

# TÌM HIỂU VỀ NHỮNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT XUẤT NHẬP CẢNH Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

*Nguyễn Văn Cường\**

Xuất phát từ nhu cầu đòi hỏi của bối cảnh tình hình nước ta hiện nay trong quá trình giao lưu, hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế; và từ đòi hỏi phải nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hành chính nhà nước trong lĩnh vực xuất nhập cảnh trong tình hình mới, có thể nói nhu cầu hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật xuất nhập cảnh nói riêng là một đòi hỏi mang tính tất yếu khách quan và cấp thiết. Pháp luật nói chung và pháp luật xuất nhập cảnh nói riêng phải phát huy được vai trò là phương tiện quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, phục vụ đường lối, chính sách chủ động và tích cực hội nhập quốc tế của Nhà nước, tiếp tục cải thiện môi trường pháp lý nhằm tạo thông thoáng, thuận lợi, bảo đảm cho công dân Việt Nam và người nước ngoài thực hiện quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú tại Việt Nam, góp phần khuyến khích mạnh mẽ việc thu hút đầu tư, phát triển thương mại, du lịch..., động viên mọi nguồn lực của toàn xã hội, phát triển kinh tế đất nước.

Xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá đòi hỏi mỗi quốc gia phải phát triển hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về xuất nhập cảnh nói riêng để tạo ra sự tương thích, hài hoà trong chính sách kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú với các nước trong khu vực và phù hợp với thông lệ quốc tế. Để có cách nhìn tổng thể hơn về pháp luật xuất nhập cảnh, từ đó thiết lập những tiêu chí phù hợp cho việc đề xuất các giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật xuất nhập cảnh ở Việt Nam hiện nay, bài viết này nêu kinh

nghiệm điều chỉnh pháp luật trong quản lý xuất nhập cảnh ở một số nước trên thế giới.

Ở Nhật Bản, các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý nhà nước về xuất nhập cảnh cũng giống như của Mỹ, Hàn Quốc, Philippine..., gồm hai bộ luật chính: 1- Luật quản lý xuất nhập cảnh và công nhận tỵ nạn năm 1951, sửa đổi lần gần nhất năm 2001, gồm 78 điều luật quy định chi tiết việc nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh của người nước ngoài và việc xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Nhật; việc xét và thừa nhận tỵ nạn; thủ tục trục xuất, câu lưu người vi phạm; về các mức phạt hành chính trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh; 2- Luật quản lý, đăng ký cư trú cho người nước ngoài năm 1952, sửa đổi lần gần nhất năm 1999, gồm 20 điều luật quy định chi tiết việc đăng ký lưu trú, cấp thẻ đăng ký cư trú đối với người nước ngoài.

Tổ chức hành chính của cơ quan quản lý xuất nhập cảnh Nhật Bản được quy định như sau: Cục quản lý xuất nhập cảnh trực thuộc Bộ Tư pháp, được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương, gồm có 8 cục quản lý xuất nhập cảnh khu vực đặt tại 8 thành phố trọng điểm của Nhật Bản, 5 phòng quản lý xuất nhập cảnh địa bàn quận, 78 phòng chi nhánh và 3 trung tâm câu lưu (tam giữ) người vi phạm luật xuất nhập cảnh chờ trục xuất. Với biên chế gần 3.000 nhân viên (trong đó có: hơn 1.200 nhân viên kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh; hơn 1.000 thanh tra, điều tra viên; và hơn 300 nhân viên kỹ thuật, trợ giúp...), Cục quản lý xuất nhập cảnh có chức năng nhiệm vụ: 1- Quản lý, kiểm soát nhập cảnh, xuất cảnh tại các cửa khẩu sân bay và hải cảng và quyết định cấp phép nhập cảnh hoặc từ chối cho nhập cảnh đối với

\* Thạc sĩ Luật học, Cục Quản lý xuất nhập cảnh

người nước ngoài; 2- Quản lý, kiểm tra tình trạng tạm trú đối với người nước ngoài (gia hạn, thay đổi tình trạng tạm trú, cấp phép thường trú, cấp phép tái nhập cảnh Nhật Bản, cấp phép làm việc thêm ngoài giờ theo luật cho sinh viên, cấp chứng nhận đủ điều kiện pháp lý để nhập cảnh Nhật Bản); 3- Quản lý và thực thi lệnh trục xuất; 4- Xét duyệt và thừa nhận ty nạn tại Nhật Bản; 5- Quản lý và cấp phép đăng lý tạm trú đối với người nước ngoài.

