của người Việt Nam trong việc cư trú ở Đức

I/ Một số nội dung mới:

1) Nhập cảnh và cư trú:

- Người nước ngoài muốn nhập cảnh và cư trú ở Đức phải có hộ chiếu hoặc giấy tờ thay thế hộ chiếu hợp lệ, trừ những trường hợp được miễn hộ chiếu. Trong những trường hợp cá biệt có lý do chính đáng, Bộ Nội vụ hoặc cơ quan được Bộ này uỷ nhiệm có thể cho người nước ngoài nhập cảnh và cư trú đến sáu tháng mà không cần hộ chiếu (Điều 1).

- Quy chế cư trú (Aufenthaltstitel) gồm ba loại: thị thực (Visum), giấy phép tạm trú (Aufenthaltserlaubnis) và giấy phép thường trú (Niederlassungserlaubnis). Điểm khác so với Luật cũ (1990) là giấy phép cư trú rút xuống chỉ còn hai loại (trừ thị thực cấp cho người nhập cảnh ngắn hạn) là giấy phép tạm trú và giấy phép thường trú; quyền cư trú của người nước ngoài không phụ thuộc vào quy chế cư trú của người đó mà gắn với

mục đích cư trú (như học tập, lao động, đoàn tụ, nhân đạo). Người được cấp giấy phép cư trú cũng đồng thời được phép lao động (trước đây quy chế cư trú không gắn liền với quyền này nên đương sự phải xin phép riêng và thông thường bị từ chối đối với giấy phép tạm trú). Đây là quy định mới theo cơ chế một cửa (one-stop-government) vì trước khi cấp giấy phép cư trú, cơ quan ngoại kiều cần tham khảo cơ quan quản lý lao động; nếu cơ quan này đồng ý cấp phép lao động thì cơ quan ngoại kiều mới cấp giấy phép cư trú; nếu vì lý do nào đó cơ quan lao động từ chối cấp giấy phép lao động thì cơ quan ngoại kiều cũng sẽ từ chối cấp giấy phép cư trú.

- Việc cấp phép cư trú được thực hiện trên cơ sở đương sự có hộ chiếu hợp lệ và đáp ứng các điều kiện sau (Điều 5): a) có điều kiện bảo đảm cuộc sống; b) quốc tịch và nhân thân rõ ràng; c) không thuộc diện bị trục xuất và d) việc cư trú không ảnh hưởng đến lợi ích của CHLB Đức. Ngoài ra, việc cấp giấy phép cư trú còn phụ thuộc vào hai yếu tố sau: nhập cảnh hợp lệ (có thị thực cần thiết) và các chi tiết cần thiết đã được khai trong đơn xin cấp thị thực.

- Thị thực (Điều 6): Người nước ngoài được cấp thị thực (Schengen) để quá cảnh hoặc thị thực sáu tháng kể từ ngày cấp và được cư trú tối đa ba tháng, nếu đáp ứng các điều kiện quy định trong Hiệp định thị thực. Trong một số trường hợp ngoại lệ và vì những lý do về pháp lý quốc tế, nhân đạo hoặc nhằm bảo vệ lợi ích chính trị của CHLB Đức, cũng có thể cấp thị thực mặc dù đương sự không đáp ứng điều kiện của Hiệp định Schengen; trong trường hợp đó, phạm

* Thạc sỹ Luật, Phó Cục trưởng Cục Lãnh sự, Bộ Ngoại giao

vi giá trị của thị thực chỉ giới hạn trong lãnh thổ Đức. Thị thực nhiều lần có giá trị tối đa 05 năm cũng có thể được cấp cho những trường hợp cư trú ngắn hạn không quá 03 tháng mỗi lần nhập cảnh trong thời hạn 06 tháng kể từ lần nhập cảnh đầu tiên. Nếu cư trú dài hạn thì phải xin cấp thị thực quốc gia (không có giá trị với những nước khác trong Schengen), với những điều kiện như đối với cấp giấy phép cư trú ngắn hạn hoặc dài hạn.

- Giấy phép tạm trú (Điều 7): Giấy phép này được cấp phù hợp với mục đích cư trú và do vậy cũng có thời hạn phù hợp với mục đích đó. Việc gia hạn giấy phép tạm trú sẽ bị từ chối nếu mục đích cư trú không phù hợp, tức là khác so với mục đích khi xin thị thực (Điều 8).

