

Số: /BC-UBTVQH14

Hà Nội, ngày tháng năm 2019

DỰ THẢO

BÁO CÁO
giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Xuất cảnh,
nhập cảnh của công dân Việt Nam

Tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIV, các vị đại biểu Quốc hội (ĐBQH) đã thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam. Trên cơ sở ý kiến của các vị ĐBQH, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã chỉ đạo Cơ quan chủ trì thẩm tra, Cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, gửi xin ý kiến các Đoàn ĐBQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, xin báo cáo Quốc hội kết quả cụ thể như sau:

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

1. Về tính hợp hiến, tính thống nhất với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên; tính khả thi của các quy định trong dự thảo Luật

- Một số ý kiến đề nghị rà soát để bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

- Một số ý kiến đề nghị Bộ Công an sớm hoàn thành các nội dung được giao tại Đề án “Sản xuất và phát hành hộ chiếu điện tử Việt Nam” đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, bảo đảm cho việc sản xuất hộ chiếu có gắn chip điện tử và vận hành, khai thác Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam kể từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành. Ý kiến khác còn băn khoăn về tính khả thi của quy định về hộ chiếu có gắn chip điện tử, quy định về cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân và đề nghị bổ sung quy định chuyển tiếp để có lộ trình thực hiện cho phù hợp.

UBTVQH thấy rằng, hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam có liên quan đến một số điều ước quốc tế và văn bản pháp luật hiện hành, như Công ước về quyền con người, các hiệp định, thỏa thuận song phương về nhận trở lại công dân với các nước¹ và một số đạo luật có liên quan². Do đó, tiếp

¹ Tuyên ngôn Quốc tế về nhân quyền năm 1948, Công ước Quốc tế về các quyền Dân sự và Chính trị năm 1966; các Hiệp định, Thỏa thuận song phương về nhận trở lại công dân giữa Việt Nam với các nước, gồm: Hoa Kỳ, Canada, Nga, Anh, Đức, Pháp, Australia, Hà Lan, Ba Lan, Slovakia, Hungary, Thụy Sĩ, Na Uy, Séc, Ukraine, Thụy Điển, Bỉ, Campuchia.

² Luật ANQG, Luật Quốc phòng, Luật Biên giới quốc gia, Luật Biển Việt Nam, Luật Cơ quan đại diện nước CHXHCN Việt Nam ở nước ngoài, Luật Công an nhân dân, Pháp lệnh Bộ đội biên phòng, Bộ luật Hình sự, Bộ luật

thu ý kiến của các vị ĐBQH, UBTVQH đã chỉ đạo rà soát kỹ lưỡng nội dung dự thảo Luật để quy định bảo đảm tính thống nhất với hệ thống pháp luật và tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Về nội dung sản xuất hộ chiếu có gắn chip điện tử và xây dựng Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam đã được Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Công an chủ trì thực hiện từ năm 2010 tại Đề án “*Sản xuất và phát hành hộ chiếu điện tử Việt Nam*”. Do đó, để bảo đảm tính khả thi của các quy định này ngay sau khi Luật có hiệu lực thi hành, tiếp thu ý kiến của các vị ĐBQH, UBTVQH đề nghị Bộ Công an phối hợp với các Bộ có liên quan sớm hoàn thành các nội dung đã được Thủ tướng Chính phủ giao để không phải quy định chuyển tiếp về lộ trình thực hiện trong Luật này.

2. Về bố cục của dự thảo Luật

- Nhiều ý kiến đề nghị bổ sung quy định về xây dựng, quản lý, khai thác, sử dụng Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam; quy định về liên thông dữ liệu với các cơ sở dữ liệu khác. Tuy nhiên, có ý kiến đề nghị không xây dựng Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam để tránh lãng phí và không khai thác triệt để hiệu quả của ứng dụng công nghệ số trong quản lý nhà nước.

- Nhiều ý kiến đề nghị bổ sung các quy định về quản lý, sử dụng các loại hộ chiếu như trường hợp sử dụng, mục đích sử dụng, điều kiện sử dụng đối với mỗi loại hộ chiếu, trách nhiệm quản lý hộ chiếu.

UBTVQH thấy rằng, Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam là nội dung quan trọng phục vụ việc cấp, quản lý giấy tờ xuất nhập cảnh, kiểm tra, kiểm soát xuất nhập cảnh; được kết nối với các cơ sở dữ liệu về dân cư, căn cước công dân, mà các cơ sở dữ liệu này đã được luật hóa thành các quy định cụ thể; được Thủ tướng giao Bộ Công an đầu tư xây dựng, thống nhất quản lý để dùng chung cho các đơn vị chức năng thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao³ từ năm 2010 đến nay. Đến nay, hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam đã được xây dựng, đưa vào sử dụng, khai thác và tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện. Tuy nhiên, nội dung này quy định trong dự thảo Luật còn thiếu và chưa rõ.

Các trường hợp được sử dụng mỗi loại hộ chiếu và trách nhiệm quản lý hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ là những vấn đề lớn, được dư luận quan tâm và thực tiễn phát sinh nhiều vướng mắc, liên quan trực tiếp đến việc hạn chế quyền công dân, nhưng chưa được đưa vào quy định trong dự thảo Luật.

Do đó, tiếp thu ý kiến của nhiều vị đại biểu Quốc hội, UBTVQH bổ sung các quy định có liên quan đến Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam tại Chương VI, quản lý, sử dụng các loại hộ chiếu tại Mục 1

Tổ tụng hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Bộ luật Hàng hải, Luật Quốc tịch, Luật Căn cước công dân, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Quản lý thuế, Luật Giao dịch điện tử, Luật Du lịch.

³ Theo Quyết định số 2135/QĐ-TTg ngày 22/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “*Sản xuất và phát hành hộ chiếu điện tử Việt Nam*”.

Chương IV của dự thảo Luật đã chỉnh lý; đồng thời, sau khi rà soát, đã bổ sung, điều chỉnh bố cục của dự thảo Luật từ 6 chương 40 điều lên 8 chương 52 điều.

- Một số ý kiến bổ sung các quy định cụ thể về Hộ chiếu có gắn chip điện tử; quy định về việc cấp lại hộ chiếu trong các trường hợp mất, hư hỏng, thay đổi thông tin, hết trang đóng dấu; quy định mỗi một công dân được cấp tối đa bao nhiêu hộ chiếu; làm rõ trường hợp được nước ngoài mời thì có được sử dụng hộ chiếu ngoại giao không.