Ở một số nước như Anh, Đức, Singapore, Thái Lan và một số nước khác..., các quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú được xây dựng một cách đồng bộ với các đạo luật khác có liên quan, đồng thời có một mặt bằng pháp lý chung cho cộng đồng công dân trong nước và người nước ngoài. Các văn bản quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú được quy định chung trong một đạo luật là "Luật Xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú" hoặc "Luật Di trú" thể hiện mặt bằng cơ chế, chính sách không phân biệt đối xử. Cách thức xây dựng và hoàn thiện pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của các nước này mang xu thế hội nhập, toàn cầu hóa. Theo chúng tôi, đây là cách thức mà chúng ta cần nghiên cứu tiếp thu trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật xuất nhập cảnh nói riêng ở Việt Nam.

Cụ thể: ở Ôxtrâyliya, Bộ Di trú và Văn hóa đa sắc tộc là cơ quan quản lý tập trung thống nhất theo ngành dọc về việc xét duyệt và cấp phép cho người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, gồm Văn phòng chính ở thủ đô và các chi nhánh ở các tiểu bang, địa phương, sân bay. Văn phòng ở các địa phương không nằm trong chính quyền tiểu bang và hoạt động độc lập với chính quyền địa phương; ở Hồng Kông, việc xét duyệt và cấp phép cho người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh do Cục Di dân thuộc Bộ An ninh thực hiện; ở Thái Lan chức năng này thuộc về cơ quan xuất nhập cảnh - Bộ Nội vụ; còn

ở Indônêxia, Malaysia thuộc Tổng cục xuất nhập cảnh của Bộ Tư pháp; ở Mỹ, Nhật Bản thuộc cơ quan quản lý xuất nhập cảnh - Bộ Tư pháp.

Về cấp hộ chiếu cho công dân các nước như: Ôxtrâyliya, Hồng Kông, Nhật Bản... thủ tục quy định khá đơn giản. Ôxtrâyliya quy định mọi công dân đều có hộ chiếu phổ thông. Người xin cấp hộ chiếu chỉ phải khai vào đơn theo mẫu quy định và phải có giấy tờ chứng minh là công dân Ôxtrâyliya (giấy chứng sinh, giấy chứng nhận quốc tịch Ôxtrâyliya, giấy chứng nhận thời gian sinh sống ở Ôxtrâyliya, bằng lái xe...), nộp kèm theo 02 ảnh chụp không quá 6 tháng; Đơn xin cấp hộ chiếu có thể không cần có chứng nhận của chính quyền địa phương hoặc cảnh sát, song phải có người làm chứng xác nhận; Người làm chứng có thể là bác sĩ, cảnh sát, quản lý nhà băng, hoặc người có chức vụ trong cơ quan nhà nước.

Theo quan điểm của Chính phủ Ôxtrâyliya, hộ chiếu ngoài ý nghĩa để xác định nhân thân như một chứng minh còn là loại giấy tờ đặc biệt nhằm chứng minh quốc tịch của người được cấp khi họ sống và làm việc ở nước ngoài. Do vậy, Chính phủ Ôxtrâyliya quy định: Mọi công dân Ôxtrâyliya đều được cấp hộ chiếu phổ thông giá trị 10 năm (trẻ em 5 năm), không cần thị thực khi xuất cảnh, nhập cảnh Ôxtrâyliya.

Cũng như ở các nước: Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Philippine, việc cấp hộ chiếu cho công dân ở Ôxtrâyliya được đảm nhận bởi các văn phòng hộ chiếu (thuộc Bộ Ngoại giao) ở trung tâm thủ đô và 8 văn phòng địa phương trực thuộc. Các văn phòng hộ chiếu có thể trực tiếp nhận đơn của đương sự hoặc ủy quyền cho các bưu điện (khoảng 75% gửi đơn qua bưu điện) nhận đơn và chuyển về các văn phòng cấp hộ chiếu; Văn phòng sẽ tiến hành thẩm tra và cấp hộ chiếu trong thời hạn từ 5 - 7 ngày và gửi trả hộ chiếu cho đương sự (trực tiếp hoặc qua đường bưu điện).

Đối với các trường hợp được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ, không nhận đơn qua bưu điện; cơ quan cử người cần có công văn gửi Văn phòng cấp hộ chiếu và chịu trách nhiệm bảo quản hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ và chỉ được dùng vào các chuyến đi công vụ; mọi quan chức đồng thời có hộ chiếu phổ thông để sử dụng vào các mục đích khác; hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ được cấp tùy thuộc vào tính chất công việc, cấp bậc, chức vụ; thời gian hộ chiếu có giá trị cũng rất khác nhau: từ 1 đến 10 năm phụ thuộc vào chức vụ, thời gian đảm nhiệm chức vụ đó. Trong những trường hợp đặc biệt, hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ thậm chí chỉ có giá trị 1 tuần, 1 tháng cho một chuyến đi.

