

# QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ XUẤT CẢNH, NHẬP CẢNH Ở VIỆT NAM

*Nguyễn Văn Cường\**

**P**háp luật nói chung, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh nói riêng là kết quả của nhận thức và hình thức ghi nhận nhu cầu khách quan để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Khi nghiên cứu sự hình thành và phát triển của pháp luật, chúng ta không thể tách rời các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh và càng không thể thoát ly các đặc điểm về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của từng thời kỳ lịch sử, trong đó các quy phạm pháp luật về nội dung (quy phạm vật chất) và về thủ tục hành chính (quy phạm hình thức) đã được ban hành. Theo dòng lịch sử, pháp luật luôn thể hiện hai mặt cơ bản: một mặt nó là sự thể hiện và kết tinh những giá trị phổ biến, những kinh nghiệm của các giai đoạn trước đó và tại giai đoạn nó được ban hành; mặt khác, nó thuộc phạm trù giai cấp và xã hội được ban hành để bảo vệ lợi ích giai cấp, lực lượng đại diện xã hội. Do vậy, sự hình thành và phát triển của pháp luật là một quá trình kế thừa và phủ nhận một cách biện chứng, nó cần phải được nghiên cứu, xem xét trên cả hai mặt để từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng và hoàn thiện.

## **1. Về các giai đoạn phát triển của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh**

Sự phát triển pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú luôn được hướng tới việc thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước liên quan đến quyền xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú và thực hiện chính sách đối ngoại trong các thời điểm lịch sử. Chúng tôi cho rằng: cách phân kỳ này là hợp lý nhất đối với sự hình thành và phát triển của pháp luật trong quản lý nhà nước về

xuất cảnh, nhập cảnh. Theo cách phân kỳ này, sự hình thành và phát triển của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta trải qua các giai đoạn sau:

*Giai đoạn 1945 – 1954:* Cách mạng Tháng Tám thành công, nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ra đời. Nhà nước cách mạng non trẻ mới tuyên bố độc lập, chính quyền còn đang "trúng nước", đã phải đối phó với thù trong giặc ngoài, vật lộn với hậu quả của nạn đói, lũ lụt... Để quản lý đất nước, giữ vững độc lập, chủ quyền quốc gia, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành Sắc lệnh số 47 ngày 10/10/1945 "cho giữ tạm thời các luật lệ hiện hành... Nếu những luật lệ ấy không trái với những điều thay đổi ấn định trong sắc lệnh này".

Ở giai đoạn này, công dân Việt Nam xuất cảnh không đáng kể, chủ yếu là các đoàn của Chính phủ ta đi dự các hội nghị quốc tế. Về phía người nước ngoài, việc ra vào lãnh thổ Việt Nam lúc đó chủ yếu là quân đội của các nước đồng minh (Anh, Pháp, Tàu Tưởng) vào Việt Nam để giải giáp quân đội phát xít Nhật. Để thực hiện chính sách đoàn kết dân tộc, tranh thủ sự đồng tình ủng hộ của các tầng lớp nhân dân lao động, người nước ngoài ở trong và ngoài nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ban hành Sắc lệnh số 73/SL ngày 7/12/1945 quy định việc nhập quốc tịch Việt Nam; Hiến pháp (năm 1946) đầu tiên của nước ta quy định (Điều 10): "công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại, cư trú, có quyền ra nước ngoài". Thực hiện sách lược trừ gian, bảo mật và đẩy đuổi phần tử là người nước ngoài chống phá cách mạng Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 205 ngày 18/8/1948 quy định thể lệ trục xuất ngoại kiều.

Về bộ máy hành chính: ngày 17/10/1952, Hội đồng Chính phủ đã ra Nghị quyết thành

\* Thạc sỹ Luật học, Cục Quản lý xuất nhập cảnh, NCS Viện Nhà nước và Pháp luật

lập Thứ Bộ Công an; về tổ chức Việt Nam Công an vụ, gồm 3 cấp: Nha Công an, Sở Công an Kỳ, Ty Công an tỉnh; ngày 16/02/1953, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 141/SL đổi Nha Công an thành Thứ Bộ Công an; Nghị định số 74 ngày 13/05/1953 quy định: tổ chức bộ máy của lực lượng quản lý ngoại kiều và quản lý cửa khẩu quốc tế trực thuộc Vụ Trị an hành chính; năm 1953, Thứ Bộ Công an được đổi tên thành Bộ Công an.

