

# VỀ HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT XUẤT CẢNH, NHẬP CẢNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Nguyễn Văn Cường\**

## 1. Quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân – một quyền cơ bản của con người

Tự do đi lại - một quyền cơ bản của con người (bao gồm: tự do đi lại trong một lãnh thổ quốc gia, tự do đi vào lãnh thổ một quốc gia khác và từ một nước khác trở về nước mình - quyền xuất cảnh, nhập cảnh) là vấn đề có tính lịch sử lâu đời cả về phương diện lý luận và thực tiễn. Mỗi bước phát triển của quyền này gắn liền với sự phát triển của quyền con người và sự phát triển giao lưu mọi mặt giữa các quốc gia, dân tộc. Lịch sử, nguồn gốc và bản chất của nó nằm trong lịch sử, nguồn gốc và bản chất của quyền con người.

Dưới các chế độ nhà nước cũ, xuất phát từ phương diện lợi ích, các thế lực nắm quyền thống trị đại diện cho giai cấp bóc lột ở mỗi quốc gia luôn tìm cách hạn chế quyền con người, quyền công dân ở mức độ cao nhất. Mặc dù vậy, quyền xuất cảnh, nhập cảnh, cùng với các quyền khác của con người, với tính cách là một nhu cầu bức thiết đã tạo ra động lực mạnh mẽ trong hoạt động của con người, đặc biệt trong lĩnh vực chống áp bức, xây dựng xã hội công bằng, tự do hơn.

Ngày nay, trong các quyền con người, quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân (quyền đi ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước) thuộc nhóm các quyền dân sự (quyền tự do cá nhân). Nhóm quyền này được phân biệt với nhóm quyền tự do dân chủ về chính trị và nhóm quyền về kinh tế - xã hội và văn hoá.

Về quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân, Tuyên ngôn Thế giới về nhân quyền được thông qua và tuyên bố theo Nghị quyết 217A(III) ngày 10/12/1948 của Đại hội đồng Liên hợp quốc đã quy định tại Điều 13, khoản 2: “Mỗi người đều có quyền rời khỏi một nước, kể cả chính nước mình và có quyền trở lại nước mình”.

Ở nước ta, Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ghi nhận quyền xuất cảnh của công dân ở Điều 10: “Công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài”. Đến Hiến pháp năm 1959 thì quy định tại Điều 28: “Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền tự do cư trú, đi lại”. Hiến pháp năm 1980 quy định quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân ở Điều 71: “Quyền tự do đi lại và cư trú được tôn trọng theo quy định của pháp luật”. Đến Hiến pháp năm 1992, quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân đã được quy định rõ ràng, cụ thể hơn ở Điều 68: “Công dân có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước. Có quyền đi ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật”. Cũng như quyền con người nói chung, quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân được xây dựng trên cơ sở quan điểm của Đảng và Nhà nước là: mọi chủ trương, đường lối hoạt động của Đảng và Nhà nước và toàn xã hội đều nhằm mục đích vì cuộc sống và hạnh phúc của nhân dân, luôn luôn quan niệm nhân dân là gốc của nước, là cội nguồn của quyền lực. Các quy định của pháp luật nhằm tạo ra cơ chế bảo đảm quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân cũng ngày càng có xu hướng tiến bộ, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và bối cảnh diễn ra trên thế giới và khu vực.

Tuy nhiên, cũng cần nhận thức rằng: quyền xuất cảnh, nhập cảnh là quyền tự do của công dân gắn liền với nghĩa vụ cá nhân với cộng đồng xã hội, nói cách khác quyền xuất cảnh, nhập cảnh phải trên cơ sở quy định của pháp luật. Điều đó có nghĩa Nhà nước luôn tỏ rõ thái độ của xã hội trong việc xem xét không cho xuất cảnh những trường hợp thuộc diện không được xuất cảnh hoặc chưa được xuất cảnh vì lý do an ninh hoặc đang bị

\* Thạc sĩ Luật học - Cục Quản lý Xuất nhập cảnh.



truy cứu trách nhiệm hình sự (đang bị khởi tố hoặc đang thi hành án... theo quy định của pháp luật).