UBTVQH thấy rằng, ý kiến các vị ĐBQH nêu trên là xác đáng và chỉ đạo rà soát để có phương án tiếp thu cho phù hợp. Về trình tự, thủ tục cấp hộ chiếu có gắn chip điện tử về cơ bản tương tự như trình tự, thủ tục cấp hộ chiếu không gắn chip điện tử, nên UBTVQH đã chỉnh lý trình tự, thủ tục áp dụng chung, phù hợp với cả hai loại hộ chiếu này. Về các trường hợp cấp lại hộ chiếu, UBTVQH đã cho bổ sung vào các nội dung cụ thể tại Điều 13, Điều 15, Điều 16, Điều 17 và Điều 18 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Việc cấp hộ chiếu phải đúng đối tượng và mỗi đối tượng được cấp nhiều nhất mỗi loại một cuốn hộ chiếu; mỗi lần xuất cảnh, nhập cảnh chỉ được sử dụng một loại giấy tờ xuất nhập cảnh còn giá trị sử dụng. Người được cấp hộ chiếu ngoại giao được phía nước ngoài mời và được cơ quan, người có thẩm quyền đồng ý cử thì được phép sử dụng hộ chiếu ngoại giao theo đúng quy định tại Điều 25 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung một điều quy định về đối tượng điều chỉnh; quy định ưu tiên về thủ tục cấp hộ chiếu đối với các trường hợp ở khu vực kinh tế đặc biệt; quy định về tạm hoãn nhập cảnh và giải thích đối với từ ngữ này; quy định công dân Việt Nam vi phạm pháp luật ở nước ngoài sau khi về nước phải có hình thức xử lý thích hợp.

Về các nội dung này, UBTVQH xin báo cáo như sau: Đối tượng điều chỉnh của Luật này không có nội dung mới, cơ bản đã được thể hiện tại phạm vi điều chỉnh (Điều 1), nên UBTVQH đề nghị không bổ sung điều luật riêng quy định về đối tượng điều chỉnh. Đối với khu vực kinh tế đặc biệt, Đảng và Nhà nước có nhiều chính sách ưu tiên để thu hút đầu tư phát triển kinh tế, nên cần ưu tiên về đối tượng, trình tự, thủ tục nhập cảnh đối với người nước ngoài; còn đối với công dân Việt Nam, UBTVQH đề nghị áp dụng cùng một loại trình tự, thủ tục để bảo đảm công tác quản lý nhà nước và quốc phòng, an ninh. Trường hợp công dân Việt Nam vi phạm pháp luật ở nước ngoài, tùy theo tính chất và mức độ vi phạm mà sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật hình sự, xử lý vi phạm hành chính sau khi người đó về nước và không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật này.

II. CÁC NỘI DUNG CỤ THỂ CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Về phạm vi điều chỉnh (Điều 1)

- Nhiều ý kiến tán thành với phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật do Chính phủ trình.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung vào phạm vi điều chỉnh và nội dung dự thảo Luật các quy định về quản lý, bảo hộ công dân Việt Nam sau khi xuất cảnh ra nước ngoài và công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung vào Điều 1 cụm từ “quyền và nghĩa vụ” sau cụm từ “Luật này quy định về”; bổ sung nội dung “cấp, chưa cấp, hủy, thu hồi, khôi phục giấy tờ xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam”.

UBTVQH cho rằng, công dân Việt Nam sau khi xuất cảnh ra nước ngoài và công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài phải chấp hành pháp luật của nước sở tại, đồng thời không được thực hiện hành vi xâm phạm ANQG của Việt Nam. Trường hợp có hành vi xâm phạm, đe dọa xâm phạm ANQG của Việt Nam sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật về bảo vệ ANQG. Việc bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài thuộc nhiệm vụ lãnh sự đã được quy định trong Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài, không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này.

Luật này quy định về tất cả các nội dung có liên quan đến xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước cùng các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Nếu bổ sung hoặc nhấn mạnh quyền, nghĩa vụ của công dân về xuất cảnh, nhập cảnh hoặc trình tự, thủ tục cấp giấy tờ xuất nhập cảnh sẽ dẫn đến sự thiếu đầy đủ, thiếu bao quát của phạm vi điều chỉnh.

UBTVQH nhất trí với phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật do Chính phủ trình và có chỉnh lý về kỹ thuật văn bản, thể hiện tại Điều 1 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

2. Về giải thích từ ngữ (Điều 2)

- Nhiều ý kiến đề nghị bổ sung giải thích các từ ngữ: “Hộ chiếu ngoại giao”, “hộ chiếu công vụ”, “hộ chiếu phổ thông”. Có ý kiến đề nghị bổ sung giải thích các từ ngữ: “hộ chiếu có gắn chip điện tử”, “hộ chiếu không gắn chip điện tử”.

- Một số ý kiến đề nghị chỉnh lý khoản 3 cho thống nhất với quy định của Luật Biên giới quốc gia hoặc bỏ khoản này; điều chỉnh khoản 5 cho thống nhất với khoản 3 Điều 6 “hộ chiếu là tài sản của Nhà nước CHXHCNVN cấp riêng cho từng công dân”; bổ sung vào khoản 6 mục đích sử dụng của giấy thông hành; thay cụm từ “chip điện tử” tại khoản 7 bằng cụm từ “chip điện tử của loại hộ chiếu có gắn chip điện tử” hoặc “Hộ chiếu có gắn chip điện tử”; điều chỉnh khoản 9 thành “Tạm hoãn xuất cảnh là việc dừng xuất cảnh có thời hạn của công dân Việt Nam” hoặc cân nhắc lược bỏ khoản này.

Tiếp thu ý kiến của các vị ĐBQH, UBTƯQH đã rà soát, bổ sung, chỉnh lý các từ ngữ cụ thể để giải thích bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, sát hợp với thực tiễn và phù hợp với nội dung điều chỉnh của Luật này, thể hiện tại Điều 3 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Nhiều ý kiến đề nghị bổ sung giải thích từ ngữ: “công dân Việt Nam”; quy định khoản 1 và khoản 2 để bao gồm cả hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh bất hợp pháp; bổ sung cụm từ “thực hiện quyền và nghĩa vụ” vào sau cụm từ “công dân Việt Nam” tại khoản 1 và khoản 2; bổ sung vào khoản 5 để làm rõ hộ chiếu bao gồm hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ, hộ chiếu phổ thông. Có ý kiến

cho rằng, quy định hộ chiếu chỉ dành cho công dân Việt Nam là không chính xác; đề nghị thay cụm từ “Giấy thông hành” tại khoản 6 bằng cụm từ “Giấy thông hành xuất nhập biên” cho phù hợp với đối tượng được sử dụng, phạm vi sử dụng của giấy này; lược bỏ khoản 10 giải thích về “Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam”.