Quy trình cấp hộ chiếu ở Ôxtrâyliya được vi tính hóa, biên chế người làm không nhiều, nhưng đạt hiệu quả cao. Để đảm bảo cấp hộ chiếu đúng đối tượng, Bộ Nhập cư chủ trì lập danh sách báo động. Danh sách này do các cơ quan nhà nước (Bộ Nội vụ, Bộ quốc phòng, Cảnh sát, Hải quan, Tòa án, Ngân hàng...) hoặc các cá nhân cung cấp và được lập theo đúng quy định của luật pháp (Luật Hộ chiếu, Luật Hình sự, Luật Pháp sản...). Những người thuộc danh sách nêu trên có thể bị cấm xuất cảnh nếu đang bị điều tra, thi hành án, phá sản hoặc việc xuất cảnh có thể ảnh hưởng tới an ninh của Ôxtrâyliya.

Về việc cấp thị thực cho người nước ngoài, Ôxtrâyliya áp dụng chế độ "thị thực toàn cầu" (Universal Visa System) tức là mọi công dân nước ngoài đến Ôxtrâyliya đều phải xin thị thực trước khi nhập cảnh. Để tránh phiền hà cho khách cũng như các hãng hàng không khi phải trục xuất một cá nhân nào đó (do vấn đề thị thực), nhất thiết phải có thị thực trước.

Hệ thống các cơ quan đại diện của Ôxtrâyliya tại nước ngoài đã hình thành một mạng lưới thống nhất gồm 87 đơn vị có quyền cấp phát thị thực. Thị thực được cấp bằng máy và nối mạng toàn cầu, kết hợp với

quyền của cơ quan đại diện xét duyệt khách theo danh sách cấm nhập nên việc cấp thị thực tại các cơ quan đại diện được giải quyết nhanh, thậm chí có thể cấp trong ngày đối với khách đi ngắn hạn (hội nghị, kinh doanh, tìm hiểu thị trường, du lịch...).

Để phục vụ cho việc xét duyệt nhân sự ngay tại cơ quan đại diện, cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm tra tại các cửa khẩu, Ôxtrâyliya lập danh sách cấm nhập hay còn gọi là danh sách báo động - "Alert List". Bộ Nhập cư cùng các cơ quan hữu quan (Cảnh sát quốc gia, Cơ quan Tình báo, Cảnh sát quốc tế (Interpol), Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng...) lập danh sách những người không được phép nhập cảnh Ôxtrâyliya và đưa vào hệ thống máy vi tính để cùng khai thác. Danh sách này được cập nhật hàng ngày và truyền tới cơ quan đại diện, hệ thống kiểm soát cửa khẩu. Khi có một khách xin nhập cảnh Ôxtrâyliya ngắn hạn, Cơ quan đại diện của Ôxtrâyliya ở nước ngoài xem xét hồ sơ, đối chiếu với các quy định và kiểm tra theo danh sách cấm nhập để quyết định việc cấp thị thực (không cần xin ý kiến trong nước). Cơ quan đại diện của Ôxtrâyliya ở nước ngoài chỉ hỏi ý kiến trong nước đối với những trường hợp đặc biệt phức tạp.

Đối với các trường hợp nhập cảnh vào Ôxtrâyliya để học tập, lao động, công tác dài hạn hoặc định cư, Cơ quan đại diện của Ôxtrâyliya ở nước ngoài cấp thị thực sau khi đã tham khảo ý kiến của các cơ quan hữu quan. Thị thực cấp xong, được thông tin về trong nước (trong ngày). Thông tin này ngay lập tức được truyền tới các cửa khẩu để kiểm tra khi khách nhập cảnh.

Có thể nói, Ôxtrâyliya là một nước phát triển cao, do đó thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập cảnh ở Ôxtrâyliya được thực hiện theo nguyên tắc một cửa (One stop shop) khá tốt. Sự phân công phối hợp giữa Bộ Nhập cư, Bộ Ngoại giao và các ngành hữu quan được quy định chặt chẽ, cụ thể theo luật, các văn bản dưới luật và được

hướng dẫn chi tiết cho từng quan chức khi thực thi nhiệm vụ. Quy trình "một cửa" và do "một lực lượng" đảm nhiệm chính đã tạo điều kiện thuận lợi đáng kể cho cá nhân công dân, tổ chức thực hiện nhu cầu xuất cảnh, nhập cảnh. Các cơ quan liên quan có nghĩa vụ phải hợp tác để giải quyết, kiểm tra lẫn nhau nhằm bảo vệ an ninh và lợi ích chung.