Thời kỳ này, các văn bản pháp luật được ban hành với nhiều hình thức: hiến pháp, sắc lệnh, nghị định, thông tư. Tuy nhiên, các quy định về hành chính còn sơ sài và phiến diện, chưa có chế tài hành chính đối với những công chức không chấp hành pháp luật hành chính khi giải quyết công việc của dân. Hơn nữa, trình độ xây dựng văn bản pháp luật cũng như kinh nghiệm về quản lý nhà nước bằng pháp luật ở giai đoạn này còn nhiều hạn chế. Các cơ quan hành chính nhà nước mới được hình thành, trình độ dân trí thấp. Thực tế, còn nhiều quy phạm pháp luật hành chính trong một số lĩnh vực quan trọng chưa được thiết lập, trong đó có quy phạm xử lý vi phạm hành chính về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú. Vì vậy mà các vi phạm hành chính trong các lĩnh vực này đang lẽ phải giải quyết bằng các biện pháp xử lý hành chính, lại áp dụng các biện pháp hình sự. Tuy còn nhiều hạn chế, nhưng pháp luật hành chính ở thời kỳ này đã đặt nền móng cho sự phát triển pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ở các thời kỳ tiếp theo.

*Giai đoạn 1954 – 1975:* đất nước bị chia cắt, miền Bắc tiến hành xây dựng XHCN, đồng thời tiếp tục cuộc kháng chiến chống đế quốc Mỹ nhằm giải phóng miền Nam thống nhất tổ quốc. Hai nhiệm vụ chiến lược này chi phối toàn bộ hoạt động đối nội, đối ngoại của Đảng và Nhà nước ta. Thời kỳ này, các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành như: Thể lệ tạm thời ngày 08/8/1955 của Chính phủ quy định về nguyên tắc và thủ tục giải quyết cho ngoại kiều xuất cảnh; Thể lệ đăng ký cư trú của ngoại kiều do Bộ trưởng Bộ Công an ban hành ngày 06/8/1959; Nghị định 389/TTg ngày 20/10/1959 của Chính phủ quy

định việc cấp hộ chiếu (Điều 5): Bộ Ngoại giao cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ và hộ chiếu phổ thông cho những người đi việc công; Bộ Công an cấp hộ chiếu phổ thông cho những người đi việc tư; Nghị định 390/TTg ngày 27/10/1959 của Chính phủ quy định việc thi thực vào hộ chiếu; Nghị định số 68/CP ngày 7/12/1960 của Hội đồng Chính phủ quy định về cấp phát các loại hộ chiếu ngoại giao; Nghị định 83-CP ngày 10/6/1961 về việc người ngoại quốc xin nhập, xuất và quá cảnh Việt Nam; Nghị định số 203/CP ngày 19/11/1962 về giao thông vận tải quy định cấp phát hộ chiếu cho thuyền viên đi ra nước ngoài; Nghị định số 38/CP ngày 22/2/1966 về việc cấp hộ chiếu công vụ và hộ chiếu phổ thông cho những người đi ra nước ngoài về việc riêng.

Giai đoạn này, quan hệ ngoại giao, hữu nghị giữa các nước trong hệ thống XHCN phát triển gần bó, chúng ta đã ký Hiệp định miễn thị thực nhập cảnh song phương với các nước: Liên xô, Trung Quốc, Hungari, Tiệp Khắc, Rumani, CHDC Đức, Balan, Bungari, Anbani, Mông Cổ, Triều Tiên.

So với giai đoạn trước, quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh bằng pháp luật đã tiến một bước đáng kể. Pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú đã được ban hành và được bổ sung, điều chỉnh. Cơ quan quản lý xuất nhập cảnh đã được thiết lập, nhưng việc xây dựng cơ chế đảm bảo thực thi hành chính nhà nước của cơ quan này chưa kịp thời. Lý do, Bộ Công an được giao chức năng hành chính nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú, nhưng mãi đến ngày 24/5/1967 Bộ trưởng Bộ Công an mới ra Quyết định số 294/QĐ thành lập Phòng công tác người nước ngoài.

