

TỜ TRÌNH**Về dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú
của người nước ngoài tại Việt Nam**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Nghị quyết số 20/2011/QH13 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII và sự phân công của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Công an xin trình Chính phủ về dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT NHẬP CẢNH, XUẤT CẢNH, CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM

Thực hiện đường lối đối ngoại của Đảng, Nhà nước theo phương châm Việt Nam là bạn, đối tác tin cậy và là thành viên tích cực, có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế; đồng thời, để bảo đảm an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, thời gian qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam như: Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2000; Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/5/2001 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2000. Trên cơ sở Pháp lệnh và Nghị định của Chính phủ, Bộ Công an đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan ban hành và trực tiếp ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như: Thông tư liên tịch số 04/2002/TTLT-BCA-BNG ngày 29/01/2002 của Bộ Công an, Bộ Ngoại giao hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/5/2001 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; Quyết định số 877/QĐ-BCA ngày 5/7/2005 của Bộ trưởng Bộ Công an về phân công trách nhiệm phối hợp giữa các lực lượng Công an trong công tác quản lý người

nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, hoạt động tại Việt Nam; Thông tư số 20/2011/TT-BCA ngày 25/4/2011 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về việc xác định, đăng ký và quản lý người thuộc diện chưa cho nhập cảnh, chưa được xuất cảnh; tạm hoãn xuất cảnh, cần chú ý khi nhập cảnh, cần chú ý khi xuất cảnh; Thông tư số 21/2011/TT-BCA ngày 25/4/2011 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các quyết định chưa cho nhập cảnh, chưa được xuất cảnh, tạm hoãn xuất cảnh; Thông tư số 44/2011/TT-BCA ngày 29/6/2011 của Bộ trưởng Bộ Công an hướng dẫn cấp giấy phép tham quan, du lịch Việt Nam cho người nước ngoài quá cảnh; Thông tư số 45/2011/TT-BCA ngày 29/6/2011 của Bộ Công an hướng dẫn cấp giấy phép xuất nhập cảnh cho người nước ngoài thường trú tại Việt Nam không có hộ chiếu... Nhìn chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nêu trên đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam bảo đảm thuận lợi cho người nước ngoài đến, tạm trú, thường trú tại Việt Nam tham quan, du lịch, tìm hiểu thị trường, hợp tác đầu tư, kinh doanh, học tập, lao động, nghiên cứu khoa học... đồng thời cũng đáp ứng được yêu cầu bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn công tác quản lý hoạt động nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam đã cho thấy quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề này còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu đối ngoại liên quan đến việc nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của đất nước cũng như trong quản lý người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam, phục vụ yêu cầu bảo vệ an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự an toàn xã hội. Do vậy, việc ban hành Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam để quy định đầy đủ về điều kiện, trình tự, thủ tục nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; quy định về quản lý nhà nước, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam là yêu cầu cấp thiết hiện nay.

II. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Việc xây dựng dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam được dựa trên các quan điểm chỉ đạo sau đây:

1. Quán triệt và thể chế hoá kịp thời chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về công tác đối ngoại, về chiến lược bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

2. Bảo đảm phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 1992 và sự đồng bộ với các đạo luật có liên quan đến nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam. Bảo đảm công khai, minh bạch, đơn giản hoá thủ tục, tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam.

3. Việc xây dựng dự án Luật phải căn cứ vào kết quả tổng kết thi hành Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam;; kế thừa những quy định hợp lý của Pháp lệnh đã được thực tiễn kiểm nghiệm; nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trong khu vực và trên thế giới.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Thực hiện sự phân công của Chính phủ, để đáp ứng yêu cầu xây dựng dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam bảo đảm tiến độ, chất lượng, Bộ Công an đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện các công việc sau:

1. Thành lập Ban soạn thảo dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam do Bộ trưởng Bộ Công an làm trưởng ban với sự tham gia của đại diện các bộ, ngành: Quốc phòng, Ngoại giao, Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Giao thông Vận tải và xây dựng Kế hoạch thực hiện dự án Luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2. Hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam để đánh giá những quy định không còn phù hợp; đồng thời tham khảo pháp luật của một số nước.