- Giấy phép thường trú (Điều 9): Giấy phép thường trú cho phép lao động, hoạt động nghề nghiệp, không hạn chế về thời gian và lãnh thổ. Giấy này được cấp nếu đương sự: a) đã có giấy phép tạm trú được 05 năm; b) bảo đảm được cuộc sống; c) ít nhất 60 tháng tự nguyện hoặc bắt buộc đóng bảo hiểm hưu trí hoặc các hình thức bảo hiểm xã hội khác; d) trong 3 năm cuối không phạm tội và bị phạt tù ít nhất 6 tháng hoặc phạt tiền bằng 180 ngày lao động công ích; e) có việc làm và có giấy phép lao động lâu dài; f) có kiến thức cần thiết về tiếng Đức và về trật tự pháp luật, xã hội của Đức và; g) có nơi ở thích hợp cho bản thân và gia đình. Yêu cầu f được coi như đáp ứng nếu đương sự đã tốt nghiệp một khoá học hoà nhập (Integrationskurs). Người nước ngoài sẽ được miễn một số điều kiện (cư trú 5 năm, hiểu tiếng Đức) nếu vì lý do sức khoẻ hoặc trí tuệ không có khả năng thực hiện được những điều kiện này. Đối với vợ chồng thì chỉ cần một trong hai người đáp ứng các điều kiện a, c và e nêu trên.

- Người nước ngoài nộp đơn tỵ nạn thì cho đến khi có quyết định cuối cùng về đơn này sẽ chỉ được cấp giấy phép cư trú nếu

điều đó có lợi cho Nhà nước Đức; trường hợp bị bác đơn thì sẽ không được cư trú. Người bị trục xuất, bị đẩy trở lại sẽ không được quay trở lại nước Đức trong một thời hạn nhất định.

2) Đối với lao động nhập cư: Người nước ngoài có trình độ cao sẽ được cấp quy chế thường trú nếu Cục lao động Liên bang đồng ý hoặc có thoả thuận giữa Đức với nước hữu quan. Đối tượng này gồm: những nhà khoa học có trình độ chuyên môn cao; những nhà giáo ở vị trí cao hoặc những nhà khoa học giữ vị trí quan trọng; những chuyên gia, nhà quản lý có kinh nghiệm (Điều 19). Những nhà đầu tư tối thiểu một triệu euro và tạo được ít nhất 10 chỗ làm cũng sẽ được cấp giấy phép cư trú có thời hạn 3 năm (Điều 21). Những sinh viên đã tốt nghiệp tại Đức sẽ được ở lại một năm để tìm việc làm (Điều 16), nhưng đồng thời vẫn giữ quy định về việc hạn chế nhập cư đối với những lao động đơn giản, trình độ thấp.

3) Nhập cư vì lý do nhân đạo: Điểm mới trong quy định của Luật này là người nước ngoài cũng sẽ được công nhận quy chế tỵ nạn ngay cả trong trường hợp không bị truy bức của một Nhà nước (Điều 60); trẻ em dưới 18 tuổi được đoàn tụ với gia đình (Điều 32).

4) Trục xuất: Quyết định trục xuất sẽ do chính quyền các bang hoặc nếu liên quan đến quyền lợi của Liên bang thì do chính quyền Liên bang đưa ra. Trường hợp vì lý do nào đó cản trở việc thực hiện quyết định trục xuất (như bị truy bức, bị án tử hình ở nước gốc) thì người nước ngoài sẽ bị áp đặt một số điều kiện như, phải trình diện, hạn chế đi lại v.v. (Điều 54a). Bổ sung điều kiện trục xuất trong trường hợp đưa người trái phép vào Đức và bị án phạt tù, tham gia hoặc hỗ trợ cho các tổ chức khủng bố, thủ lĩnh của những tổ chức bị cấm hoạt động v.v.