Các văn bản quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú trong giai đoạn này có tính ổn định chưa cao, chưa đầy đủ và cụ thể; vẫn chưa có một cơ quan chức năng chuyên trách nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện các quy định trong quản lý nhà nước về xuất, nhập cảnh. Trên thực tế, hoạt động xuất, nhập cảnh của công dân Việt Nam và người nước ngoài trong giai đoạn này còn ít, tính chất và thành phần còn đơn giản.

*Giai đoạn 1975 – 1986:* Cả nước độc lập, thống nhất cùng thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng và bảo vệ tổ quốc. Song hậu quả và tàn dư của chiến tranh để lại rất nặng nề, nền kinh tế và hành chính vận hành theo cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp. Đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ này là vừa phải đấu tranh chống chiến tranh phá hoại nhiều mặt của các thế lực thù địch, giữ vững độc lập, chủ quyền, vừa phải tăng cường mở rộng quan hệ đối ngoại trong thế bị bao vây, cấm vận về kinh tế nhằm tranh thủ sự giúp đỡ của các lực lượng tiến bộ trên thế giới, đưa nước ta thoát khỏi tình trạng khủng hoảng về kinh tế - xã hội.

Ở giai đoạn này, xuất phát từ chính sách đối ngoại của Nhà nước CHXHCN Việt Nam, Hội đồng Chính phủ đã ban hành: Quyết định 122-CP ngày 25/4/1977 về chính sách đối với người nước ngoài cư trú và làm ăn sinh sống ở Việt Nam; Quyết định 121/CP ngày 19/3/1979 về chính sách đối với người Việt Nam xin ra nước ngoài để làm ăn sinh sống. Chính phủ ta và Cao uỷ về người tị nạn của Liên hợp quốc đã ký thoả thuận ngày 30/5/1975 quy định về những thủ tục cho người ra đi có trật tự. Ngày 25/7/1983, Hội đồng Bộ trưởng ra Chỉ thị số 208/CT cho phép con lai Mỹ và thân nhân xuất cảnh.

Để tăng cường sự hợp tác quốc tế, trong giai đoạn này Chính phủ ta đã ký các hiệp định song phương (về miễn thị thực nhập cảnh, xuất cảnh và quá cảnh cho người mang hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ) với các nước: CHDCND Lào, Nicaragua.

Về bộ máy hành chính: năm 1981, Bộ Nội vụ ra quyết định thành lập: Cục Quản lý người nước ngoài và xuất cảnh, nhập cảnh; Cục Quản lý cửa khẩu. Tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập các phòng hoặc đội quản lý xuất cảnh, nhập cảnh. Bộ Ngoại giao cũng đã phối hợp với Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố thành lập các Sở Ngoại vụ để giải quyết các vấn đề xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú thuộc thẩm quyền của mình.

Ở giai đoạn này, quan hệ đối ngoại với các nước tư bản chủ nghĩa còn nhiều trở ngại nên

Nhà nước ta vẫn tiếp tục hạn chế cho công dân Việt Nam ra nước ngoài về việc tư. Hành chính nhà nước đã được quan tâm củng cố, phát triển thêm và cụ thể hoá về cả phương diện các văn bản quy phạm pháp luật lẫn cơ chế. Pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú thời kỳ này là sản phẩm của cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp, nên trong chừng mực nào đó nó đã không ghi nhận được đầy đủ và tạo ra cơ chế pháp lý bảo đảm quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của công dân.

*Giai đoạn từ 1986 đến 1994:* Từ Đại hội VI, Đảng ta khởi xướng công cuộc đổi mới, với đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hoá, đa dạng hoá, từng bước khôi phục, phát triển và mở rộng quan hệ hữu nghị, hợp tác về mọi mặt với tất cả các nước trên thế giới. Để nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước về xuất, nhập cảnh, Nhà nước ta đã có cải tiến về thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh. Quyết định số 48/HĐBT ngày 26/2/1988 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã cho phép công dân Việt Nam xuất cảnh có thời hạn để giải quyết việc riêng. Quy chế quản lý các đoàn của ta ra nước ngoài, và các đoàn nước ngoài vào nước ta kèm theo Nghị định số 12/CP ngày 01/12/1992 của Chính phủ; Quyết định số 01-QĐ/BNV (A18) ngày 17/6/1988 của Bộ Nội vụ về thủ tục xin xuất cảnh định cư nước ngoài. Nghị định số 48/CP ngày 8/7/1993 của Chính phủ về hộ chiếu và thị thực, với nội dung mới là chuyển chức năng cấp hộ chiếu phổ thông cho người xuất cảnh việc công từ Bộ Ngoại giao sang Bộ Nội vụ. Đối với người nước ngoài: Ngày 21/2/1992 Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, đi lại của người nước ngoài tại Việt Nam. Theo đó, Nghị định 04/CP ngày 18/01/1993 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh này; Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao cũng ban hành các thông tư hướng dẫn thủ tục thực hiện Nghị định này.