3. Tổng kết việc thực hiện Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2000 và tổ chức khảo sát tình hình công tác quản lý người nước ngoài tại thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng, tỉnh Bình Dương, tỉnh Thừa Thiên - Huế và tỉnh Quảng Ninh và các địa phương trọng điểm có đông người nước ngoài cư trú, học tập, lao động.

4. Tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo về dự thảo Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, đơn vị trực tiếp làm công tác quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam và ý kiến tham gia của nhân dân thông qua cổng thông tin điện tử của Chính phủ, cổng thông tin điện tử của Bộ Công an. Qua đó, đã tiếp thu được nhiều ý kiến có giá trị phục vụ cho việc xây dựng, hoàn thiện các quy định của dự thảo Luật.

5. Đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam bằng Hội đồng thẩm định gồm đại diện lãnh đạo Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Hội đồng thẩm định đã nhất trí cao về sự cần thiết, bố cục và những nội dung cơ bản của dự thảo Luật; đồng thời tham gia một số ý kiến để hoàn thiện thêm dự thảo Luật. Bộ Công an đã tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật theo ý kiến của Hội đồng thẩm định.

Đến nay, dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam đã hoàn chỉnh, Bộ Công an xin trình Chính phủ xem xét, quyết định.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

Dự thảo Luật gồm 7 chương, 38 điều, với các nội dung cơ bản sau đây:

Chương I. Những quy định chung

Chương này gồm 6 điều (từ Điều 1 đến Điều 6) quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; nguyên tắc nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú; giải thích từ ngữ; các hành vi bị nghiêm cấm và việc thu hồi, hủy bỏ giấy tờ có giá trị nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam.

Chương II. Nhập cảnh

Chương này gồm 8 điều (từ Điều 7 đến Điều 14) quy định về điều kiện nhập cảnh; các trường hợp chưa cho nhập cảnh; thẩm quyền chưa cho nhập cảnh; thời hạn, giá trị, ký hiệu thị thực; cấp thị thực ở nước ngoài; cấp thị thực ở trong nước; cấp thị thực tại cửa khẩu quốc tế; quá cảnh.

Chương III. Xuất cảnh

Chương này gồm 3 điều (từ Điều 15 đến Điều 17) quy định về điều kiện xuất cảnh; các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh; thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh, giải toả tạm hoãn xuất cảnh.

Chương IV. Cư trú

Chương này gồm 10 điều (từ Điều 18 đến Điều 27), quy định về chứng nhận tạm trú và khai báo tạm trú; thẻ tạm trú; các trường hợp được xét cấp thẻ tạm trú; điều kiện cấp thẻ tạm trú và thẩm quyền cấp thẻ tạm trú; về các trường hợp được xét cho thường trú; điều kiện, thẩm quyền xét cho thường trú; giải quyết cho thường trú; thẻ thường trú và việc thường trú của người nước ngoài.

Chương V. Quyền, trách nhiệm của người nước ngoài, cơ quan, tổ chức, cá nhân mời, bảo lãnh người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam

Chương này gồm 3 điều (từ Điều 28 đến Điều 30) quy định về quyền, nghĩa vụ của người nước ngoài; quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân; trách nhiệm của cơ sở lưu trú.

Chương VI. Quản lý nhà nước về nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam

Chương này gồm 5 điều (từ Điều 31 đến Điều 35) quy định trách nhiệm của Chính phủ và cơ quan quản lý nhà nước về nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; trách nhiệm của Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Chương VII. Điều khoản thi hành

Chương này gồm 03 điều (từ Điều 36 đến Điều 38) quy định điều khoản chuyển tiếp; hiệu lực thi hành; trách nhiệm hướng dẫn thi hành Luật.

V. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU CẦN XIN Ý KIẾN CHỈ ĐẠO CỦA CHÍNH PHỦ

1. Về cấp thị thực của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài

Có ý kiến đề nghị nên giao cho cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài tiếp nhận hồ sơ đề nghị và quyết định việc cấp thị thực cho người nước ngoài nếu họ không thuộc danh sách chưa cho nhập cảnh Việt Nam.

Bộ Công an nhận thấy, trong bối cảnh tình hình quốc tế có nhiều diễn biến phức tạp hiện nay, để phòng ngừa, ngăn chặn tình trạng các đối tượng người nước ngoài lợi dụng nhập cảnh Việt Nam để hoạt động xâm phạm an ninh quốc gia và các thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật khác, việc xem xét, quyết định cấp thị thực cho người nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam cần phải được quy định chặt chẽ, tương tự như quy định pháp luật của một số nước là phải qua phỏng vấn (Mỹ), lấy dấu vân tay của những người xin thị thực (Anh)... và chỉ cấp thị thực sau khi được cơ quan có thẩm quyền ở

trong nước đồng ý. Vì vậy, Bộ Công an đề nghị giữ nguyên như quy định tại Điều 11 dự thảo Luật, cụ thể là: Người nước ngoài nhập cảnh Việt Nam phải thông qua cơ quan, tổ chức, cá nhân mời bảo lãnh và phải được Cục Quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an hoặc cơ quan có thẩm quyền của Bộ Ngoại giao xem xét, giải quyết. Cơ quan có thẩm quyền cấp thị thực của Việt Nam ở nước ngoài chỉ cấp thị thực sau khi nhận được thông báo của Cục Quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an hoặc cơ quan có thẩm quyền của Bộ Ngoại giao.

2. Về việc cấp thị thực tại cửa khẩu

Có ý kiến đề nghị nên thu hẹp diện đối tượng được cấp thị thực tại cửa khẩu; theo đó, không giải quyết cấp thị thực tại cửa khẩu đối với: (1) Trường hợp trước khi đến Việt Nam phải đi qua nhiều nước, không thuận tiện nhận thị thực tại cơ quan có thẩm quyền cấp thị thực Việt Nam ở nước ngoài và (2) Trường hợp vào tham quan, du lịch theo chương trình do các doanh nghiệp lữ hành quốc tế của Việt Nam tổ chức.

Bộ Công an nhận thấy, việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam là cần thiết và phù hợp với nhu cầu thực tế nhập cảnh của người nước ngoài vào Việt Nam. Do vậy, tại điểm c khoản 1 Điều 13 dự thảo Luật đã quy định cho các đối tượng nêu trên được nhận thị thực tại cửa khẩu. Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 29 dự thảo Luật cũng quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức mời, bảo lãnh người nước ngoài, tránh tình trạng chỉ đơn thuần làm dịch vụ thị thực, không quản lý người nước ngoài khi đã được nhập cảnh Việt Nam.

3. Về chuyển đổi mục đích thị thực

Quá trình xây dựng dự án Luật và khảo sát thực tiễn tại địa phương, về vấn đề này có hai loại ý kiến: (1) nên quy định thị thực không được chuyển đổi mục đích và (2) không nên quy định “cứng” như dự thảo mà cần quy định có tính linh hoạt và giao Chính phủ hướng dẫn cụ thể. Về vấn đề này, Bộ Công an có ý kiến như sau:

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì người nước ngoài được chuyển đổi mục đích nhập cảnh. Tuy nhiên, thực tế nhiều trường hợp đã lợi dụng quy định này để tiến hành các hoạt động vi phạm pháp luật, trái với mục đích xin nhập cảnh, gây khó khăn cho công tác quản lý người nước ngoài của các cơ quan chức năng, làm phương hại đến an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Do vậy, khoản 1 Điều 10 dự thảo Luật đã quy định người nước ngoài không được chuyển đổi mục đích nhập cảnh. Quy định này cũng phù hợp với pháp luật của các nước và nhận được sự nhất trí của các Bộ, ngành trong quá trình tham gia xây dựng dự án Luật.

Trên đây là Tờ trình về dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Bộ Công an xin trình Chính phủ xem xét, quyết định. /

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ (để báo cáo Thủ tướng Chính phủ và trình Chính phủ);
- Bộ Tư pháp (để phối hợp);
- Thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam;
- Lưu: VT, A61(A72).

BỘ TRƯỞNG



Đại tướng Trần Đại Quang