III/ Tác động của Luật đến cộng đồng người Việt Nam ở Đức

Cộng đồng người Việt Nam ở Đức là cộng đồng tương đối trẻ, hình thành chủ yếu từ những năm 70 của Thế kỷ trước. Nếu tính về địa lý thì cộng đồng cư trú ở các bang phía đông (lãnh thổ Cộng hoà dân chủ Đức cũ) về cơ bản là những người được Nhà nước ta cử sang CHDC Đức học tập (đại học, sau và trên đại học, học nghề) và lao động theo Hiệp định Chính phủ (thường được gọi là “hợp tác lao động”). Những người sang sau ngày nước Đức tái thống nhất (3/10/1990) gồm số sang đoàn tụ gia đình với người thân được phép cư trú hợp pháp ở Đức, những người sang Đức bằng những hình thức bất hợp pháp nhưng sau đó đã được phía Đức cho cư trú vì nhiều lý do khác nhau (nhân đạo, kết hôn với người Đức hoặc người nước ngoài cư trú hợp lệ tại Đức v.v) và những người nhập cảnh và cư trú bất hợp pháp hiện thuộc diện bị trục xuất hoặc buộc phải đưa trở về Việt Nam theo Hiệp định Chính phủ năm 1995. Những người cư trú ở các bang phía tây (thuộc lãnh thổ Cộng hoà Liên bang Đức cũ) chủ yếu là những học sinh, sinh viên từ miền Nam trước đây sang Tây Đức, sau khi học xong ở lại sinh sống; những “thuyền nhân” được Chính phủ Tây Đức trước đây nhận trong những năm cuối thập kỷ 70, đầu thập kỷ 80 Thế kỷ XX. Đương nhiên sau 15 năm tái thống nhất nước Đức, việc phân chia theo địa lý như kể trên không còn tuyệt đối vì có sự dịch chuyển cư trú giữa đông và tây trong người Đức và cộng đồng người nước ngoài, nhưng chủ yếu cũng là từ đông sang tây. Về quy chế pháp lý thì những người “hợp tác lao động” trước đây, gia đình họ và những người được phía Đức cho ở lại từ trước đều đã ổn định cư trú, có công ăn việc làm, dần dần hoà nhập vào xã hội Đức mặc dù nhiều người vẫn giữ quốc tịch Việt Nam; con cái họ sinh ra ở Đức đa phần đã có quốc

tịch Đức và do đó không còn chịu sự điều chỉnh của Luật này. Những người cư trú ở phía Tây phần lớn đã vào quốc tịch Đức, ổn định cuộc sống, hoà nhập tốt và trở thành bộ phận tương đối thành đạt trong cộng đồng người Đức gốc nước ngoài. Vừa qua phía Đức cho biết sẽ cho khoảng gần tám ngàn người Việt Nam thuộc diện phải đưa trở về Việt Nam theo Hiệp định được ở lại Đức. Điều này một mặt chứng tỏ thiện chí của Chính phủ Đức nhưng mặt khác cũng cho thấy cộng đồng người Việt ở Đức hoàn toàn có khả năng được cư trú ổn định nếu tuân thủ pháp luật và đáp ứng những điều kiện của pháp luật cư trú của Đức.

Vậy, với Luật mới này, người Việt Nam ở Đức “được” và “mất” những gì ?

Cái được lớn nhất là cộng đồng Việt Nam có điều kiện để ổn định cuộc sống. Trước đây Luật Ngoại kiều 1990 quy định 5 loại giấy phép cư trú khác nhau và điều kiện cũng như thời hạn cho việc “chuyển loại” khá dài và phức tạp; trừ giấy phép thường trú hoặc cư trú dài hạn (Aufenthaltserlaubnis unbefristet và Aufenthaltsberechtigung), giấy phép cư trú thông thường có thời hạn từ 6 tháng đến vài năm; khi hết hạn phải xin gia hạn và cơ quan ngoại kiều yêu cầu xuất trình nhiều loại giấy tờ khác nhau, như giấy tờ chứng minh có thu nhập ổn định, có nhà ở, bảo hiểm v.v. Việc cấp và gia hạn cư trú thường nằm trong phạm vi xem xét của cơ quan ngoại kiều (Ermessenssache) chứ không thuộc phạm vi mà đương sự có quyền đòi hỏi hay yêu cầu (Anspruch). Nay theo Luật mới những người đã có quy chế cư trú hợp lệ và đáp ứng điều kiện có thể được cấp ngay Giấy phép thường trú và giấy này đồng thời cũng cho phép được làm việc. Trước đây việc được phép cư trú không có nghĩa là đồng thời được phép lao động mà phải xin phép cơ quan quản lý lao động và