Nhằm tăng cường quan hệ hữu nghị với các nước láng giềng, Nhà nước ta đã ký các Hiệp định về biên giới với các nước (Trung Quốc, Lào, Campuchia) quy định về thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh biên giới.

Về bộ máy hành chính: Bộ Nội vụ ra Quyết định số 48/BNV ngày 16/7/1988, thành lập Cục Quản lý xuất nhập cảnh trên cơ sở sáp nhập Cục Quản lý người nước ngoài và xuất cảnh, nhập cảnh với Cục Quản lý cửa khẩu. Các cửa khẩu đường bộ và đường biển được giao cho Bộ đội biên phòng quản lý (lúc đó thuộc Bộ Nội vụ). Ngày 15/8/1993, Bộ trưởng Bộ Nội vụ ra Quyết định số 340/QĐ-BNV quy định điều chỉnh, bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Cục Quản lý xuất nhập cảnh.

Giai đoạn này, tư duy, quan điểm đổi mới nền hành chính quốc gia nói chung và trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú đã được hình thành. Nhưng tư tưởng bảo thủ, trì trệ, cục bộ, co kéo lợi ích bộ, ngành trong cán bộ tham gia quản lý và xây dựng pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú vẫn chưa được khắc phục triệt để, nên dẫn đến tình trạng pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh được xây dựng và ban hành với những quy định chông chéo, mâu thuẫn, kém hiệu lực mang tính phổ biến, thậm chí sai thẩm quyền ban hành. Thủ tục xuất, nhập cảnh được quy định hết sức rườm rà, phức tạp, gây khó khăn, phiền hà, lãng phí thời gian, tốn kém tiền của và sức lực đối với công dân khi thực hiện quyền xuất cảnh, nhập cảnh. Muốn có được hộ chiếu, thị thực xuất cảnh, nhập cảnh, người dân phải xuất trình và xác nhận rất nhiều loại giấy tờ để chứng minh mục đích xuất cảnh, nhập cảnh.

*Giai đoạn từ 1994 đến nay:* Đảng và Nhà nước ta đã kịp thời điều chỉnh đường lối, chính sách trên nhiều lĩnh vực thích ứng với tình hình, nhằm ổn định chính trị và phát triển kinh tế của đất nước. Để góp phần đẩy nhanh tiến trình hội nhập quốc tế và khu vực, Chính phủ đã có Nghị quyết số 38/CP ngày 04/5/1994 về cải cách một bước nền hành chính Nhà nước. Theo đó, Nghị định số 24/CP ngày 24/3/1995 và Nghị định số 76/CP ngày 16/11/1995 của Chính phủ về thủ tục xuất, nhập cảnh đã cải cách theo hướng đơn giản hơn. Đặc biệt, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định 957/1997/QĐ-

TTg ngày 11/11/1997 cải tiến một số thủ tục xuất cảnh, tạo sự thông thoáng, dễ dàng cho người có nguyện vọng xuất cảnh; xoá bỏ chế độ thị thực đối công dân Việt Nam xuất, nhập cảnh. Ngày 27/10/1999, Chính phủ ra Quyết định 210/1999/QĐ-TTg nhằm tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh và cư trú để đầu tư về nước.