Quyền nhập cảnh, xuất cảnh Việt Nam của người nước ngoài, được bảo đảm bằng cả hệ thống pháp luật trong nước và những điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết hoặc thừa nhận. Để thực hiện đường lối đối ngoại mở rộng, đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ quốc tế theo phương châm "Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau", Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách nhằm thu hút và khuyến khích đầu tư của người nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài (Việt kiều) vào Việt Nam.

Trong những năm qua, phần lớn công dân Việt Nam, người nước ngoài và Việt kiều xuất cảnh, nhập cảnh nước ta đã tích cực góp phần thúc đẩy và phát triển quan hệ hữu nghị hợp tác trên mọi lĩnh vực của các nước với Việt Nam. Tuy nhiên, một bộ phận không nhỏ đã lợi dụng kẽ hở của pháp luật và sự lỏng lẻo trong quản lý của Nhà nước ta, đã có những hành vi, hoạt động phương hại đến an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội của Việt Nam. Vì vậy, kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh đối với công dân Việt Nam, người nước ngoài và Việt kiều, một mặt phải phục vụ có hiệu quả quá trình đổi mới, mở rộng dân chủ, mặt khác phải bảo đảm chủ quyền quốc gia, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

## **2. Cơ sở pháp lý của hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh**

Qua nghiên cứu lý luận và thực tiễn cho thấy: hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh thực chất là kiểm tra, xem xét để phát hiện, ngăn chặn và xử lý những hành vi vi phạm (trái với qui định) pháp luật xuất cảnh, nhập cảnh. Đó là hoạt động chấp hành quyền lực nhà nước, bảo đảm cho pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh được thực hiện trên thực tế nhằm duy trì trật tự và phát triển các mối quan hệ trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh theo mục tiêu đã định của quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh.

Nội dung của kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh bao gồm những hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (chủ thể quản lý nhà nước), tác động tới khách thể quản lý (hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh của cá nhân và tổ chức) nhà nước nhằm tạo ra những biến đổi cần thiết thúc đẩy quá trình vận động của khách thể, tạo thành nội dung kiểm soát (thực thi pháp luật) xuất cảnh, nhập cảnh. Theo đó, chúng ta nên hiểu khái niệm về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh không chỉ dừng lại ở các hoạt động đơn thuần là kiểm tra, kiểm chứng vào hộ chiếu và các loại giấy có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh của công dân mà là kiểm tra, kiểm soát toàn bộ quá trình nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú, đi lại, nhằm thúc đẩy quá trình đó theo mục đích của quản lý nhà nước.

Kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh là một trong những hoạt động quan trọng góp phần tham gia thực hiện những nội dung quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh như: 1- Thực thi pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và đóng góp hoàn thiện các chế định trong các văn bản pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh; 2- Thực hiện hoạt động quản lý xuất cảnh, nhập cảnh tại các cửa khẩu quốc tế; 3- Thực hiện các điều ước quốc tế về xuất cảnh, nhập cảnh; về miễn trừ ngoại giao, lãnh sự và về một số vấn đề có liên quan; 4- Thống kê nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh; 5- Hợp tác quốc tế về xuất cảnh, nhập cảnh; 6- Giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh.

Xuất phát từ nhận thức về các yêu cầu Hiến định: bảo đảm quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân, bảo vệ chủ quyền về an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, nhà nước ta đã ban hành một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và tham gia kí kết hoặc gia nhập các điều ước quốc tế trong lĩnh vực này, tạo cơ sở pháp lý của hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta hiện nay. Trên tinh thần tiếp tục cải tiến thủ tục theo hướng đơn giản hoá, nhằm tạo môi trường thuận lợi hơn nữa cho các hoạt động hợp pháp của người nước ngoài tại Việt Nam; đáp ứng yêu cầu mở rộng quan hệ đối ngoại, phát triển kinh tế đất nước, đặc biệt là



thu hút đầu tư và du lịch nước ngoài, đồng thời đáp ứng yêu cầu giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