thông thường cơ quan này cũng không cấp hoặc nếu cấp cũng đòi hỏi những điều kiện rất phức tạp. Cộng đồng người Việt tại Đức đa phần hành nghề tự do (buôn bán nhỏ, mở nhà hàng, lập các công ty xuất nhập khẩu hàng hoá hoặc hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ, du lịch cho người Việt); số ít làm việc trong công sở, nhà máy, công ty hay các cơ sở sự nghiệp, dịch vụ công của Đức. Về nhà ở, trừ một số ít có điều kiện về tài chính, còn đa phần không đáp ứng tiêu chuẩn về nhà ở theo quy định của Đức (như áp dụng đối với người Đức). Do đó đối với họ, việc xuất trình giấy tờ về thu nhập, bảo hiểm hoặc chứng minh điều kiện về nhà ở tương đối phức tạp mỗi khi họ phải xin gia hạn cư trú. Ngoài ra, việc được cấp giấy phép cư trú ổn định, lâu dài cũng tạo điều kiện cho họ và con cái họ được hưởng những ưu đãi về bảo hiểm mà trước đây họ không được hưởng do giấy phép cư trú ngắn hạn (y tế, an sinh xã hội, tiền trợ cấp nuôi con nhỏ v.v.).

Theo quy định trước đây, sinh viên, học sinh nước ngoài được cấp giấy phép cư trú ngắn hạn gắn với mục đích sang Đức là học tập (Befugnis) và không được gia hạn. Sau khi tốt nghiệp những người này buộc phải về nước đúng hạn; nếu ở lại trái phép sẽ bị coi là cư trú bất hợp pháp và thuộc diện phải về nước theo Hiệp định Chính phủ; một số ít nếu xin được việc làm có thể cũng sẽ được cho ở lại ngắn hạn nhưng phải hoàn trả lại tiền phí tổn đào tạo, tức tiền học bổng mà phía Đức cấp cho họ (từ tất cả các nguồn khác nhau, như từ Nhà nước, các quỹ, tổ chức kinh tế). Theo quy định mới thì sau khi tốt nghiệp đại học, sinh viên nước ngoài có thời gian một năm để tìm việc làm ở Đức; nếu tìm được việc làm ổn định thì sẽ được cấp phép cư trú; nếu không thì phải về nước. Đây cũng là một quy định thuận lợi cho học sinh, sinh viên nước ngoài.

Nước Đức trước kia luôn khẳng định mình không phải là nước nhập cư, mặc dù trên thực tế người nước ngoài chiếm gần 10% dân số. Với chính sách "thẻ xanh" (green card) của Chính phủ SPD/Đảng Xanh hiện thời thì người nước ngoài thuộc hai đối tượng sau đây được tạo thuận lợi cho nhập cảnh và cư trú: Những chuyên gia, những nhà khoa học, nhà quản lý giỏi mà Chính phủ Đức đang cần. Đây là biện pháp khuyến khích và tranh thủ "chất xám" từ bên ngoài vào để bù đắp lỗ hổng về chuyên gia trong một số lĩnh vực then chốt như tin học, phần mềm v.v. Bên cạnh việc khuyến khích đầu tư của Đức ra nước ngoài thì Chính phủ cũng có chính sách khuyến khích đầu tư của nước ngoài vào Đức, nhất là vào chương trình tái thiết phần đông (Aufbau-Ost). Những nhà đầu tư nước ngoài với số vốn đầu tư lớn (từ 1 triệu euro trở lên) cũng được hoan nghênh ở Đức. Tuy nhiên trong hai lĩnh vực này, người Việt Nam ít có khả năng "cạnh tranh" so với công dân nước khác (thí dụ như chuyên gia phần mềm từ Ấn Độ). Ngoài ra, chính sách mới của Chính phủ Đức là cho phép lao động nước ngoài vào làm trong những lĩnh vực đặc thù mà lao động ở Đức không đáp ứng được (thí dụ như trên lĩnh vực phục vụ ăn uống, nhà hàng châu Á), theo đó những đầu bếp nấu các món ăn châu Á sẽ được xem xét thuận lợi hơn rất nhiều so với trước kia trong việc xin vào hành nghề tại các nhà hàng châu Á.

Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi như nêu trên, cùng với việc mở rộng EU sang phía đông, Luật mới cũng có những khó khăn cho một số đối tượng người nước ngoài ở Đức, trong đó có người Việt Nam.

