

PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHẬP CẢNH, XUẤT CẢNH ĐỐI VỚI NGƯỜI NƯỚC NGOÀI CỦA ỒT-XTRÂY-LI-A VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

NGUYỄN MẠNH HÙNG*

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa ngày càng sâu rộng, đòi hỏi mỗi quốc gia phải phát triển hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về di trú nói riêng để tạo ra sự tương thích, hài hòa trong chính sách kiểm soát nhập cảnh, xuất cảnh với các nước trong khu vực, phù hợp với thông lệ và pháp luật quốc tế.

Để có cách nhìn toàn diện hơn trong pháp luật về nhập cảnh, xuất cảnh đối với người nước ngoài (NNN), từ đó xây dựng được những tiêu chí phù hợp nhằm đề xuất các giải pháp góp phần bảo đảm QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực này tại Việt Nam, tác giả lựa chọn nghiên cứu pháp luật của Ốt-xtrây-li-a vì những lý do chính sau: (1) Ốt-xtrây-li-a là quốc gia tổ chức quản lý nhập cảnh, xuất cảnh đối với NNN theo mô hình quản lý di trú thuộc hệ dân sự với hệ thống các quy định phòng, chống nhập cảnh, xuất cảnh trái phép từ xa rất khoa học. (2) Theo Tổ chức Henley Passport Index (HPI) công bố bảng xếp hạng các cuốn hộ chiếu quyền lực của năm 2022, hộ chiếu của Ốt-xtrây-li-a là một trong những hộ chiếu quyền lực nhất thế giới hiện nay.

1. Pháp luật về xuất, nhập cảnh đối với người nước ngoài của Ốt-xtrây-li-a

Ở Ốt-xtrây-li-a, Bộ Nội vụ (trước đây là

Bộ Di trú và Văn hóa đa sắc tộc) là cơ quan quản lý tập trung, thống nhất theo ngành dọc để xét duyệt nhân sự và cấp phép cho NNN thực hiện hoạt động xuất, nhập cảnh (XNC). Trong đó, có văn phòng chính ở Thủ đô, các chi nhánh ở các địa phương và các sân bay quốc tế. Văn phòng ở các địa phương không nằm trong chính quyền tiểu bang mà hoạt động độc lập; việc xét, duyệt nhân sự và cấp phép cho NNN XNC do Cục Di dân trực thuộc Bộ Nội vụ thực hiện¹. Chính phủ Ốt-xtrây-li-a quy định rõ: “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 tại đây. Người nước ngoài đến đều phải có hộ chiếu, hoặc giấy tờ thay thế hộ chiếu theo quy định và các loại giấy tờ này phải có ảnh người xuất nhập cảnh”². Chính phủ cũng áp dụng chế độ “thị thực toàn cầu” (Universal Visa System), nghĩa là mọi công dân nước ngoài đến đây đều phải xin thị thực trước khi nhập cảnh tại các cửa khẩu biên giới để tiết kiệm thời gian, tránh tình trạng bị trục xuất do gặp vấn đề về thị thực. Căn cứ vào quốc tịch, công dân của một số quốc gia, vùng lãnh thổ

* *ThS, Học viện Chính trị Công an nhân dân*

sẽ được miễn thị thực nhập cảnh và xác định thời gian lưu trú cụ thể. Ngoài ra, cá nhân thuộc các tổ chức quốc tế lớn, như: Liên hiệp quốc, Tổ chức Di cư thế giới (IOM)..., có thể mang các loại giấy tờ đi lại khác thay thế hộ chiếu do các tổ chức này cấp cũng được miễn thị thực nhập cảnh. Các văn phòng di cư thuộc Bộ Nội vụ là cơ quan trực tiếp nhận đơn của đương sự, hoặc ủy quyền cho các bưu điện nhận đơn và chuyển đến các văn phòng di cư; văn phòng sẽ tiến hành các việc liên quan đến NNN, như: gia hạn lưu trú, xác nhận tư cách lưu trú, xác nhận NNN đủ tư cách bảo lãnh thân nhân sang thăm thân, du lịch, xử lý NNN vi phạm luật nhập cư di trú, cư trú trái phép. Hệ thống các cơ quan đại diện tại nước ngoài có quyền cấp thị thực tại nhiều quốc gia trên thế giới. Thị thực được quản lý thông số, 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...)³.