Khác với Ôxtrâyliya, ở Đan Mạch, theo quy định của luật về người nước ngoài, công dân các nước Phần Lan, Na Uy, Thụy Điển, Aixolen có thể chỉ dùng chứng minh thư hoặc hộ chiếu nhập cảnh vào Đan Mạch và cư trú mà không cần bất cứ một thứ giấy tờ cho phép nào. Công dân các nước khác thuộc cộng đồng châu Âu có thể nhập cảnh và có thể tạm trú trong vòng 3 tháng kể từ ngày nhập cảnh mà không cần bất cứ một thứ giấy tờ cho phép nào. Công dân các nước còn lại trên thế giới nhập cảnh Đan Mạch phải có thị thực. Trường hợp người nước ngoài không theo các quy định về nhập cảnh có thể dẫn đến kết quả như: việc trục xuất hành khách bằng chi phí của hãng chuyên chở về nơi xuất phát gốc; và hãng chuyên chở hành khách mang giấy tờ không hợp lệ sẽ bị phạt 8.000 tiền Đan Mạch.

Ở Bỉ, việc không tuân thủ các quy định về nhập cảnh, quá cảnh có thể dẫn đến kết quả là hành khách bị trục xuất về nơi xuất phát gốc và hãng chuyên chở bị phạt 90.000 Frãng Bỉ. Ngoài ra, nếu hành khách nhập cảnh không có giấy tờ cần thiết, thì chi phí giam giữ là 1.200 Frãng/ngày do hãng chuyên chở chịu trách nhiệm.

Việc phân công kiểm soát xuất nhập cảnh tại các cửa khẩu của các nước trên thế giới cũng không giống nhau. Trung Quốc, Nga và các nước Đông Âu cũ giao việc kiểm soát xuất nhập cảnh cho Công an biên phòng thuộc Bộ An ninh hoặc Ủy ban an ninh đảm nhiệm. Ở Cu Ba, Thái Lan, Pháp, công tác kiểm tra, kiểm soát hệ thống cửa

khẩu do Cơ quan xuất nhập cảnh thuộc Bộ Nội vụ thực hiện; ở Cộng hòa Liên bang Đức do Cục Bảo vệ biên giới thuộc Bộ Nội vụ Đức thực hiện. Ở Mỹ, Nhật Bản, Indônêxia, việc kiểm soát xuất nhập cảnh do lực lượng quản lý xuất nhập cảnh thuộc Bộ Tư pháp thực hiện.

Tóm lại, pháp luật xuất nhập cảnh ở tất cả các nước nói trên được xây dựng khá hoàn thiện, đặc biệt là quy phạm pháp luật về thủ tục, quy trình xử lý vấn đề thị thực từ khâu xét duyệt nhân sự, cấp phát thị thực tại các cơ quan đại diện ở nước ngoài cho tới việc kiểm tra tại các cửa khẩu quốc tế được thực hiện khá hoàn hảo, hiện đại và bảo đảm được yêu cầu bảo vệ an ninh quốc gia, chủ quyền đất nước, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi dễ dàng cho khách. Một số nước như: Mỹ, Anh, Đức, Israen, Singapore đã hoàn thành nghiên cứu và áp dụng công nghệ (CHENETNews) - Hộ chiếu sinh trắc BioPass, hay còn gọi là hộ chiếu điện tử. Được làm theo tiêu chuẩn quốc tế, mỗi hộ chiếu này đều có một trang polycarbonate gắn kèm chip điện tử lưu trữ các thông tin cá nhân như: khuôn mặt, vân tay, nhận dạng quang học... Mỗi hộ chiếu sinh trắc BioPass đều được tích hợp những tính năng an ninh cao cấp, như ảnh quét laser nhiều lớp và logo hộ chiếu điện tử của Tổ chức Hàng không dân dụng Quốc tế (ICAO). Loại hộ chiếu này rất hữu ích cho quản lý xuất cảnh, nhập cảnh và đấu tranh, phòng ngừa tội phạm. Ôxtrâyliya đã hoàn thành quá trình nghiên cứu và từng bước áp dụng hệ thống thị thực điện tử (Electronic visa) nhằm thay thế thị thực giấy (dán vào hộ chiếu) đang lưu hành hiện nay. Nếu thị thực điện tử được áp dụng rộng rãi, việc cấp thị thực sẽ rất nhanh chóng, giảm chi phí và tạo điều kiện thuận lợi cho công dân trong lĩnh vực xuất nhập cảnh.