Việc rút gọn loại giấy phép cư trú từ 5 xuống còn 2 (không tính thị thực), trên thực tế đã loại bỏ tình trạng pháp lý bấp bênh của nhiều đối tượng, tạo sự rõ ràng hơn cho đương sự cũng như cho các cơ quan chức

năng. Nhưng mặt khác, quy định này cũng làm cho người nước ngoài khó khăn hơn trong việc “lách luật” để được cư trú, dù chỉ tạm thời. Trước đây, người nước ngoài nhập cảnh trái phép vào Đức, nếu bị phát hiện sẽ bị đẩy trở lại ngay tại biên giới; nếu vào được bên trong nước Đức và nộp đơn xin tỵ nạn thì họ sẽ được ở lại tạm thời cho đến khi có quyết định cuối cùng về việc xét đơn đó; trường hợp bị bác đơn họ sẽ buộc phải trở về nước gốc. Thực tế đa phần cũng được ở lại theo quy chế “tạm dung” (Duldung) cho đến khi họ tự ra khỏi nước Đức, bị trục xuất hoặc bị đưa trở về nước gốc theo thoả thuận giữa Chính phủ Đức với Chính phủ nước ngoài hữu quan; thời gian tạm dung nhiều khi kéo dài nhiều năm. Nếu kéo dài tình trạng này, người nước ngoài chỉ có thể sống bằng trợ cấp hoặc thu nhập từ những việc làm “chui”, vì họ không được hưởng bất kỳ sự bảo đảm hoặc giúp đỡ nào, không được đi làm, đi học, con cái họ không được tiền trợ cấp v.v. Theo Điều 60a của Luật mới thì tình trạng tạm dung này sẽ chỉ còn rất hạn chế (vì những lý do nhân đạo, theo pháp luật quốc tế hoặc nằm trong lợi ích chính trị của Đức), do cơ quan hành chính cao nhất của bang quyết định (trước kia bất kỳ cơ quan ngoại kiều địa phương nào) và chỉ có thời hạn tối đa 6 tháng.

Nước Đức trước đây là ranh giới đông-tây, là biên giới ngoài cùng của “không gian Schengen”. Người nước ngoài khi đã vượt qua biên giới này sẽ dễ dàng đi đến những nước khác vì đã bãi bỏ kiểm soát cửa khẩu biên giới trong nội bộ Schengen, nhưng khi bị phát hiện lại khó đẩy trở lại những nước xuất phát không nằm trong không gian Schengen (như Ba lan, Séc). Nay các nước láng giềng Ba lan và Séc đã gia nhập EU và những quy định của tổ chức này, trong đó có Hiệp định Schengen, cũng đã được áp dụng có điều kiện đối với những nước đó.

Việc kiểm soát biên giới vòng ngoài của Schengen đã chuyển sang những nước Ba lan, Séc và do vậy người nước ngoài khó khăn hơn trong việc nhập cảnh bất hợp pháp vào Đức; trường hợp người nhập cảnh bất hợp pháp bị phát hiện ở Đức và nếu người này đến Đức từ một nước Schengen khác thì nước đó có trách nhiệm nhận trở lại và đưa họ về nước gốc (nước xuất phát). Ngoài ra việc hợp tác có hiệu quả giữa Đức với các nước hữu quan cũng hạn chế đáng kể tình trạng nhập cảnh và cư trú bất hợp pháp.

Bên cạnh việc tạo thuận lợi cho những người lao động có tay nghề, chuyên môn cao hoặc cho phép những lao động đặc thù như nêu trên thì Luật mới vẫn duy trì chính sách tạm dừng nhận lao động giản đơn. Như vậy những người không có chuyên môn, trình độ khó có điều kiện nhận được giấy phép cư trú ở Đức. Để được cấp giấy phép cư trú, nhất là giấy phép thường trú (Niederlassungserlaubnis) người nước ngoài phải có trình độ tiếng Đức (nhiều trường hợp bắt buộc phải qua lớp học tiếng Đức) và có những hiểu biết cần thiết về chế độ Nhà nước và pháp luật của Đức ngang bằng như điều kiện xin nhập quốc tịch Đức. Đây cũng là một trở ngại đối với bà con Việt Nam hiện đang sinh sống ở Đức, vì nhiều người dù đã sống hàng chục năm ở Đức nhưng lại rất hạn chế về ngôn ngữ và do đó khó khăn trong việc tìm hiểu pháp luật, trong khi đó đây lại là một trong những điều kiện quan trọng để có thể hoà nhập vào xã hội Đức và được xã hội đó chấp nhận. Người Việt Nam vì vậy cần coi trọng hơn nữa việc học tiếng Đức, tham gia tích cực các khoá học gọi là “khóa học hoà nhập” (Integrationskurs), tìm hiểu và tuân thủ pháp luật hiện hành của Đức, tôn trọng phong tục, tập quán của nước nơi họ sinh sống.