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, Chính phủ Ôt-xtrây-li-a lập danh sách cấm nhập hay còn gọi là danh sách báo động "Alert List". Bộ Nội vụ phối hợp với các cơ quan khác (Cảnh sát quốc gia, Cơ quan Tình báo, Interpol, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng...) lập danh sách những người thuộc diện không được phép nhập cảnh và đưa vào hệ thống máy tính để cùng khai thác⁴. Danh sách này được cập nhật hàng ngày và kết nối với cơ quan đại diện, hệ thống kiểm soát cửa khẩu. Khi có một NNN xin nhập cảnh ngắn hạn, cơ quan đại diện của Ôt-xtrây-li-a ở nước ngoài tiến hành 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 mà không cần xin ý kiến cơ quan quản lý ở trong nước. Cơ quan đại diện này chỉ trao đổi với cơ quan quản lý ở trong nước đối với những trường hợp đặc biệt phức tạp.

Đối với các trường hợp nhập cảnh để học tập, lao động, công tác dài hạn hoặc định cư, cơ quan đại diện của Ôt-xtrây-li-a ở nước ngoài cấp thị thực sau khi đã tham khảo ý kiến của các cơ quan chức năng. Thị thực cấp xong, được thông tin về trong nước ngay trong ngày để phục vụ công tác quản lý. Thông tin này lập tức được truyền tải tới các cửa khẩu quốc tế để kiểm tra khi NNN làm thủ tục nhập cảnh. Vì vậy, thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý XNC đối với NNN được thực hiện theo cơ chế một cửa (One stop shop) khá hiệu quả. Sự phân công phối hợp giữa Bộ Nhập cư, Bộ Ngoại giao với các lực lượng chức năng được quy định khá chặt chẽ, cụ thể và được hướng dẫn thực hiện chi tiết cho từng nhân viên quản lý khi thực hiện nhiệm vụ. Quy trình "một cửa" và do "một lực lượng" chủ trì đã tạo điều kiện thuận lợi cho NNN khi có nhu cầu XNC tại Ôt-xtrây-li-a.

Các cơ quan liên quan có trách nhiệm phối hợp để giải quyết, kiểm tra lẫn nhau nhằm bảo vệ an ninh và lợi ích chung. Chính phủ nước này đã hoàn thành áp dụng hệ thống thị thực điện tử (Electronic visa) nhằm thay thế thị thực giấy dán vào hộ chiếu từ năm 2014). Thị thực điện tử được áp dụng rộng rãi, việc cấp thị thực nhanh chóng, giảm chi phí và tạo điều kiện thuận lợi cho NNN thực hiện hoạt động XNC.

Chính phủ Ôt-xtrây-li-a đã xây dựng nhiều cổng thông minh tại các cảng hàng không và cảng biển. Việc ứng dụng công nghệ này đã giúp cơ quan chức năng dễ dàng hơn trong việc nhận diện hành khách bằng khuôn mặt, giúp giảm thời gian chờ

đội tại các cửa khẩu quốc tế. Đồng thời, còn giúp bộ phận kiểm soát XNC kịp thời phát hiện, xử lý những đối tượng mạo danh hoặc thay tên, đổi họ hoặc có nhiều nhân thân khác nhau nhập cảnh vào nước này.