Trong những năm qua, những văn bản qui phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh đã tạo ra khung pháp lý quan trọng cho các hoạt động của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh tại các cửa khẩu quốc tế như: kiểm soát hộ chiếu, giấy tờ có giá trị thay hộ chiếu; kiểm chứng vào hộ chiếu, giấy tờ cho người xuất cảnh, nhập cảnh; cấp thị thực, cấp tạm trú; và xử lý các trường hợp vi phạm qui chế xuất cảnh, nhập cảnh. Có thể nói các chế định về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh có những ưu điểm cơ bản sau:

*Thứ nhất*, các văn bản qui phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh đã bao trùm các chủ thể có nguyện vọng xuất cảnh, nhập cảnh Việt Nam (các chủ thể chịu sự kiểm soát), các trường hợp đặc biệt cũng như việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực này; đồng thời đã qui định tương đối rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan có thẩm quyền trong cấp, gia hạn, bổ sung, sửa đổi hộ chiếu; xét duyệt nhân sự và cấp thị thực, kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh.

*Thứ hai*, các văn bản pháp luật về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh đã được từng bước đổi mới, mở rộng tiêu chuẩn xuất cảnh, nhập cảnh (mở rộng diện kiểm soát), kiểm soát nhanh chóng, tạo thông thoáng và thuận lợi, nhưng bảo đảm an ninh chặt chẽ cho tổ chức và cá nhân công dân xuất cảnh, nhập cảnh để công tác, học tập, trao đổi nghiên cứu, thương mại đầu tư, thăm thân nhân, du lịch, chữa bệnh..., góp phần củng cố và phát triển quan hệ, hợp tác giữa nước ta với các nước trên thế giới, phục vụ có hiệu quả sự nghiệp cách mạng của nước ta trong thời kỳ đổi mới.

*Thứ ba*, các chế định về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh góp phần tích cực nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh, hạn chế các trường hợp xuất cảnh, nhập cảnh trái pháp luật. Thông qua kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh, cơ quan an ninh đã phát hiện nhiều đối tượng thù địch lợi dụng việc xuất cảnh, nhập cảnh công khai để hoạt động chống phá cách mạng nước ta.

*Thứ tư*, các chế định về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh góp phần bảo đảm quyền tự do của công dân trong việc đi ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về nước; đảm bảo quyền tự do kinh doanh, tự do đầu tư ở nước ngoài và đầu tư về trong nước; thu hút nguồn vốn đầu tư của nước ngoài, phát triển kinh tế thương mại, du lịch...; tăng cường giao lưu, hợp tác với các nước trong khu vực và các nước trên thế giới.

Rút ngắn khoảng cách giữa việc khẳng định quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân và việc thực hiện nó trên thực tế là mối quan tâm của Nhà nước và xã hội chúng ta. Phải nhận thức rằng việc giải quyết vấn đề này hết sức khó khăn vì nó đòi hỏi phải thay đổi không những nhiều chế định pháp lý, nhiều văn bản pháp luật mà còn phải thay đổi cả tư duy, thói quen, lề lối làm việc của các nhà quản lý trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh. Muốn giải quyết vấn đề này, chúng ta phải đánh giá tính phù hợp của các thủ tục kiểm soát cũng như thực tiễn áp dụng các thủ tục trong kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh, rút ra những nhược điểm cần khắc phục để có hướng hoàn thiện.

*Qua tìm hiểu, rà soát và hệ thống hoá các văn bản pháp luật quy định về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh, chúng tôi thấy còn có một số vấn đề cần xem xét sau đây:*

*Thứ nhất*, mặc dù chúng ta có: Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (sửa đổi); Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/5/2001 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 qui định về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, nhưng để hiểu 03 văn bản cao nhất, mang tính khái quát (thiếu cụ thể, chi tiết) này, lại phải tìm hiểu hàng loạt văn bản mang tính hướng dẫn thi hành khác. Đó là: Thông tư số 09/2000/TT-BCA(A18) của Bộ Công an ban hành ngày 07/06/2000, hướng dẫn việc cấp hộ chiếu phổ thông ở trong nước theo Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 của Chính phủ về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam; Thông tư liên tịch số 04/2002/TTLT/BCA-BNG ngày 29/01/2002 của Bộ Công an - Bộ Ngoại giao ban hành