Ngày 03/03/2000, Chính phủ ban hành Nghị định số 05/2000/NĐ/CP nhằm tiếp tục đổi mới thủ tục hành chính, tạo thông thoáng và thuận lợi cho công dân Việt Nam xuất cảnh, nhập cảnh, phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo đó, Bộ Công an đã ban hành Thông tư số 09/2000/TT-BCA ngày 07/6/2000 hướng dẫn chi tiết thi hành Nghị định số 05/2000/NĐ/CP. Theo Thông tư này, công dân làm thủ tục đề nghị cấp hộ chiếu không phải xin xác nhận của công an phường, xã nơi cư trú (nếu xuất trình giấy chứng minh thư nhân dân và hộ khẩu hợp lệ). Ngày 29/01/2002, Bộ Công an và Bộ Ngoại giao cũng đã ban hành Thông tư liên tịch số 03/2002/TTLT/BCA-BNG, hướng dẫn việc cấp hộ chiếu phổ thông và giấy thông hành cho công dân Việt Nam ở nước ngoài.

Ngày 28/04/2000, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (bổ sung sửa đổi Pháp lệnh năm 1992), nhằm đáp ứng đòi hỏi của công cuộc đổi mới, hội nhập quốc tế và khu vực. Pháp lệnh này tiếp tục cải cách thủ tục hành chính (theo hướng đơn giản hoá) trong quản lý nhà nước về nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú đối với người nước ngoài. Theo đó, các văn bản hướng dẫn thực hiện đã được ban hành như: Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/5/2001 của Chính phủ; Thông tư liên tịch số 04/2002/TTLT/BCA-BNG ngày 29/01/2002 của Bộ Công an và Bộ Ngoại giao; Quy chế quản lý người quá cảnh vào Việt Nam tham quan, du lịch được Bộ trưởng Bộ Công an ký Quyết định số 1279/2002/QĐ-BCA ban hành.

Chính phủ Việt Nam cũng đã ký nhiều hiệp định song phương với một số nước: Hiệp

định nhận trở lại công dân Việt Nam không được phía Đức cho cư trú; Bản ghi nhớ về việc nhận trở về những công dân Việt Nam đã có lệnh trục xuất khỏi Canada có hiệu lực pháp luật; Hiệp định miễn thị thực với các nước (Brunây, Philippin, Singapore, Thái Lan, Hàn Quốc, Indônêsi-a, Myanma, Thổ Nhĩ Kỳ, CH Séc, Băng-ladét, Argentina, Mông Cổ, Nam Tư, Malaysia, Iraq, Mê-hi-cô, Panama, Nhật Bản, Thụy Điển, Đan Mạch, Na-uy, Phần Lan).

## 2. Một số đánh giá về sự hình thành và phát triển của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta

### 2.1. Những thành tựu:

Nhìn lại 60 năm qua, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh đã từng bước được đổi mới và đạt được những thành tựu cơ bản sau:

*Một là*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh đã trở thành công cụ quan trọng chủ yếu để quản lý nhà nước, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội trong lĩnh vực này, góp phần củng cố và phát triển quan hệ hữu nghị giữa nước ta với các nước trên thế giới, phục vụ các nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước ta trong mỗi giai đoạn của cách mạng Việt Nam. Sau gần 20 năm đổi mới, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú từng bước tạo môi trường pháp lý cho việc hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực; tư tưởng dùng pháp luật để quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú được khẳng định và đề cao.

*Hai là*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú được phát triển theo hướng phục vụ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền; quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của công dân ngày càng được mở rộng và bảo đảm; đồng thời các chế định nhằm đáp ứng yêu cầu bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội đã được cụ thể hoá.

*Ba là*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh được xây dựng và ban hành theo hướng cụ thể hoá, chi tiết hơn. Các quy phạm về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, công chức nhà nước và trách nhiệm công

vụ được phân định ngày một rành mạch, rõ ràng hơn về cơ quan chủ trì trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh; thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú bước đầu được cải tiến theo hướng đơn giản, công khai, dễ hiểu, dễ kiểm tra, giám sát; cơ chế xin cho được xoá bỏ; coi trọng việc thực hiện dân chủ trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh.

*Bốn là*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ngày càng hoàn thiện nhằm phục vụ chủ trương của Đảng và Nhà nước là mở rộng quan hệ đối ngoại, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; các điều ước quốc tế, các hiệp định song phương về miễn thị thực mà nước ta đã ký kết hoặc tham gia dần trở thành một bộ phận không thể thiếu được của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh.

### 2.2. Những yếu kém và nguyên nhân của những bất cập trong pháp luật về xuất, nhập cảnh:

Nhìn chung pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta vẫn chưa đầy đủ và hoàn thiện. Có thể khái quát như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh hiện chưa đầy đủ, đồng bộ nên chưa đáp ứng được yêu cầu: hiệu lực, hiệu quả cao trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh bằng pháp luật.