Việc sử dụng kỹ thuật nhận diện khuôn mặt giúp việc đọc hộ chiếu của NNN qua máy scanner mà không cần phải xuất trình giấy tờ, giúp tiết kiệm thời gian và mang lại hiệu quả cao hơn. Bắt đầu từ năm 2018, công nghệ không tiếp xúc tại Cổng thông minh (Smart Gates) ở các sân bay Ôt-xtrây-li-a đã được thực hiện và mang lại hiệu quả cao⁵. Điều đó có nghĩa là công nghệ so sánh hình ảnh sẽ thay thế hộ chiếu ở sân bay và chính sách “không chạm” sẽ giúp NNN không có vấn đề gì có thể đi thẳng qua quy trình nhập cảnh mà không cần có can thiệp của lực lượng chức năng. NNN đã nhập cảnh vào Ôt-xtrây-li-a hợp pháp, khi xuất cảnh có thể đi qua cửa thông minh mà không cần hộ chiếu, vì công nghệ sẽ sử dụng trực tiếp hình ảnh khuôn mặt họ để đối chiếu với thông tin lưu trữ cơ sở dữ liệu của văn phòng hộ chiếu Ôt-xtrây-li-a, hoặc thông tin từng được cổng thông minh lưu trữ và xác nhận từ lần nhập cảnh trước đó. Điều này giúp phát hiện những người thay tên, đổi họ nhưng cùng một nhân dạng sinh trắc học không đủ điều kiện XNC.

Đây là cơ sở quan trọng giúp lực lượng chức năng trong việc phát hiện, xử lý kịp thời NNN là đối tượng không đủ điều kiện nhập cảnh vào nước này. Ngoài ra, Chính phủ Ôt-xtrây-li-a còn quy định bắt buộc cá nhân NNN chỉ được sử dụng duy nhất một tên trong các hồ sơ, giấy tờ làm việc với các cơ quan nhà nước. Trong trường hợp NNN thay tên, đổi họ, phải thông báo ngay cho các cơ quan có liên quan để xem xét. Như vậy, theo quy định này một người có nhiều thông tin nhân thân khác nhau về cơ bản sẽ không được nhập cảnh vào Ôt-xtrây-li-a.

Người nước ngoài nhập cảnh vào Ôt-xtrây-li-a phải khai tờ khai là bắt buộc (với xuất cảnh Ôt-xtrây-li-a đã bỏ tờ khai từ tháng 9/2018) trước khi đến cửa kiểm soát cửa khẩu, NNN được phát và yêu cầu điền đầy đủ thông tin vào một phiếu nhập cảnh (Ingoing Passenger Card). Việc khai tờ khai này có ý nghĩa rất quan trọng và có các nội dung bắt buộc thực hiện, như: mục đích nhập cảnh, địa chỉ lưu trú, tư cách lưu trú, thời gian được phép lưu trú... Những thông tin này được các cơ quan kiểm soát biên giới nhập số liệu trực tiếp khi NNN làm thủ tục nhập cảnh, được bộ phận quản lý di trú lưu trữ và khai thác khi cần thiết trong suốt thời gian họ ở trên lãnh thổ Ôt-xtrây-li-a.

2. Giá trị tham khảo cho Việt Nam

(1) Về quy định giấy tờ tùy thân được dùng để XNC.

Chính phủ Ôt-xtrây-li-a khẳng định hộ chiếu là tài sản của quốc gia chứng minh giá trị nhân thân của người được cấp. Trong đó, ngoài các thông tin cá nhân cơ bản còn có dấu vân tay, các đặc điểm sinh trắc học khác. Về tính năng của hộ chiếu, Chính phủ Ôt-xtrây-li-a đã nghiên cứu, áp dụng và quy định hộ chiếu điện tử vào trong luật. Hộ chiếu có gắn thiết bị điện tử lưu giữ dữ liệu sinh trắc học đặc trưng của người mang hộ chiếu. Ở Việt Nam, việc sử dụng hộ chiếu điện tử đã được quy định trong *Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam* (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau nên đến cuối năm 2022 nước ta mới bắt đầu cấp hộ chiếu điện tử cho công dân. Theo Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), tới đầu năm 2022, trên thế giới đã có hơn 100 nước phát hành hộ chiếu điện tử. Việc cấp hộ chiếu điện tử không chỉ phù hợp với xu thế mà còn giúp tăng giá trị hộ chiếu của Việt Nam. Do đó, cơ quan chức năng ở nước ta cần đẩy nhanh tiến độ cấp hộ chiếu điện tử và sử dụng thống nhất trong cả nước.

(2) Về chính sách thị thực đối với NNN XNC.

Thủ tục cấp thị thực cho NNN của Chính phủ Ồt-xtrây-li-a khá thuận lợi, thường áp dụng rộng rãi các hình thức visa qua mạng (visa online), qua cửa khẩu (visa onarrival) dễ dàng tiếp cận cả về thủ tục, điều kiện nội dung. Các nước này đều có chính sách miễn thị thực rộng rãi với thời hạn miễn thị thực cho người nước ngoài từ 30, 60, 90 ngày được công bố chính sách trước 6 tháng và áp dụng 3 - 5 năm. Đồng thời, coi chính sách này như đòn bẩy để thúc đẩy khách quốc tế đến với đất nước mình. Do đó, nước ta cũng cần nghiên cứu kéo dài thời gian miễn thị thực để thu hút khách nước ngoài đến Việt Nam. Đồng thời, nghiên cứu, áp dụng chương trình miễn thị thực cho phù hợp để tránh sự xáo trộn cho các tổ chức, cá nhân NNN, đặc biệt là ngành du lịch để họ chủ động đầu tư nên tăng và có kế hoạch phát triển bền vững hơn.

(3) Về cơ chế quản lý NNN XNC.

Chính phủ Ồt-xtrây-li-a thực hiện một cách thống nhất, do một cơ quan duy nhất quản lý. Khi nhập cảnh, thông tin về NNN được cập nhật quản lý, sử dụng trên cùng một hệ thống dữ liệu chung cho cả trong, ngoài nước. Quy định này không chỉ tạo ra sự thống nhất trong quản lý, mà còn giảm bớt được các thủ tục hành chính liên quan đến công tác quản lý, kiểm soát NNN nhập cảnh, xuất cảnh ở trong và ngoài phạm vi lãnh thổ quốc gia, ngay từ khi xin xét duyệt nhân sự để nhận thị thực tại sứ quán của quốc gia ở nước ngoài. Trong khi đó, việc xét duyệt nhân sự cho NNN vào Việt Nam hiện nay ở nước ngoài do Bộ Ngoại giao thực hiện, việc kiểm soát NNN tại cửa khẩu do Bộ Công an, Bộ Quốc phòng thực hiện, việc thống kê do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thực hiện..., gây ra những ảnh hưởng tiêu cực tới hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên lĩnh vực này.

(4) Về quản lý, kiểm soát NNN nhập cảnh, xuất cảnh tại cửa khẩu.

Chính phủ Ồt-xtrây-li-a đã áp dụng những công nghệ hiện đại vào quá trình kiểm soát, đặc biệt là việc áp dụng công nghệ sinh trắc học trong kiểm soát, quản lý thông qua việc lấy nhận dạng qua tròng mắt hoặc vân tay của NNN ngay từ khi nhập cảnh lần đầu tiên. Việc áp dụng công nghệ này rất thuận tiện cho công tác quản lý, đồng thời, ngăn chặn được những người chưa đủ điều kiện XNC; phát hiện, xử lý kịp thời các trường hợp sử dụng nhiều thông tin nhân thân khác nhau, đặc biệt là những người thay tên đổi họ, giả mạo hồ sơ để lợi dụng hoạt động XNC nhằm xâm phạm an ninh quốc gia hoặc để trốn tránh sự trừng trị của pháp luật. Đây là một biện pháp rất tiên bộ mà Việt Nam cần sớm tiếp cận để đưa vào áp dụng trong hoạt động kiểm soát tại các cửa khẩu quốc tế.

Như vậy, hệ thống pháp luật về XNC đối với NNN của Chính phủ Ồt-xtrây-li-a khá chặt chẽ và khoa học, thể hiện sự tiến bộ trong khoa học quản lý con người. Đặc biệt là thủ tục kiểm soát nhập cảnh, xuất cảnh đối với NNN rất cởi mở, dễ dàng mà chặt chẽ về thủ tục pháp lý. Đây là những cơ sở quan trọng mà nước ta có thể nghiên cứu, tham khảo nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý XNC đối với NNN tại Việt Nam trong thời gian tới. □

Chú thích:

- 1, 3. Entering Australia. <https://immi.homeaffairs.gov.au>, 02/12/2022.
2. Who we are (homeaffairs.gov.au)
4. Department of Immigration and Border Protection of Australian Government. 2017. "Australia s Migration Trends 2016, p. 17".
5. Crossing the border (homeaffairs.gov.au).