hướng dẫn thực hiện Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/05/2001 của Chính phủ qui định chi tiết thi hành Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (sửa đổi); Thông tư liên tịch số 03/2002/TTLT/BCA-BNG ngày 29/01/2002 của Bộ Công an - Bộ Ngoại giao ban hành, hướng dẫn việc cấp hộ chiếu phổ thông và giấy thông hành cho công dân Việt Nam ở nước ngoài theo Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 của Chính phủ về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam; Hướng dẫn số 875/A11(A18) ngày 22/06/2000 của Tổng cục An ninh, hướng dẫn việc cấp hộ chiếu phổ thông ở trong nước theo qui định tại Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 của Chính phủ và Thông tư số 09/2000/TT-BCA(A18) của Bộ Công an; Quyết định số 1279/2002/QĐ-BCA ngày 19/12/2002 của Bộ trưởng Bộ Công an về việc ban hành Quy chế quản lý người nước ngoài quá cảnh vào Việt Nam tham quan, du lịch. Do thủ tục về xuất cảnh, nhập cảnh được quy định ở nhiều văn bản, cho nên cá nhân công dân, tổ chức muốn thực hiện được quyền xuất cảnh, nhập cảnh phải tìm hiểu ở nhiều văn bản nói trên.

Có thể nói, thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh theo quy định pháp luật hiện hành vẫn còn phức tạp, còn có khâu thực hiện mất nhiều thời gian, lãng phí và chưa đáp ứng được đòi hỏi của đời sống xã hội. Lý do là vì tham gia vào xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính này có nhiều Bộ, ngành, cơ quan trực thuộc Chính phủ và các cấp: từ Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đến Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhà nước, đơn vị quân đội nhân dân và Công an nhân dân, tổ chức chính trị xã hội và người được uỷ quyền cử hoặc cho phép cán bộ, công chức, nhân viên (kể cả nhân viên làm công theo chế độ hợp đồng dài hạn 01 năm trở lên) ra nước ngoài.

Một số các qui định về xử phạt hành chính đối với những hành vi vi phạm qui chế xuất cảnh, nhập cảnh (tại Nghị định số 49/CP của Chính phủ ban hành ngày 15/08/1996) đã trở nên bất cập, không còn phù hợp nhưng

vẫn chưa được bổ sung, sửa đổi, nên gây khó khăn cho việc áp dụng khi xử lý vi phạm hành chính.

Thứ hai, việc xem xét không cho xuất cảnh những trường hợp chưa được phép xuất cảnh là trách nhiệm của các cấp, các ngành trong đó có ngành Công an. Tuy nhiên, việc lập, khai thác, sử dụng danh sách "những người chưa được xuất cảnh" vẫn còn nhiều sơ hở, thiếu sót về thông tin và đối sách cụ thể, nên đã để lọt không ít tội phạm ra nước ngoài. Về vấn đề này, một số thạc sĩ luật học và nhà quản lý xuất cảnh, nhập cảnh cũng đã có nhận định tương tự trong các bài viết của mình (?). Hơn nữa, quy định những trường hợp chưa được phép xuất cảnh trong Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 cũng thiếu chặt chẽ và chưa được đổi mới theo hướng cụ thể hoá và cá thể hoá hành vi vi phạm hành chính, tạo điều kiện cho số cán bộ biến chất lợi dụng để sách nhiễu. Ví dụ: tại Điểm 8, Khoản 1, Điều 14 quy định: Người đã vi phạm quy chế xuất nhập cảnh bị xử lý từ cảnh cáo trở lên, thì chưa được xuất cảnh trong thời gian từ 1 đến 5 năm tính từ ngày xử lý vi phạm. Khoảng thời gian từ 1 đến 5 năm là quá rộng, hoàn toàn phụ thuộc vào ý muốn, quan điểm chủ quan của cán bộ giải quyết nên có thể xảy ra trường hợp cùng một sai phạm như nhau, người "lo lót tốt" thì sau 1 năm đã được phép xuất cảnh, người không "đổi xử đẹp" phải chịu 5 năm chưa được phép xuất cảnh.

Mặt khác, cần nhận thức rằng danh sách những người chưa được phép nhập cảnh, xuất cảnh là danh sách mang tính biến động cần được bổ sung, điều chỉnh thường xuyên và phải có sự quan tâm, phối hợp của nhiều ngành. Nhưng trên thực tế, sự phối hợp trong nhiều trường hợp chưa chặt chẽ, dẫn đến có trường hợp đối tượng thuộc loại chưa được phép nhập cảnh, xuất cảnh lại được nhập cảnh, xuất cảnh, có trường hợp người đã thi hành xong các nghĩa vụ, trách nhiệm (hình sự, dân sự, hành chính...) và có nhiều chuyển biến tốt về tư tưởng, thái độ, thì vẫn thuộc diện chưa được phép xuất cảnh. Chính việc thiếu kiểm tra, rà soát, bổ sung, giải toả kịp thời danh sách này, trong nhiều trường hợp không những đã



lãng quên sự bảo đảm quyền xuất cảnh, nhập cảnh của công dân mà còn xâm phạm nghiêm trọng tới quyền này.

*Ba là*, kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh chưa tạo được đầu mối thống nhất; việc quy định thẩm quyền cho Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, Bộ Quốc phòng theo hướng phân tán, chia cắt về thẩm quyền, nên mỗi ngành quy định các thủ tục riêng gây khó khăn cho công dân, tổ chức trong việc thực hiện quyền xuất cảnh, nhập cảnh. Quy định về quan hệ phối hợp hành chính còn thiếu rạch ròi, không chặt chẽ dẫn đến sự phối hợp, trao đổi thông tin mang tính hình thức, còn nhiều thiếu sót, đặc biệt là trong công tác kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh ở cửa khẩu và trong thống kê nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh.

Đặc biệt sự phân công chức năng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh giữa lực lượng quản lý xuất nhập cảnh của Bộ Công an và lực lượng bộ đội biên phòng của Bộ Quốc phòng mang tính phân tán, chia cắt thẩm quyền và là giải pháp mang tính tạm thời. Hơn nữa, sự phối hợp thiếu nhịp nhàng, chặt chẽ giữa hai lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh dẫn tới tình trạng sơ hở thiếu sót, hiệu quả thấp của hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh.

*Bốn là*: cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh đang đứng trước thực trạng của sự không đầy đủ và thiếu đồng bộ, thống nhất về những quy định pháp luật về hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh. Cụ thể là: Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (sửa đổi) và các văn bản qui phạm pháp luật mang tính hướng dẫn thi hành Pháp lệnh này đều không nhắc tới chức năng nhiệm vụ của lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh thuộc Bộ Công an trong việc kiểm soát, kiểm chứng hộ chiếu giấy tờ có giá trị nhập, xuất cảnh của người nước ngoài tại Việt Nam. Mặc dù Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 03/03/2000 của Chính phủ về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam và các văn bản hướng dẫn thực hiện nghị định này lại qui định rất rõ về chức năng nhiệm vụ này của lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh thuộc

Bộ Công an. Hoặc về chế định quá cảnh, từ khi Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (sửa đổi) qui định thị thực chỉ có hai loại (thị thực một lần và thị thực nhiều lần), thì khái niệm thị thực quá cảnh không còn được dùng trong pháp luật hiện hành về nhập cảnh, xuất cảnh của người nước ngoài tại Việt Nam. Việc bỏ đi khái niệm này cũng đã kéo theo sự coi nhẹ việc xây dựng chế định về quá cảnh, khu vực quá cảnh và thẩm quyền quản lý, kiểm soát hoạt động quá cảnh của người nước ngoài tại Việt Nam dẫn đến tình trạng hoạt động kiểm soát quá cảnh bị buông lỏng.

*Năm là*: có sự không hợp lý về cơ cấu tổ chức bộ máy của lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh. Thực tế hơn 10 năm qua, số lượng người nước ngoài và công dân Việt Nam xuất cảnh, nhập cảnh đã tăng rất nhanh: Năm 1988 (khi sáp nhập Cục quản lý người nước ngoài và xuất cảnh, nhập cảnh với Cục quản lý cửa khẩu) con số xuất cảnh, nhập cảnh mới chỉ là 272.089 lượt, đến năm 2004 con số xuất cảnh, nhập cảnh đã đạt tới 5.679.986 lượt người. Với khối lượng công việc ngày càng tăng, thì lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh không nên dừng lại ở việc tăng biên chế mà cần phải tính đến việc xây dựng cơ cấu tổ chức mới sao cho phù hợp với tình hình nhằm thống nhất quản lý các cửa khẩu quốc tế về một đầu mối.

Mô hình về tổ chức của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh thuộc Bộ Công an còn chậm thay đổi cải tiến, vẫn còn nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc, thiếu tính thống nhất cần thiết của hệ thống hành chính và chưa hợp lý cả về chiều ngang cả chiều dọc, dẫn đến sự trùng đẫm; hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả; sự chỉ đạo điều hành của cơ quan quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của Bộ đối với các đơn vị quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của địa phương còn nhiều bất cập, chưa theo kịp với yêu cầu mới về phát triển kinh tế - xã hội.

*Sáu là*: sự yếu kém trong đào tạo, bồi dưỡng lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh dẫn đến sự hạn chế về năng lực thực thi chức năng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh của cơ quan và cán bộ chiến sĩ của lực lượng kiểm



soát xuất cảnh, nhập cảnh. Quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh xét về tính chất, nội dung thì đây là một chuyên ngành lớn và quan trọng như đã phân tích ở phần đầu, nhưng việc đầu tư cho đào tạo nhân lực của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh từ nhiều năm nay vẫn bị coi nhẹ. Trường lớp, chương trình, nội dung và hình thức đào tạo, bồi dưỡng cho lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh chưa được quan tâm xây dựng đúng với yêu cầu của thực tế.

### 3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh

Trong những năm qua, tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế đã thúc đẩy hợp tác, giao lưu quốc tế ngày càng phát triển mạnh mẽ trên các lĩnh vực như: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Kèm theo đó, số người xuất cảnh, nhập cảnh Việt Nam tăng nhanh. Dòng người nước ngoài đến Việt Nam với mục đích và hoạt động cư trú ngày càng đa dạng. Để thích ứng với những thay đổi tác động ảnh hưởng tới quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh, hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh cần phải đáp ứng được nhu cầu nhằm kiểm soát hiệu quả thực trạng này. Thực tế cần phải nhận thấy là các thay đổi về môi trường giao lưu, hợp tác và vị thế ngày càng cao của Việt Nam trên trường quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải đóng vai trò lớn hơn trên thế giới và mọi động thái của Việt Nam đều được cộng đồng quốc tế theo dõi sát sao. Thực tế này phải được nhìn nhận trong hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh.

Để đạt được những mục đích và yêu cầu trong việc đổi mới và hoàn thiện cơ chế pháp lý về quản lý xuất cảnh, nhập cảnh nói chung và kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh nói riêng, qua bước đầu nghiên cứu lý luận và thực tiễn quản lý xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta và nước ngoài, chúng tôi xin nêu ra một số giải pháp như sau:

#### a. Cải cách thể chế quản lý về xuất cảnh, nhập cảnh

*Trước hết:* chúng ta cần sớm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao (bộ luật) để thể hiện ý chí của toàn xã hội về

lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh. Trong đó, cần thể hiện rõ thể chế về quan hệ giữa Nhà nước (các cơ quan quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh) với công dân như: thu thập ý kiến trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng về xuất cảnh, nhập cảnh; xử lý các hành vi sai trái của cơ quan và cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ; qui định cụ thể, rạch ròi về chức năng nhiệm vụ của các chủ thể tham gia vào quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh; tránh sự trùng lắp về thẩm quyền trong kiểm soát về xuất cảnh, nhập cảnh; hoàn thiện những quy định pháp luật về thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh và hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh; hoàn thiện các chế định về hành vi vi phạm qui chế xuất cảnh, nhập cảnh và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực này; xây dựng mới chế định về tài phán về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú.

Để đạt được mục tiêu nêu trên chúng ta cần thực hiện một số vấn đề sau đây:

- Tiếp tục rà soát và hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật, những biểu mẫu về xuất cảnh, nhập cảnh theo từng đối tượng quản lý, loại bỏ những qui định không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lắp. Phát huy cơ sở dữ liệu quốc gia và quốc tế về văn bản pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh.

- Tăng cường năng lực của cơ quan quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh trong việc chủ trì thực thi pháp luật, tham gia xây dựng và ban hành pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh chờ nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành.

- Để nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh, cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, qui trình xây dựng từ khâu đầu cho đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội quyết định ban hành.

- Cần bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh; tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân, của những chủ thể là đối tượng điều chỉnh của



pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh trước khi ban hành.

- Các văn bản qui phạm pháp luật cần về xuất cảnh, nhập cảnh cần được đăng công báo hoặc yết thị, đưa tin, tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng ngay sau khi ban hành để công dân và các tổ chức có điều kiện tìm hiểu và thực hiện.

*Hai là:* bảo đảm tổ chức và nâng cao năng lực thực hiện chức năng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Cụ thể là:

- Cần cung cấp cho cán bộ chiến sĩ của lực lượng kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh đầy đủ thông tin về chính sách, pháp luật của nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh để thực thi, giải quyết công việc theo chức trách và thẩm quyền.

- Tiếp tục thực hiện tốt qui chế dân chủ trong giải quyết thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh; thực hiện chế độ cán bộ lãnh đạo trực tiếp gặp gỡ, đối thoại giải quyết các vấn đề mà tổ chức, cá nhân công dân yêu cầu trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh.

- Hoàn thiện và phát huy hiệu lực của thiết chế thanh tra, kiểm tra và tài phán để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh. Phân định trách nhiệm của các cơ quan chức năng (thanh tra và toà án) trong giải quyết các khiếu nại, tố cáo của tổ chức và cá nhân công dân đối với cơ quan và cán bộ chiến sĩ trong lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh.

- Nghiên cứu mở lại dịch vụ tư vấn pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh cho công dân, cho người nghèo, người thuộc diện chính sách và đồng bào dân tộc ít người, vùng sâu, vùng xa. Tạo điều kiện bảo đảm hoạt động tư vấn có hiệu quả theo pháp luật.

*Ba là:* tiếp tục cải cách thủ tục hành chính nhằm bảo đảm tính pháp lý, hiệu quả, minh bạch và công bằng trong khi giải quyết công việc hành chính trong lĩnh vực xuất, nhập cảnh; loại bỏ những thủ tục chồng chéo, tăng nấc, giấy tờ rườm rà dễ bị lợi dụng để tiêu cực tham nhũng, gây khó khăn cho dân; xoá bỏ kịp thời những qui định không cần thiết trong cấp

hộ chiếu, thị thực và kiểm tra, kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh.

Mẫu hoá thống nhất trong cả nước các loại giấy tờ mà tổ chức và cá nhân cần phải làm khi có yêu cầu giải quyết công việc về xuất cảnh, nhập cảnh.

Để thực hiện tốt cơ chế “một cửa” trong việc giải quyết thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh, các cơ quan có trách nhiệm giải quyết công việc xuất cảnh, nhập cảnh của công dân và tổ chức phải niêm yết công khai, đầy đủ mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch công tác tại trụ sở làm việc.

Qui định cụ thể và rõ ràng trách nhiệm cá nhân trong khi thi hành công vụ, tạo cơ sở cho việc thực hiện cơ chế kiểm tra cán bộ, công chức tiếp nhận và giải quyết các thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh của công dân; xử lý nghiêm người có hành vi sách nhiễu, hách dịch, vô trách nhiệm; khen thưởng những người hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

#### **b. Cải cách về bộ máy quản lý về xuất cảnh, nhập cảnh**

*Một là,* cần điều chỉnh những công việc về quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh mà Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng đang đảm nhiệm để khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng nhiệm vụ của các cơ quan trực thuộc trong quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Cụ thể là chuyển toàn bộ các cửa khẩu quốc tế về một đầu mối và giao cho Bộ Công an thống nhất quản lý.

*Hai là,* điều chỉnh cơ cấu bên trong lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của Bộ Công an theo hướng: tách chức năng quản lý nhà nước về việc cấp phép xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, cư trú với chức năng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, cư trú tại các cửa khẩu quốc tế. Theo đó, cơ cấu lại bộ máy về quản lý xuất cảnh, nhập cảnh và quản lý các cửa khẩu quốc tế sao cho hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi cơ quan; định rõ tính chất và các loại hình tổ chức trực thuộc để tham mưu và thực thi pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh nói chung và về kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh nói riêng. Cụ thể là cần xây dựng các đồn công an tại các cửa khẩu



quốc tế để thực hiện việc kiểm soát ở điểm đầu tiên khi khách nhập cảnh và ở điểm cuối cùng khi khách xuất cảnh.

*Ba là*, cải tiến phương thức quản lý, lễ lối làm việc trong lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Cụ thể là:

- Xác định rõ các nguyên tắc làm việc và qui chế phối hợp trong sự vận hành của bộ máy quản lý xuất cảnh, nhập cảnh (từ các phòng, trạm của Cục Quản lý xuất cảnh, nhập cảnh tới các phòng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của Công an tỉnh thành phố trực thuộc trung ương); định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị quản lý xuất cảnh, nhập cảnh về kết quả hoạt động của bộ máy do mình phụ trách; gắn phân công, phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ; định rõ những việc mà các phòng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của Công an tỉnh thành phố trực thuộc trung ương, các công an của khẩu quốc tế toàn quyền quyết định, những việc trước khi quyết định phải có ý kiến của Cục quản lý xuất cảnh, nhập cảnh và những việc phải thực hiện theo quyết định của cấp trên.

- Loại bỏ những việc làm hình thức, không có hiệu quả thiết thực, giảm hội họp, giảm giấy tờ hành chính; tăng cường trách nhiệm và năng lực của các cơ quan đơn vị trực tiếp thực thi nhiệm vụ trong giải quyết thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh của cá nhân và tổ chức.

- Triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh; áp dụng các công cụ, phương pháp quản lý tiên tiến, hiện đại trong hoạt động kiểm soát của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh.

*Bốn là*, đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ chiến sĩ của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh phù hợp với yêu cầu của nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia, quá trình phát triển kinh tế - xã hội và cải cách hành chính. Cụ thể là:

- Tiến hành đánh giá đội ngũ cán bộ chiến sĩ của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh nhằm xác định chính xác chất lượng của toàn lực lượng, trên cơ sở đó quy hoạch, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, quản lý đội ngũ

cán bộ chiến sĩ của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh.

- Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ phù hợp với thực tiễn, bảo đảm yêu cầu công tác chuyên môn của từng đối tượng quản lý.

- Xác định cơ cấu cán bộ hợp lý gắn với chức năng nhiệm vụ từng đơn vị của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh (từ cơ quan bộ đến công an các địa phương) làm cơ sở cho việc định biên và xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ chiến sĩ.

- Hoàn thiện chế độ tuyển dụng cán bộ chiến sĩ, thực hiện qui chế mới về đánh giá, khen thưởng, kỉ luật đối với cán bộ chiến sĩ để nâng cao chất lượng thực thi nhiệm vụ; phải có cơ chế thi tuyển bảo đảm tính dân chủ, công khai, chọn đúng người đủ tiêu chuẩn vào lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh, chú ý bảo đảm tỉ lệ thích đáng đối với cán bộ chiến sĩ nữ.

- Xây dựng qui định về tinh giản biên chế để thực hiện việc thường xuyên đưa ra khỏi lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh những cán bộ chiến sĩ không đủ năng lực, trình độ, những người vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức nghề nghiệp; tạo điều kiện đổi mới trẻ hoá, nâng cao năng lực thực thi nhiệm vụ của cán bộ chiến sĩ.

*Cuối cùng là*, xây dựng và hoàn thiện chế định đào tạo, bồi dưỡng cán bộ chiến sĩ của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Đây là việc hết sức quan trọng trong việc tạo ra nhân lực thực thi pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh nói chung và kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh nói riêng. Cụ thể là: đánh giá công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ chiến sĩ của lực lượng quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Xây dựng nội dung chương trình và phương thức đào tạo; chú trọng nâng cao kiến thức, kĩ năng hành chính của cán bộ chiến sĩ theo chức trách, nhiệm vụ đang đảm nhận trong quản lý xuất cảnh, nhập cảnh; mỗi loại cán bộ chiến sĩ có nội dung chương trình đào tạo và bồi dưỡng phù hợp. Kết hợp đào tạo chính quy với các hình thức đào tạo không chính quy, đào tạo trong nước và gửi đi đào tạo nước ngoài. Khuyến khích cán bộ chiến sĩ tự học có sự giúp đỡ của ngành, đơn vị.