*Về hình thức*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh hiện hành chủ yếu là những văn bản dưới luật nên giá trị pháp lý còn thấp, tư tưởng thống nhất chưa cao và đặc biệt là chưa thể hiện đầy đủ ý chí của toàn xã hội trong lĩnh vực này.

*Về nội dung*, một số văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh vẫn tồn tại sự chồng chéo, thiếu sự thống nhất.

*Thứ hai*, pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú còn chưa kịp điều chỉnh nhiều vấn đề bức xúc của thực tiễn xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của khu vực và thế giới; chưa đáp ứng đầy đủ cho chiến lược thu hút và khuyến khích hợp tác

đầu tư, thương mại quốc tế, du lịch..., nhằm phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

*Ba là*, tính công khai, minh bạch của một số quy định của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh còn hạn chế; việc chuyển hoá điều ước quốc tế vào pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh còn chậm; việc tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh chưa cập nhật và thống nhất.

Những yếu kém và bất cập nêu trên của pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh do nhiều nguyên nhân, nhưng trong đó các nguyên nhân chủ quan là chính. Quá trình xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật vẫn còn vướng mắc, trở ngại do một số nguyên nhân như: nhiều vấn đề lý luận về pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh chưa được nghiên cứu một cách cơ bản, có hệ thống; chậm tiến hành tổng kết, đánh giá một cách toàn diện, mang tính khoa học vững chắc; việc bổ sung sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú trong thời gian qua còn nặng nề giải pháp tình thế, thiếu sự thống nhất cao về tư tưởng, đường lối xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh; cơ chế quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh thiếu tập trung thống nhất, còn phân tán, chia cắt giữa các ngành (Bộ Công an, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng). Đây là những vấn đề mang tính cấp thiết cần sớm khắc phục, điều chỉnh và hoàn thiện.

### 3. Một số kiến nghị cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh ở nước ta

Ngày nay, Đảng và Nhà nước quan tâm, coi trọng hoạt động xây dựng pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý chủ động hội nhập, hợp tác quốc tế vì lợi ích quốc gia và toàn thể nhân dân Việt Nam.

Để hoàn thiện pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh, chúng tôi thấy cần nhanh chóng có lộ trình xây dựng, ban hành Luật Xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú để điều chỉnh và quy định chung việc xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú đối với công dân Việt Nam

cũng như người nước ngoài tại Việt Nam. Luật này cần được xây dựng trên cơ sở kế thừa giá trị của các quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú trong suốt 60 năm qua, kết hợp với kinh nghiệm trong lĩnh vực lập pháp và áp dụng pháp luật của các nước trên thế giới; nên kết hợp với một số xu hướng mới về xây dựng và hoàn thiện pháp luật sau:

*Một là*, xây dựng các hình thức văn bản pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú lên hình thức cao hơn đó là Luật Xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú trên cơ sở lựa chọn, kế thừa các quy phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú có tính ổn định cao, tránh phải sửa đổi, bổ sung nhiều như hiện nay. Đồng thời, bảo đảm tính đầy đủ, thống nhất của hệ thống pháp luật và bảo đảm các nguyên tắc: công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ áp dụng thực hiện.

*Hai là*, xây dựng Luật Xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú với các quy phạm pháp luật theo hướng bảo hiến và hợp hiến; tạo môi trường pháp lý điều chỉnh chung lĩnh vực xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú của công dân Việt Nam và người nước ngoài ở Việt Nam; 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 (trong đó có quyền xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú của công dân có sự kiểm tra, giám sát quyền lực).

*Cuối cùng là*, xây dựng Luật Xuất cảnh, 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 hoá các quy phạm điều ước quốc tế có liên quan vào pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú. Coi các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên là bộ phận của pháp luật quốc gia nói chung và pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú nói riêng. Xu hướng này là kết quả của sự nỗ lực trong việc tăng cường hợp tác quốc tế về xuất cảnh, nhập cảnh và cư trú nhằm xây dựng sự tương thích trong hình thức và nội dung pháp luật trong quản lý nhà nước về xuất cảnh, nhập cảnh giữa nước ta với các nước trên thế giới trong bối cảnh hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá.