

QUAN ĐIỂM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ XUẤT NHẬP CẢNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Nguyễn Văn Cường*

I. Một số quan điểm mang tính chỉ đạo việc hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh

Ngày nay, khi đời sống kinh tế - xã hội ngày càng phát triển đòi hỏi Nhà nước phải có trách nhiệm cao hơn trong giải quyết các nhu cầu của công dân; hay nói cách khác, Nhà nước đang chuyển dần từ chức năng của một nền hành chính cai trị sang chức năng của một nền hành chính văn minh, hiện đại hơn là cung cấp dịch vụ công cho đời sống của nhân dân. Trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, để bảo đảm chức năng này được thực hiện, trước hết pháp luật về xuất nhập cảnh phải được đổi mới và hoàn thiện theo những quan điểm mang tính chỉ đạo dưới đây.

1. Pháp luật về xuất nhập cảnh phải phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm giữ vững chủ quyền, độc lập dân tộc, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Đây là quan điểm chỉ đạo cơ bản, quan trọng nhất của toàn bộ hoạt động tiếp tục đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh tại Việt Nam.

Ở nước ta, Đảng lãnh đạo xã hội bằng việc xác định đường lối, chính sách phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng và an ninh. Trong kinh tế đối ngoại, Đảng lãnh đạo bằng việc xác định rõ đường lối, chính sách mở rộng quan hệ đối ngoại và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế. Điều này đã được chính thức ghi nhận trong các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc từ lần thứ VI đến lần thứ IX và các văn kiện khác của Đảng. Đó là việc "thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại tự chủ, mở rộng, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ quốc tế, Việt Nam sẵn

sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển". Vì vậy, trong quá trình đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh, phải nghiên cứu, nhận thức đúng hệ thống các quan điểm của Đảng về mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế để việc hoàn thiện pháp luật đi đúng hướng và phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện phát triển của Việt Nam.

Quan điểm này được nêu ra như điều kiện tiên quyết nhằm giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa kinh tế với chính trị, giữa hội nhập kinh tế quốc tế với việc giữ vững chủ quyền quốc gia, độc lập dân tộc và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội. Trong mối quan hệ này, chủ quyền quốc gia, độc lập dân tộc, giữ vững an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội có ý nghĩa rất quan trọng, bởi lẽ nếu mất chủ quyền, không có độc lập dân tộc, mất an ninh - trật tự thì không có con đường đi lên chủ nghĩa xã hội. Không thể nói là hội nhập kinh tế quốc tế mang lại lợi ích cho dân tộc, cho đất nước nếu như chủ quyền lãnh thổ, độc lập dân tộc, an ninh quốc gia bị xâm phạm. Chúng ta thực hiện chính sách "mở cửa", nhưng không có nghĩa là "không có cửa", "hội nhập" chứ không phải là "hòa tan". Chúng ta phải từng bước thực hiện lộ trình hội nhập, không nóng vội, trong khả năng phù hợp với trình độ, năng lực quản lý và kiểm soát của ta, nhằm tiếp thu được những tinh hoa, tốt đẹp để phát triển kinh tế và ngăn ngừa những nhân tố độc hại, cũng như các mặt trái do việc "mở cửa" và hội nhập kinh tế quốc tế đem lại... Quan điểm, tư tưởng chỉ đạo này được khẳng định trong Nghị quyết Đại hội IX và vẫn tiếp tục được khẳng định trong Đại hội X của Đảng.

Tình hình thế giới, khu vực và trong nước đang tiềm ẩn những nhân tố gây mất ổn định.

* TS. Luật học, Cục Quản lý xuất nhập cảnh.

Bên cạnh đó, các thế lực thù địch đang lợi dụng chiêu bài dân chủ, dân tộc, tôn giáo và các điều kiện khác để thực hiện âm mưu "diễn biến hòa bình" nhằm chuyển hóa chế độ ở Việt Nam, xóa bỏ vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tuy nhiên, không vì áp lực của yêu cầu bảo đảm chủ quyền, độc lập dân tộc, giữ vững an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội mà coi nhẹ, cản trở hoặc trì hoãn thực hiện yêu cầu bảo đảm quyền hiến định về tự do cư trú, đi lại từ trong nước ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước của công dân. Con người chỉ có thể phát huy hết mọi tiềm năng của mình khi, quyền con người, trong đó có quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú được bảo đảm. Vì vậy, pháp luật về xuất nhập cảnh cần được sửa đổi, bổ sung và tiếp tục hoàn thiện, nhằm tạo môi trường pháp lý phù hợp cho sự bảo đảm quyền này của công dân, đồng thời bảo đảm giữ vững an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

2. Bảo đảm tính kế thừa của pháp luật về xuất nhập cảnh nước ta trong quá trình hình thành và phát triển, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm lập pháp về xuất nhập cảnh của nước ngoài. Quan điểm này đặt ra những yêu cầu bảo đảm tính kế thừa của việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh. Sự kế thừa chỉ có thể được khẳng định, nếu việc đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh được tiến hành trên cơ sở đánh giá một cách cụ thể, có cơ sở về hiệu quả các quy phạm pháp luật hiện hành. Sự đánh giá phải được tiến hành thông qua số liệu thực tiễn về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú, có phân tích, so sánh với thời gian trước sau có quy định của pháp luật về xuất nhập cảnh. Sự kế thừa không chỉ được thực hiện trên cơ sở nghiên cứu pháp luật (thực định) trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh, mà phải nghiên cứu pháp luật thực định có liên quan ở những thời kỳ trước đây. Sự kế thừa những giá trị pháp luật về xuất nhập cảnh trong thời kỳ trước đây là hết sức cần thiết đối với việc hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh trong giai đoạn hiện nay.

Bên cạnh việc loại bỏ những quy định có tính bất cập, không khả thi, cản trở quá trình dân chủ hóa, hội nhập kinh tế thế giới và khu vực của Việt Nam, chúng ta phải kế thừa và phát triển những thành tựu, những mặt tích cực của hệ thống pháp luật hiện hành cũng như kế thừa những giá trị truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam đã kết tinh một phần trong lĩnh vực xuất nhập cảnh, phản ánh trong các quy phạm pháp luật hiện hành về xuất nhập cảnh. Đồng thời, pháp luật về xuất nhập cảnh cũng phải tiếp thu một cách có chọn lọc những kinh nghiệm lập pháp về xuất nhập cảnh của các nước có nền kinh tế phát triển, trình độ xây dựng và áp dụng pháp luật tiên tiến trên thế giới. Đặc biệt là những nước có chế độ chính trị, kinh tế - xã hội gần với nước ta như Trung Quốc và các nước trong khu vực Đông Nam Á.

Cần ghi nhớ một thực tế khách quan là nhiều nước trên thế giới đi trước Việt Nam trong thực hiện chính sách mở cửa, giao lưu hợp tác quốc tế, nên họ có những kinh nghiệm và có phương pháp khoa học trong việc xây dựng và áp dụng pháp luật về xuất nhập cảnh, để điều chỉnh các quan hệ xã hội nảy sinh. Có những vấn đề pháp luật về xuất nhập cảnh như: chấp nhận tị nạn, cho nhập cư hoặc từ chối tị nạn, không cho nhập cư; tiếp nhận trở lại công dân không được nước ngoài cho cư trú hoặc trục xuất; thỏa thuận thống nhất sử dụng hệ thống thị thực chung đối với Việt Nam còn mới, nhưng đối với các nước khác thì họ đã có kinh nghiệm và kỹ năng khá hoàn hảo từ lâu.

3. Việc hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phải tạo môi trường pháp lý bảo đảm hữu hiệu cho hoạt động quản lý nhà nước, đồng thời bảo đảm tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp trong lĩnh vực xuất nhập cảnh của công dân, người nước ngoài tại Việt Nam

Đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh tại Việt Nam, như trình bày ở trên, là công việc xuất phát từ nhu cầu đòi hỏi khách quan trong nước và nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Vấn đề phát huy nội

lực trong nước, thu hút Việt kiều và người nước ngoài đầu tư, thương mại, du lịch... vào Việt Nam hiện nay và những năm tiếp theo có ý nghĩa rất lớn đối với sự phát triển nền kinh tế. Do vậy, việc tạo ra môi trường pháp lý hữu hiệu nhất trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú hiện nay và những năm tiếp theo; đồng thời bảo đảm tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam và người nước ngoài tại Việt Nam là quan điểm mang tính tổng thể và chiến lược cao. Chúng ta phải xây dựng được một cơ chế, chính sách, pháp luật đồng bộ trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú; phải quán triệt quan điểm này ngay từ khi xây dựng ý tưởng sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú; phải có sự nghiên cứu nghiêm túc môi trường của hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú tại khu vực và trên thế giới, cũng như hệ thống quy phạm pháp luật điều chỉnh nó để rút ra những kết luận cần thiết đối với môi trường pháp lý cho quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú tại Việt Nam.

4. Hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phải được tiến hành đồng bộ với các pháp luật liên quan khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia, tiến tới một mặt bằng pháp lý chung cho hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú tại Việt Nam

Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã quy định: Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật (Điều 68); Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Nhà nước tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước (Điều 75); Người nước ngoài cư trú tại Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, được Nhà nước bảo hộ tính mạng, tài sản và

các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam (Điều 81); Nhà nước khuyến khích các tổ chức; cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam... Nhà nước tạo điều kiện cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước (Điều 25); Nhà nước và xã hội phát triển du lịch, mở rộng hoạt động du lịch trong nước và du lịch quốc tế (Điều 42).

Hiến pháp năm 1992 bao gồm những quy định mang tính nền tảng của chế độ Nhà nước CHXHCN Việt Nam, chế độ xã hội, quyền và nghĩa vụ của công dân, tổ chức bộ máy nhà nước và là cơ sở để xác định toàn bộ hệ thống pháp luật Việt Nam. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp. Trong trường hợp có những quy định về xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú trái với quy định của Hiến pháp, thì những quy định đó phải bị bãi bỏ. Để tránh điều này xảy ra, quá trình hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phải quán triệt quan điểm trên.

Do pháp luật về xuất nhập cảnh có mối liên hệ chặt chẽ và có sự tác động qua lại với các đạo luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam, nên việc hoàn thiện nó cũng phải được tiến hành trên cơ sở hoàn thiện một cách đồng bộ các đạo luật có liên quan. Quan điểm này có mục tiêu là không để có sơ hở, thiếu sót trong hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh. Điều đó có nghĩa là: khi cần thiết phải bổ sung, sửa đổi pháp luật về xuất nhập cảnh phải gắn liền với việc rà soát các đạo luật có liên quan. Ngược lại, khi sửa đổi các đạo luật khác cũng cần lưu ý đến vấn đề xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú, để việc hoàn thiện đạo luật đó có tính bao quát mọi đối tượng liên quan và để bảo đảm điều khoản sửa đổi, bổ sung của pháp luật về xuất nhập cảnh và các đạo luật có liên quan không bị chồng chéo, có tính thống nhất, có tính khả thi. Nói cách khác, hệ thống các quy phạm pháp luật về xuất nhập cảnh phải được hoàn thiện một cách đồng bộ, để kịp thời đáp ứng các yêu cầu đòi hỏi mà thực tiễn trong quản lý nhà nước về xuất nhập cảnh và cư trú đặt ra.

Nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện pháp luật để tiến tới áp dụng một khung pháp luật thống nhất chung cho công dân Việt Nam và người nước ngoài xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú tại Việt Nam, không phân biệt đối xử giữa các yếu tố trong và ngoài nước, tạo mặt bằng pháp lý chung cho các thành phần kinh tế trong nước và các đối tác nước ngoài là một trong những quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường, của hội nhập kinh tế quốc tế.

5. Pháp luật về xuất nhập cảnh phải bảo đảm tính công khai, minh bạch và dân chủ

Xây dựng một hệ thống quy phạm pháp luật về xuất nhập cảnh bảo đảm tính khoa học, công khai, minh bạch và dân chủ là đòi hỏi mang tính khách quan và tính cấp thiết hiện nay, bởi trong tiến trình mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, các chủ thể tham gia vào quan hệ xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú không chấp nhận giao lưu hợp tác với quốc gia có hệ thống pháp luật bao gồm các quy định mập mờ, không rõ ràng, minh bạch. Quan điểm này đòi hỏi việc hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phải tạo ra cơ sở pháp lý để củng cố hoàn thiện tổ chức bộ máy cán bộ về quản lý xuất nhập cảnh và cư trú; đổi mới phương pháp quản lý; và phải được thực hiện theo hướng: mỗi quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, cư trú đều phải dễ hiểu và hiểu theo một nghĩa, nhất là đối với các thủ tục hành chính nhà nước về xuất nhập cảnh.

Các chủ thể tham gia vào quá trình xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú để thực hiện những hoạt động nhất định như: công tác, học tập, lao động, đầu tư, thương mại, du lịch, thăm người thân... phải thực hiện những thủ tục nhất định. Nếu những thủ tục này không khoa học, công khai, minh bạch và dân chủ sẽ gây khó khăn, phiền hà cho công dân trong quá trình thực hiện. Do vậy, thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú phải được xây dựng và hoàn thiện theo đúng tiêu chuẩn, nguyên tắc nhằm bảo đảm quản lý nhà nước một cách dân chủ đối với các hoạt động xuất

cảnh, nhập cảnh và cư trú; chống mọi biểu hiện gây phiền hà, tiêu cực trong lĩnh vực này.

Các quy định pháp luật nói chung, về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú nói riêng sau khi ban hành phải được công bố công khai, rộng rãi và kịp thời cho mọi đối tượng. Trên cơ sở đó, các cơ quan chức năng và công dân mới có thể quyết định và thực hiện chính xác các quy định của pháp luật. Và như vậy, các quy định của pháp luật mới đi vào cuộc sống và phát huy hiệu quả.

Như vậy, việc quán triệt quan điểm bảo đảm tính khoa học, công khai, minh bạch và dân chủ đối với việc hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về xuất nhập cảnh là rất cần thiết. Nó góp phần vào việc tạo ra môi trường dân chủ cho các hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú của công dân và thu hút các hoạt động đầu tư, thương mại, du lịch... vào Việt Nam.

2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh

Xuất phát từ những yêu cầu khách quan cùng những đòi hỏi về tiêu chuẩn, nguyên tắc trong quá trình hoàn thiện pháp luật của Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, chúng tôi cho rằng xu hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh có thể diễn ra theo những định hướng sau:

Một là, đẩy mạnh việc nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn 20 năm đổi mới, nhằm đánh giá chính xác thực trạng pháp luật về xuất nhập cảnh hiện hành; đánh giá chính xác nhu cầu điều chỉnh hiện nay đối với các quan hệ xã hội trong lĩnh vực xuất nhập cảnh. Từ đó, xác định được những mục tiêu, nhiệm vụ điều chỉnh pháp luật về xuất nhập cảnh trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo; đánh giá sự tương thích giữa pháp luật về xuất nhập cảnh với tính chất và trình độ phát triển kinh tế xã hội; đồng thời đánh giá sự tương thích giữa pháp luật về xuất nhập cảnh với các lĩnh vực điều chỉnh pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Trên cơ sở những đánh giá đó, để loại

(Xem tiếp trang 83)

từ thực tiễn chuyển đổi các tổng công ty nhà nước và chỉ ra xu hướng hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh mô hình công ty mẹ - công ty con ở Việt Nam.

❖ Ngày 16/8/2007 tại Viện Nhà nước và Pháp luật, NCS Phạm Văn Beo đã bảo vệ luận án tiến sĩ luật học về đề tài: “**Hình phạt tử hình trong Luật Hình sự Việt Nam**”. Luận án đã phân tích các đặc điểm riêng của hình phạt tử hình bên cạnh những đặc điểm chung, với tư cách là một hình phạt. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, luận án đã đưa ra một số kiến nghị: 1. Mở rộng hơn nữa phạm vi đối tượng có thể miễn áp dụng hình phạt tử hình như: những người từ 70 tuổi trở lên, những người mắc bệnh thiếu trí hạn chế khả năng nhận thức; 2. Cần quy định một cách chặt chẽ điều kiện miễn áp dụng hình phạt tử hình để việc sử dụng chế định này có hiệu quả cao hơn, tránh việc lợi dụng nó để được miễn áp dụng, thi hành hình phạt tử hình; 3. Cần quy định thời hiệu thi hành bản án tử hình tại khoản 4 Điều 55 BLHS hiện hành như các bản án khác với thời hạn dài hơn; 4. Các hành vi phạm tội có mức chế tài tử hình trong các điều luật quy định về tội phạm cần được quy định cụ thể hơn hoặc có hướng dẫn trong những trường hợp nào là có thể áp dụng hình phạt tử hình; 5. Đối với những người bị khởi tố, truy tố, hoặc xét xử về một tội có khung hình phạt cao nhất là tử hình thì thời hạn điều tra, truy tố hoặc xét xử cần được quy định dài hơn các trường hợp khác để thấy được nét đặc biệt của loại hình phạt này cũng như tạo điều kiện để các cơ quan tiến hành tố tụng có đủ thời gian đưa ra các quyết định chính xác nhất liên quan đến hình phạt tử hình.

Bạn đọc quan tâm các luận án nêu trên có thể tìm hiểu tại Thư viện Quốc gia Hà Nội, Thư viện Viện Nhà nước và Pháp luật.

Tiếp theo trang 32 “Quan điểm và phương hướng...”:

bỏ những quy định đang cản trở tiến trình hội nhập và những yêu cầu bảo đảm quyền của công dân trong lĩnh vực này.

Hai là, xác định chính xác đối tượng điều chỉnh, nhu cầu điều chỉnh trong lĩnh vực xuất nhập cảnh và cư trú. Trên cơ sở đó có chiến lược, có chủ trương và lộ trình cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phù hợp với quan hệ điều chỉnh và nhu cầu điều chỉnh trong lĩnh vực này.

Ba là, đổi mới, đơn giản hóa quá trình quản lý nhà nước về xuất nhập cảnh nhằm tạo lập một môi trường pháp lý phù hợp cho sự quản lý trong tình hình mới, từng bước tạo ra môi trường pháp lý chung cho các hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú, phù hợp với sự phát triển của đất nước và tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế; làm cho pháp luật về xuất nhập cảnh tương thích với pháp luật về xuất nhập cảnh của khu vực và các thông lệ quốc tế.

Bốn là, xây dựng pháp luật về xuất nhập cảnh và cư trú với các quy phạm pháp luật phù hợp với hiến pháp; tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bảo đảm chủ quyền, an

ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội; đồng thời thực hiện và bảo đảm quyền con người, quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của công dân có sự kiểm tra, giám sát quyền lực.

Năm là, xây dựng pháp luật về xuất nhập cảnh và cư trú trên cơ sở lựa chọn đúng chính sách có lợi cho quốc gia và đại đa số nhân dân lao động; đồng thời tích cực chuyển hóa các quy phạm điều ước quốc tế có liên quan vào pháp luật về xuất nhập cảnh và cư trú. Xu hướng này là kết quả của sự nỗ lực trong việc tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực lập pháp về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú nhằm xây dựng sự tương thích trong hình thức và nội dung pháp luật về xuất nhập cảnh giữa nước ta với các nước trên thế giới trong bối cảnh hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa.

Sáu là, hoàn thiện pháp luật về xuất nhập cảnh phải được tiến hành trên cơ sở củng cố, kiện toàn tổ chức bộ máy cán bộ về quản lý xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú; đổi mới phương pháp quản lý, ứng dụng có hiệu quả các thành tựu tiên tiến của khoa học - công nghệ.