UBTVQH thấy rằng, từ ngữ “*công dân Việt Nam*” đã được giải thích rõ ràng, cụ thể trong Luật Quốc tịch. Xuất cảnh, nhập cảnh là hoạt động ra, vào lãnh thổ Việt Nam qua cửa khẩu và phải thực hiện các thủ tục theo quy định của Luật này; trường hợp ra vào lãnh thổ không qua cửa khẩu hoặc qua cửa khẩu mà không thực hiện đúng thủ tục quy định đều là bất hợp pháp và đã được đưa vào hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 4. Nếu quy định xuất cảnh, nhập cảnh là việc công dân “*thực hiện quyền và nghĩa vụ*” ra, vào lãnh thổ Việt Nam là không chính xác. Còn quy định hộ chiếu gồm hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ, hộ chiếu phổ thông đã được thể hiện tại khoản 1 Điều 6. Việc sử dụng từ ngữ “*Giấy thông hành*” là dùng chung cho các loại giấy thông hành khác nhau và đã được sử dụng ổn định trong thực tế. “*Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam*” là một trong những nội dung quan trọng và cụm từ này được sử dụng nhiều lần trong dự thảo Luật này nên cần thiết phải đưa vào giải thích từ ngữ. Do đó, UBTVQH xin báo cáo giải trình với các vị ĐBQH về các ý kiến nêu trên.

3. Về nguyên tắc xuất cảnh, nhập cảnh (Điều 3)

Có ý kiến đề nghị bổ sung nguyên tắc “bảo đảm quyền bí mật riêng tư của công dân”; bổ sung “giấy tờ do cơ quan nước ngoài cấp” vào khoản 3, vì một số nước yêu cầu thị thực nhập cảnh. Ý kiến khác đề nghị bỏ khoản 3 và khoản 4.

UBTVQH thấy rằng, quy định tại khoản 3 là nghĩa vụ, điều kiện cần thiết của công dân khi thực hiện xuất cảnh, nhập cảnh; quy định tại khoản 4 là trách nhiệm của cơ quan quản lý trong khâu tổ chức thực hiện. Tiếp thu ý kiến các ý kiến nêu trên, UBTVQH đã lược bỏ khoản 3, khoản 4 và chỉnh lý các nguyên tắc xuất cảnh, nhập cảnh để bảo đảm phù hợp với cả công dân thực hiện xuất cảnh, nhập cảnh và cơ quan, cá nhân quản lý, kiểm soát xuất nhập cảnh như tại Điều 3 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

4. Về các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 4)

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung các hành vi bị nghiêm cấm sau: Cấp giấy tờ xuất nhập cảnh sai thẩm quyền hoặc không đúng đối tượng; lợi dụng xuất cảnh, nhập cảnh Việt Nam nhằm lây lan dịch bệnh cho con người và cây trồng, vật nuôi; sử dụng hộ chiếu không đúng quy định pháp luật; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để cho phép làm giả giấy tờ, cho phép xuất cảnh, nhập cảnh trái quy định của pháp luật; khi ra nước ngoài vi phạm luật pháp, phong tục tập quán của nước sở tại, xâm nhập bất hợp pháp biên giới, lãnh hải của nước ngoài.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung cụm từ “gia hạn, khôi phục” vào sau nội dung “cung cấp thông tin sai sự thật để được cấp” tại khoản 1; bổ sung các hành vi “tặng, cho hộ chiếu” vào khoản 3; bổ sung từ “buôn lậu” vào khoản 4;

bỏ nội dung “mua bán người qua biên giới, trốn hoặc tổ chức giúp đỡ, xúi giục người khác trốn đi nước ngoài hoặc ở lại nước ngoài trái phép” tại khoản 5, vì Bộ luật Hình sự đã quy định.

Tiếp thu các ý kiến nêu trên, UBTVQH đã chỉ đạo bổ sung, chỉnh lý các hành vi bị nghiêm cấm, thể hiện tại Điều 4 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Có ý kiến đề nghị tách Điều này thành hai điều hoặc thành hai khoản để quy định hành vi bị nghiêm cấm gắn với hai nhóm đối tượng tác động. Ý kiến khác đề nghị lược bỏ từ “Cố ý” tại khoản 1.

Về các ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo giải trình như sau: Việc phân loại hành vi bị nghiêm cấm theo đối tượng tác động là người quản lý xuất nhập cảnh và công dân Việt Nam để quy định thành hai khoản riêng biệt là một cách thiết kế. Tuy nhiên, một số hành vi bị nghiêm cấm được áp dụng cho cả hai nhóm đối tượng nêu trên, nên việc thiết kế chung như dự thảo Luật là phù hợp. Hành vi “cung cấp thông tin sai sự thật để được cấp, gia hạn, khôi phục hoặc báo mất giấy tờ xuất nhập cảnh” tùy theo mức độ có thể bị xử lý vi phạm hành chính gắn với hậu quả pháp lý là chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh. Do đó, cần thiết phải căn cứ vào ý thức chủ quan “cố ý” vi phạm của người làm thủ tục đề cấm, nếu không sẽ ảnh hưởng nhiều đến quyền công dân trong hoạt động này.

5. Về quyền và nghĩa vụ của công dân (Điều 5)

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung các quyền: Được thông tin về xuất nhập cảnh; được xuất cảnh ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước; được bảo đảm bí mật cá nhân và bí mật gia đình trong Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh; yêu cầu cập nhật, chỉnh sửa thông tin của chính mình trên Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh; sử dụng hộ chiếu để giao dịch hoặc thực hiện các thủ tục khác; khởi kiện, yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với quyết định tạm hoãn xuất cảnh sai pháp luật.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung các nghĩa vụ: Sử dụng giấy tờ xuất cảnh, nhập cảnh theo đúng quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật các nước có liên quan; chấp hành quy định về xuất cảnh, nhập cảnh, tạm hoãn xuất cảnh, nhập cảnh, điều kiện nhập cảnh; phải tuân thủ luật pháp nước sở tại.

- Một số ý kiến đề nghị điều chỉnh các từ ngữ cụ thể tại điểm a, điểm b khoản 2 hoặc gộp hoặc lược bỏ hai điểm này. Có ý kiến đề nghị bổ sung “người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi” và trách nhiệm của “người giám hộ” vào khoản 3.

Tiếp thu các ý kiến nêu trên, UBTVQH đã chỉ đạo bổ sung, chỉnh lý các quyền, nghĩa vụ của công dân như thể hiện tại Điều 5 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Đối với điểm a, điểm b khoản 2 là trách nhiệm của công dân khi thực hiện thủ tục cấp giấy tờ xuất nhập cảnh, bảo quản giấy tờ xuất nhập cảnh, nên UBTVQH đã chỉnh lý theo hướng khái quát hóa thành nghĩa vụ “Thực hiện thủ tục cấp giấy tờ xuất nhập cảnh, gia hạn, khôi phục hộ chiếu theo quy định của Luật này” và chuyển trách nhiệm bảo quản giấy tờ xuất nhập cảnh về Điều 23 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung các quyền: Được tra cứu thông tin của chính mình trên Cơ sở dữ liệu về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam; được Nhà nước Việt Nam bảo hộ quyền hợp pháp của công dân khi ra nước ngoài.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung các nghĩa vụ: Giữ gìn danh dự, uy tín, hình ảnh, bản sắc văn hóa của quốc gia khi sử dụng hộ chiếu của Việt Nam; nhật được hộ chiếu phải trả lại cho người bị mất;

- Có ý kiến đề nghị lược bỏ điểm c khoản 1 quy định quyền lựa chọn cấp hộ chiếu có gắn chip điện tử hoặc không gắn chip điện tử đối với công dân từ đủ 14 tuổi trở lên; ý kiến khác đề nghị sửa thành “công dân từ đủ 16 tuổi trở lên”.

Về các ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo giải trình như sau:

Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam là cơ sở dữ liệu dùng chung cho công tác cấp, quản lý giấy tờ xuất nhập cảnh, kiểm soát về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam; là hệ thống thông tin quan trọng về an ninh quốc gia phải bảo đảm an ninh, an toàn thông tin nên người không có nhiệm vụ liên quan thì không có quyền khai thác, sử dụng hệ thống thông tin này. Còn việc bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài thuộc nhiệm vụ lãnh sự đã được quy định trong Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.

Giữ gìn danh dự, uy tín, hình ảnh, bản sắc văn hóa của quốc gia là trách nhiệm chung của công dân Việt Nam và nội dung này đã được quy định thành hành vi bị nghiêm cấm “*sử dụng giấy tờ xuất nhập cảnh gây thiệt hại cho uy tín và lợi ích của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” (khoản 4 Điều 4). Còn việc trách nhiệm khi nhật được hộ chiếu đánh rơi thuộc quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015⁴.

Lựa chọn cấp hộ chiếu có gắn chip điện tử hoặc không gắn chip điện tử là một trong những quyền quan trọng khi thực hiện thủ tục đề nghị cấp hộ chiếu đối với công dân từ đủ 14 tuổi trở lên cần phải quy định trong Luật này. Đây là độ tuổi đã phát triển tương đối ổn định về dấu vân tay và cũng là độ tuổi độ tuổi được cấp thẻ Căn cước công dân⁵.

6. Về giấy tờ xuất nhập cảnh (Điều 6)

- Có ý kiến đề nghị quy định giấy tờ xuất nhập cảnh có hai loại là hộ chiếu và giấy thông hành hoặc thống nhất một loại là hộ chiếu; nên thống nhất một loại hộ chiếu có gắn chip điện tử để bảo đảm xu thế hội nhập; quy định rõ trường hợp nào được gắn chip điện tử; cân nhắc việc gắn “chip điện tử” vì có thể bị lộ lọt thông tin; làm rõ tại sao hộ chiếu cấp cho công dân dưới 14 tuổi không được gắn chip điện tử.

Về các ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo giải trình như sau: Cách thiết kế quy định về giấy tờ xuất nhập cảnh tại khoản 1 Điều 6 của dự thảo Luật do

⁴ Điều 230. Xác lập quyền sở hữu đối với tài sản do người khác đánh rơi, bỏ quên.

⁵ Khoản 1 Điều 19 của Luật Căn cước công dân năm 2014 quy định: “*Công dân Việt Nam từ đủ 14 tuổi được cấp thẻ Căn cước công dân*”.

Chính phủ trình đã bảo đảm rõ ràng, gọn gàng, đầy đủ và dễ hiểu. Việc quy định có hai loại hộ chiếu có gắn chip điện tử hoặc không gắn chip điện tử là phù hợp với điều kiện của người dân, nhất là những người ở vùng sâu, vùng xa hoặc khó khăn về kinh tế có thể lựa chọn cấp hộ chiếu không gắn chip điện tử. Công dân dưới 14 tuổi như đã phân tích ở trên, là tuổi đang phát triển, chưa ổn định về đầu vân tay, chưa được cấp thẻ Căn cước công dân nên cũng chưa được cấp hộ chiếu có gắn chip điện tử. Công dân từ đủ 14 tuổi trở lên có quyền lựa chọn cấp hộ chiếu có gắn chip điện tử hoặc không gắn chip điện tử theo nhu cầu, không phân biệt trường hợp, điều kiện để được cấp. Thông tin lưu giữ trong chip điện tử phải được bảo vệ ở các cấp độ khác nhau phù hợp với nội dung thông tin và đây là trách nhiệm trong khâu tổ chức thực hiện.

- Một số ý kiến tán thành với quy định “Hộ chiếu là tài sản của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”; ý kiến khác đề nghị chỉnh sửa là “quyền tài sản” để bảo đảm phù hợp với Điều 105 Bộ luật Dân sự năm 2015.

- Một số ý kiến băn khoăn với quy định “Hộ chiếu là tài sản của nước CHXHCN Việt Nam” hoặc đề nghị bỏ quy định này, vì cho rằng nếu xác định là tài sản sẽ phát sinh những vấn đề pháp lý, trách nhiệm hình sự khi xâm phạm quyền sở hữu; đề nghị xác định hộ chiếu là tài sản cá nhân để không phải thu hồi, quản lý sau khi sử dụng; đề nghị chuyển nội dung này sang điều luật khác hoặc chuyển về giải thích từ ngữ.

- Có ý kiến đề nghị cân nhắc quy định “Hộ chiếu còn thời hạn có giá trị thay thế căn cước công dân, chứng minh nhân dân”; ý kiến khác cho rằng, nội dung này chỉ phù hợp với trường hợp sử dụng ở trong nước.

Về các nội dung này, UBTVQH có ý kiến như sau: Việc xác định hộ chiếu là tài sản của Nhà nước là phù hợp với thông lệ quốc tế⁶ và được kế thừa từ quy định hiện hành⁷, tuy nhiên sẽ làm phát sinh các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý trong việc quản lý, sử dụng và hậu quả pháp lý đối với hành vi xâm phạm quyền sở hữu tài sản của Nhà nước. Hơn nữa, hộ chiếu chứa đựng thông tin cá nhân và chỉ có giá trị sử dụng cho người được cấp; được sử dụng thay thế căn cước công dân, chứng minh nhân dân chỉ trong một số trường hợp nhất định.

Do đó, tiếp thu ý kiến của ĐBQH, UBTVQH đã cho điều chỉnh “Hộ chiếu là giấy tờ thuộc quyền sở hữu của Nhà nước” và đưa vào giải thích từ ngữ tại Điều 2; hộ chiếu có thể sử dụng “để thực hiện giao dịch hoặc thủ tục khác theo quy định của pháp luật” và xác định đây là một trong những quyền công dân đưa vào quy định tại Điều 5; đồng thời, lược bỏ các nội dung này tại Điều 6.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung quy định về hình thức của cuốn hộ chiếu; giao “Chính phủ quy định chi tiết về hình thức, cách thức thực hiện cấp hộ chiếu điện tử”; quy định ghi số định danh cá nhân là số hộ chiếu.

⁶ Pháp luật của các nước Hoa Kỳ, CHLB Đức, Singapore, Australia, Ba Lan... đều quy định hộ chiếu là tài sản của Chính phủ/Nhà nước.

⁷ Khoản 3 Điều 4 Nghị định số 136/2007/NĐ-CP quy định: “Hộ chiếu quốc gia là tài sản của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hộ chiếu quốc gia được sử dụng thay thế giấy chứng minh nhân dân”.

- Có ý kiến đề nghị quy định thông tin trong giấy tờ xuất nhập cảnh để phù hợp với người chuyển giới; bổ sung thông tin về chức vụ, chức danh của người được cấp hộ chiếu, chữ ký của người được cấp, chữ ký của người cấp, con dấu của cơ quan cấp.

UBTVQH xin báo cáo như sau: Hiện nay, Chính phủ giao cho Bộ Công an ban hành mẫu các loại giấy tờ xuất nhập cảnh, cung ứng ấn phẩm trắng cho các cơ quan cấp hộ chiếu. Nội dung này tiếp tục được kế thừa quy định trong Luật này tại điều quy định về trách nhiệm của Bộ Công an. Số hộ chiếu được in ngay trong ấn phẩm trắng nên cơ quan cấp không thể lấy số định danh cá nhân làm số hộ chiếu.

Trường sau khi được cấp hộ chiếu mà chuyển giới, để thuận lợi trong hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, người được cấp phải làm thủ tục cấp đổi giấy tờ xuất nhập cảnh nhằm xác định lại thông tin giới tính và trường hợp này đã được quy định bổ sung tại khoản 1 Điều 23 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Thông tin về chữ ký của người được cấp, chữ ký của người cấp, con dấu của cơ quan cấp phù hợp với hộ chiếu không gắn chip điện tử, nhưng không phù hợp với hộ chiếu có gắn chip điện tử, nên đề nghị không bổ sung vào quyền hộ chiếu. Còn thông tin về chức vụ, chức danh của người được cấp hộ chiếu, UBTVQH đã cho tiếp thu vào dự thảo Luật cho phù hợp với yêu cầu đối ngoại.

7. Thời hạn của giấy tờ xuất nhập cảnh (Điều 7)

Có ý kiến đề nghị quy định chính xác thời hạn của hộ chiếu hoặc giao Chính phủ quy định chi tiết thời hạn, vì cho rằng từ “không quá” là không rõ thời hạn; quy định thời gian gia hạn của hộ chiếu ngoại giao là 05 năm theo nhiệm kỳ bầu cử, bổ nhiệm; bổ sung điều kiện gia hạn đối với hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ; giảm thời hạn của hộ chiếu phổ thông; cho phép hộ chiếu phổ thông được gia hạn như trước đây.

Về thời hạn của giấy tờ xuất nhập cảnh quy định trong dự thảo Luật là được kế thừa đầy đủ quy định của pháp luật hiện hành (Nghị định số 136/2007/NĐ-CP và Nghị định số 94/2015/NĐ-CP)⁸ và đã được thực hiện ổn định trong thời gian vừa qua. Việc sử dụng từ “không quá” để bảo đảm phù hợp với đối tượng được cấp, trường hợp được cấp; còn đối với hộ chiếu phổ thông thì quy định rõ thời hạn là 10 năm cấp cho người từ đủ 14 tuổi trở lên và thời hạn 05 năm cấp cho người chưa đủ 14 tuổi, trừ trường hợp cấp theo thủ tục rút gọn. Việc quy định như vậy là phù hợp với thực tiễn, chưa phát sinh khó khăn, vướng mắc.

⁸ Theo văn bản số 07/VBHN-BCA ngày 31/12/2015 của Bộ Công an hợp nhất Nghị định số 136/2007/NĐ-CP và Nghị định số 94/2015/NĐ-CP, tại khoản 2 Điều 4 có quy định:

- Hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ có giá trị không quá 5 năm tính từ ngày cấp. Hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ còn giá trị dưới 1 năm thì được gia hạn một lần, tối đa không quá 3 năm; khi hết hạn thì làm thủ tục cấp mới.

- Hộ chiếu phổ thông có giá trị không quá 10 năm tính từ ngày cấp và không được gia hạn. Hộ chiếu phổ thông còn hạn thì được cấp lại, khi hết hạn thì làm thủ tục cấp mới.

- Giấy thông hành biên giới, giấy thông hành nhập xuất cảnh, giấy thông hành hồi hương có giá trị không quá 12 tháng tính từ ngày cấp và không được gia hạn.

- Giấy thông hành có giá trị không quá 6 tháng tính từ ngày cấp và không được gia hạn.

8. Về đối tượng cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ

Về nội dung này, Tờ trình của Chính phủ nêu hai loại ý kiến gắn với hai phương án trong dự thảo Luật, các vị đại biểu Quốc hội có ý kiến như sau:

- Đa số ý kiến nhất trí với phương án 1 là quy định cụ thể, tách bạch đối tượng được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ; cơ quan, người có thẩm quyền cử, cho phép, quyết định để đảm bảo tính công khai, minh bạch. Trong đó, một số ý kiến đề nghị rà soát để quy định bao quát, đầy đủ, chặt chẽ và bảo đảm tính khả thi cao hơn.

- Một số ý kiến nhất trí với phương án 2. Có ý kiến đề nghị đánh giá tính ổn định của tổ chức, bộ máy hệ thống chính trị, nếu tương đối ổn định thì chọn Phương án 1, nếu có nhiều thay đổi thì chọn Phương án 2. Ý kiến khác đề nghị ban hành phụ lục đối tượng được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ kèm theo Luật này để khi có thay đổi đối tượng thì chỉ điều chỉnh phụ lục mà không phải sửa đổi Luật.

- Ngoài ra, có ý kiến đề nghị thiết kế quy định đối tượng cấp hộ chiếu ngoại giao theo hệ số lương chức vụ để bảo đảm ngắn gọn và thuận lợi trong tổ chức thực hiện.

UBTVQH cho rằng, đối tượng được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ đã được quy định cụ thể tại Nghị định số 136/2007/NĐ-CP ngày 17/8/2007 của Chính phủ (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2015), được thực hiện ổn định trong thời gian qua, đủ điều kiện để đưa vào quy định cụ thể trong Luật này. Việc quy định cụ thể trong Luật này nhằm nâng cao giá trị pháp lý, bảo đảm công khai, minh bạch, thuận lợi cho việc thực hiện ngay sau khi Luật này có hiệu lực thi hành. Tiếp thu ý kiến của đa số đại biểu Quốc hội, UBTVQH đề nghị lựa chọn Phương án 1, có chỉnh lý các nội dung cụ thể cho phù hợp.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung các đối tượng cụ thể được cấp hộ chiếu ngoại giao, gồm: Phó chủ tịch Hội đồng Lý luận trung ương; trợ lý của Phó Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch Quốc hội, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bí thư Trung ương Đảng; Chủ tịch Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị Việt Nam, Chủ tịch Liên hiệp các Hội khoa học kỹ thuật Việt Nam, Chủ tịch Hội chữ thập đỏ Việt Nam; một số chức danh thuộc Viện nghiên cứu lập pháp, Ủy viên Thường vụ Tỉnh ủy; Chủ tịch Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Phó Tổng Giám đốc các doanh nghiệp liên doanh mà Việt Nam chiếm tỉ phần chi phối từ 51% trở lên... Có ý kiến đề nghị giới hạn đối tượng tại khoản 10, khoản 12 cho đúng đối tượng, sát hợp với thực tế và phù hợp với thông lệ quốc tế; chỉnh sửa các từ ngữ về chức vụ, chức danh cụ thể cho phù hợp với thực tiễn tổ chức, bộ máy hiện nay; quy định cụ thể điều kiện cấp hộ chiếu ngoại giao, công vụ.

UBTVQH cho rằng, hộ chiếu ngoại giao cấp cho các đồng chí có vị trí, cương vị cao trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, gắn với chức vụ, chức danh của người được cấp, để phục vụ hoạt động đối ngoại, hợp tác quốc tế được Đảng,

Nhà nước giao. Người mang hộ chiếu ngoại giao được nhiều nước cho miễn thị thực và ưu tiên trong hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, đi lại... tại nước đến.

Để được các nước tiếp tục ưu tiên đối với người mang hộ chiếu ngoại giao và bảo đảm giá trị của cuốn hộ chiếu ngoại giao của Việt Nam trên trường quốc tế, UBTVQH đề nghị không nên mở rộng diện đối tượng được cấp hộ chiếu ngoại giao so với quy định hiện hành; đồng thời, rà soát diện đối tượng hiện có để quy định bảo đảm tính công bằng, hợp lý. Theo đó, ở Trung ương, hộ chiếu ngoại giao cấp cho người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan do Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ thành lập trở lên. Tại địa phương, hộ chiếu ngoại giao cho người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cấp ủy Đảng, chính quyền cấp tỉnh. Nếu bổ sung một số trường hợp thì phải bổ sung các trường hợp khác tương đương nên sẽ không bảo đảm các tiêu chí nêu trên⁹.

Với tiêu chí đó, UBTVQH đã chỉnh lý các trường hợp cụ thể được cấp hộ chiếu ngoại giao để bảo đảm tính công bằng, bao quát, sát hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị và có ổn định cao như thể hiện tại Điều 8 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Đồng thời, tiếp thu ý kiến của ĐBQH, UBTVQH đã giới hạn đối tượng đi theo, đi cùng được cấp hộ chiếu ngoại giao cho đúng đối tượng, sát hợp với thực tế và phù hợp với thông lệ quốc tế; chỉnh sửa các từ ngữ về chức vụ, chức danh cụ thể cho phù hợp với thực tiễn tổ chức bộ máy hiện nay; quy định ngắn gọn, chặt chẽ hơn về đối tượng được cấp hộ chiếu công vụ (Điều 9) và bổ sung một điều (Điều 10) quy định cụ thể điều kiện cấp hộ chiếu ngoại giao, công vụ.

9. Về thẩm quyền, trình tự, thủ tục cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ

- Có ý kiến đề nghị giới hạn thẩm quyền cử người thuộc diện cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ đối với các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp chỉ ở cấp Trung ương, không mở rộng cho các Hội khác.

Tiếp thu ý kiến của ĐBQH và để bảo đảm tính thống nhất với quy định về đối tượng được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ, UBTVQH đã điều chỉnh nội dung và kỹ thuật văn bản, thể hiện tại Điều 11 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Có ý kiến đề nghị điều chỉnh tên Điều 10 thành “Cấp, gia hạn hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài”; gộp hai điều quy định về cấp, gia hạn hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ ở trong nước (Điều 9) và ở nước ngoài (Điều 10) thành một điều.

⁹ Chẳng hạn, nếu bổ sung Ủy viên Thường vụ Tỉnh ủy thì phải bổ sung Ủy viên các cơ quan của Đảng ở Trung ương, Ủy viên Thường vụ Ban cán sự đảng các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... Theo số liệu của Tổng cục thống kê, đến ngày 01/01/2018, cả nước có 1.204 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, 1.282 công ty cổ phần có vốn nhà nước hơn 50% và nếu mở rộng cấp hộ chiếu ngoại giao cho mỗi doanh nghiệp, công ty cổ phần trên thêm 3 vị trí (Chủ tịch Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Phó Tổng Giám đốc) sẽ dẫn đến phá vỡ cơ cấu, mất cân đối, thiếu công bằng.

Về tên điều luật và bố cục hai điều quy định về cấp, gia hạn hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ ở trong nước và ở nước ngoài, UBTVQH đề nghị giữ như dự thảo do Chính phủ trình, vì đã bảo đảm rõ ràng, cụ thể, thuận lợi cho việc thực hiện; đồng thời, có chỉnh lý về nội dung và kỹ thuật văn bản để bảo đảm tính logic, sát hợp với thực tiễn, phù hợp với xu thế phát triển khoa học, công nghệ hiện nay, thể hiện tại Điều 12, Điều 13 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

10. Về cấp hộ chiếu phổ thông (Điều 11, Điều 12 và Điều 13 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị sửa cụm từ “Căn cước công dân” thành “Thẻ căn cước công dân”; bổ sung vào cuối Điều 11 các nội dung: “trừ trường hợp chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh quy định tại Điều 17 Luật này” hoặc “trừ trường hợp tạm hoãn xuất cảnh quy định tại Điều 26 của luật này”; quy định rõ các loại giấy tờ phải xuất trình trong trường hợp khẩn cấp đi nước ngoài để khám chữa bệnh, có người thân bị tai nạn, bệnh tật, bị chết và cần nhắc quy định “nhân thân ruột thịt” tại khoản 4 Điều 12; làm rõ quy định “cơ quan có thẩm quyền” tại khoản 1, quy định rõ các loại giấy tờ phải xuất trình tại khoản 2, rút ngắn thời hạn cấp hộ chiếu và bổ sung cụm từ “tại nơi tiếp nhận đề nghị cấp hộ chiếu” sau cụm từ “cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài” tại khoản 5 Điều 13.

Tiếp thu các ý kiến trên, UBTVQH đã điều chỉnh như đã thể hiện tại Điều 14, Điều 15 và Điều 16 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Tại điều 12, có ý kiến đề nghị bổ sung hình thức “có thể khai trực tuyến trên mạng hoặc trên mẫu tờ khai giấy” và chỉnh sửa cụm từ “hộ chiếu còn giá trị sử dụng” thành “hộ chiếu có gắn chip điện tử còn giá trị sử dụng” tại khoản 1, bổ sung hình thức nộp hồ sơ, nhận kết quả qua dịch vụ bưu chính công ích tại khoản 3, mở rộng thẩm quyền của cơ quan quản lý xuất nhập cảnh cấp tỉnh cấp hộ chiếu cho các trường hợp khẩn cấp tại khoản 4, rút ngắn hơn nữa thời gian cấp hộ chiếu tại khoản 7.

- Có ý kiến đề nghị sửa tên Điều 13 thành “Cấp hộ chiếu phổ thông tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài”; quy định chỉ cấp hộ chiếu “tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài nơi thuận tiện” ở khoản 3 Điều 13.

Về các ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo như sau:

Dự thảo Luật quy định “người đề nghị cấp hộ chiếu điền đầy đủ thông tin vào tờ khai theo mẫu” có thể gửi qua mạng Internet hoặc nộp tại cơ quan cấp hộ chiếu. Trong quá trình thực hiện thủ tục phải đến cơ quan cấp hộ chiếu thu nhận ảnh chân dung và xuất trình các loại giấy tờ cần thiết để kiểm tra, đối chiếu, xác thực thông tin nên không thể áp dụng hình thức nộp hồ sơ và nhận kết quả qua dịch vụ bưu chính công ích. Việc xuất trình hộ chiếu còn giá trị sử dụng để kiểm tra là quy định chung cho cả trường hợp hộ chiếu không gắn chip điện tử và hộ chiếu có gắn chip điện tử.

Việc thực hiện thủ tục cấp hộ chiếu thực hiện tại cơ quan Quản lý xuất nhập cảnh Công an tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được áp dụng cho tất cả các trường hợp. Tuy nhiên, để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho những trường hợp cần phải đi nước ngoài cấp bách để khám, chữa bệnh hoặc thăm thân nhân bị tai nạn, bệnh tật, bị chết thì có thể thực hiện thủ tục tại địa phương hoặc Cơ quan Quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an nếu xét thấy thuận lợi. Về thời gian cấp hộ chiếu phổ thông ở trong nước (08 ngày ở địa phương, 05 ngày tại Cơ quan Quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an) là được kế thừa quy định hiện hành, phù hợp với tình hình thực tiễn, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo.

Việc thiết kế tên điều luật là “Cấp hộ chiếu phổ thông ở trong nước” và “Cấp hộ chiếu phổ thông ở nước ngoài” đã bảo đảm ngắn gọn, chính xác về nội dung, còn trình tự, thủ tục và các cơ quan cấp đã được quy định cụ thể trong nội dung của điều luật. Trường hợp cấp hộ chiếu lần đầu ở nước ngoài bắt buộc phải thực hiện tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước người đó cư trú để cơ quan này tiến hành kiểm tra, đối chiếu, xác thực, xác minh thông tin; trường hợp cấp hộ chiếu từ lần thứ hai thực hiện tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài nơi thuận tiện.

11. Về cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ, hộ chiếu phổ thông theo thủ tục rút gọn (Điều 14 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

Có ý kiến đề nghị thiết kế Điều này ngắn gọn hơn, đơn giản thủ tục hơn và rút ngắn hơn nữa thời gian cấp; quy định rõ hơn điểm d khoản 1 nhằm tạo thuận lợi hơn cho công dân bị mất hộ chiếu ở nước ngoài. Có ý kiến đề nghị chuyển này về Mục 1 - Cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ.

UBTVQH thấy rằng, về nội dung này, dự thảo Luật do Chính phủ trình đã quy định trình tự, thủ tục đơn giản, ngắn gọn, nhanh chóng và thuận lợi cho công dân. Tuy nhiên, tiếp thu ý kiến của ĐBQH, UBTVQH đã chỉ đạo rà soát để chỉnh lý, chuyển nội dung liên quan đến cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ về khoản 1 Điều 13 thuộc Mục 1 Chương III cho phù hợp; bổ sung quy định rõ ràng về các trường hợp được cấp hộ chiếu phổ thông theo thủ tục rút gọn, đơn giản hơn về trình tự, thủ tục, rút ngắn thời gian xác minh đối với người có quyết định trục xuất như đã thể hiện tại Điều 18 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

12. Về cấp giấy thông hành (Mục 3 Chương III của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị mở rộng đối tượng được cấp giấy thông hành để đáp ứng nhu cầu thăm thân, làm ăn, kinh doanh hiện nay; làm rõ giấy thông hành cấp cho những tỉnh giáp biên giới là cấp cho người dân trong toàn tỉnh hay là chỉ các xã hoặc huyện của biên giới. Ý kiến khác đề nghị quy định đối tượng được cấp giấy thông hành là công dân Việt Nam có nhu cầu xuất cảnh sang các nước có chung đường biên giới với Việt Nam hoặc các nước khác theo thỏa thuận song phương, Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và giao Chính phủ quy định chi tiết.

- Một số ý kiến đề nghị quy định cụ thể trình tự, thủ tục, thẩm quyền cấp giấy thông hành ngay trong dự thảo Luật. Có ý kiến đề nghị rút ngắn thời gian cấp giấy thông hành.

Về cấp giấy thông hành, UBTVQH xin có ý kiến như sau: Hiện nay, giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào, Campuchia đã ký các Hiệp định về quy chế quản lý biên giới, trong đó có hoạt động qua lại biên giới của công dân. Mỗi Hiệp định quy định về đối tượng được qua lại biên giới, thẩm quyền cấp phép có sự khác nhau. Căn cứ các Hiệp định trên, Bộ Công an đã ban hành các thông tư hướng dẫn cụ thể đối tượng, trình tự, thủ tục, thẩm quyền cấp giấy thông hành cho phù hợp với nội dung của từng Hiệp định. Về đối tượng cấp giấy thông hành và thời hạn của giấy thông hành nêu trong dự thảo Luật được kế thừa quy định hiện hành, phù hợp với các Hiệp định song phương về quy chế quản lý biên giới, đã được thực hiện ổn định trong thời gian qua. Đối với trường hợp phải về nước theo điều ước quốc tế, thỏa thuận song phương trước đây có cấp giấy thông hành và nay chuyển sang cấp hộ chiếu phổ thông theo thủ tục rút gọn quy định tại Mục 3 Chương III của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

Do vậy, trong Luật này, UBTVQH đã chỉnh lý đề quy định khái quát về đối tượng, trình tự, thủ tục cấp giấy thông hành và giao Chính phủ quy định chi tiết cho phù hợp với từng Hiệp định đã ký kết.

13. Về quy định chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh (Mục 4 Chương III của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị quy định trường hợp chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh cho chặt chẽ hơn, nhất là các trường hợp khoản 1 và khoản 3 Điều 17; bổ sung trường hợp đang bị thanh tra, kiểm tra, vì thực tế có đối tượng khi thanh tra, kiểm tra phát hiện vi phạm nhưng sau đó đã xuất cảnh ra nước ngoài; bổ sung trường hợp vì lý do bị dịch bệnh nguy hiểm lây lan, truyền nhiễm; bổ sung quy định thông báo bằng văn bản để người đề nghị cấp giấy tờ xuất nhập cảnh được biết.

- Có ý kiến đề nghị quy định thời hạn chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh tại khoản 1 Điều 18 cho chặt chẽ hơn; ý kiến khác đề nghị rút ngắn thời hạn tại khoản này xuống từ 03 đến 06 tháng.

Tiếp thu ý kiến ĐBQH, UBTVQH đã cho bổ sung trường hợp bị thanh tra, kiểm tra, xác minh có đủ căn cứ xác định người đó vi phạm đặc biệt nghiêm trọng, trường hợp đang bị dịch bệnh nguy hiểm lây lan, truyền nhiễm vào các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh và quy định các trường hợp này đều chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh theo hướng dẫn chiếu tại khoản 2 Điều 21 và khoản 7, khoản 8 Điều 36 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Đồng thời, quy định chặt chẽ hơn các trường hợp và thời hạn chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh tại Điều 21, Điều 22; bổ sung quy định thông báo cho người bị tạm hoãn xuất cảnh tại khoản 1 Điều 39 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

14. Về hủy, thu hồi, khôi phục hộ chiếu (Mục 5 Chương III của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị sử dụng thống nhất cụm từ “hủy giá trị sử dụng” trong Mục này; quy định chặt chẽ các trường hợp hủy, thu hồi hộ chiếu; quy định khoản 3 Điều 19 để tránh xung đột với quy định chưa cấp hộ chiếu tại Điều 17; thay cụm từ “người không thuộc diện được sử dụng tiếp” tại khoản 2 Điều 19 thành “người không còn thuộc đối tượng được sử dụng” cho thống nhất với quy định tại Điều 22; quy định rõ “cơ quan có thẩm quyền” tại khoản 1 Điều 22; quy định khôi phục hộ chiếu bị mất khoản 1 và khoản 2 Điều 24 cho thống nhất và bổ sung nội dung “nay tìm lại được”; bổ sung quy định thu hồi, hủy giá trị sử dụng đối với giấy thông hành.

Tiếp thu các ý kiến trên, UBTVQH đã chỉnh lý các quy định về thu hồi, hủy, khôi phục giá trị sử dụng của hộ chiếu bảo đảm chặt chẽ hơn, bảo đảm tính thống nhất và phù hợp với thực tiễn như đã thể hiện tại Mục 2 Chương IV của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Đối với ý kiến đề nghị bổ sung quy định thu hồi, hủy giá trị sử dụng đối với giấy thông hành, UBTVQH đã cho bổ sung quy định tại Điều 20 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung vào Điều 20 hình thức khai báo mất hộ chiếu qua điện thoại mà không phải theo mẫu; cân nhắc thời hạn không quá 3 ngày làm việc tại khoản 2 và khoản 3 Điều 21, vì cho rằng khó khả thi đối với trường hợp đang bỏ trốn; bổ sung quy định về thời hạn hủy hộ chiếu.

Về các ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo giải trình như sau:

Việc quy định người bị mất hộ chiếu phải nộp hoặc gửi đơn báo mất theo mẫu là phù hợp, bảo đảm căn cứ để cơ quan có thẩm quyền tiến hành hủy giá trị sử dụng của hộ chiếu; còn nếu thông báo mất hộ chiếu qua điện thoại sẽ không bảo đảm căn cứ xác thực và nếu tiến hành hủy giá trị sử dụng của hộ chiếu dễ dẫn đến tùy tiện, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp công dân.

Việc kiểm tra, thu hồi, hủy giá trị sử dụng hộ chiếu còn thời hạn được tiến hành trên hệ thống quản lý, không xử lý trên cuốn hộ chiếu và không phụ thuộc vào việc công dân đó đang ở đâu. Do đó, quy định thời hạn không quá 3 ngày để tiến hành việc kiểm tra, thu hồi, hủy giá trị sử dụng hộ chiếu còn thời hạn của người được thôi quốc tịch, bị tước quốc tịch Việt Nam, bị hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam là phù hợp và bảo đảm tính khả thi.

Do hộ chiếu có thời hạn sử dụng cụ thể và việc hủy giá trị sử dụng của hộ chiếu phải thông báo cho tất cả các cơ quan, tổ chức có liên quan trong và ngoài nước biết, nên nếu quy định hủy giá trị có thời hạn là không phù hợp với thực tiễn công tác quản lý. Trong một số trường hợp cụ thể có thể xem xét khôi phục giá trị sử dụng của hộ chiếu được quy định tại Điều 32 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

15. Về điều kiện xuất cảnh (Điều 25 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

Có ý kiến đề nghị quy định chặt chẽ điều kiện xuất cảnh để ngăn chặn các đối tượng vi phạm pháp luật trốn ra nước ngoài; quy định điều kiện xuất cảnh

cho phù hợp với từng loại đối tượng trong cơ quan nhà nước, ngoài cơ quan nhà nước; ghi nội dung khoản 2 vào cuốn hộ chiếu để phòng ngừa buôn bán trẻ em.

UBTVQH nhận thấy dự thảo Luật do Chính phủ trình quy định về điều kiện xuất cảnh đã bảo đảm tính đầy đủ, bao quát các trường hợp, phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu công tác quản lý nhà nước về xuất nhập cảnh và đấu tranh phòng, chống tội phạm. Tuy nhiên, để bảo đảm chặt chẽ hơn nữa về điều kiện xuất cảnh, UBTVQH đã cho chỉnh sửa về mặt kỹ thuật văn bản đối với Điều này và chỉnh lý các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh cho chặt chẽ hơn. Còn về nội dung, hình thức của cuốn hộ chiếu, dự thảo Luật đã giao Bộ Công an ban hành các loại mẫu giấy tờ xuất nhập cảnh (khoản 3 Điều 45 của dự thảo Luật đã chỉnh lý).

16. Về điều kiện nhập cảnh (Điều 26 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung điều kiện nhập cảnh để bảo đảm chặt chẽ, phù hợp với từng loại đối tượng. Trong đó, có ý kiến đề nghị bổ sung điều kiện nhập cảnh là người không có liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia, an toàn sinh học, không mang bệnh, mầm bệnh liên quan tới sức khỏe cộng đồng, không bị tạm hoãn xuất cảnh; người mất năng lực hành vi dân sự và người chưa đủ 14 tuổi phải có người đại diện hợp pháp đi cùng; đồng thời, tham khảo các điều ước quốc tế có liên quan, các hành vi bị nghiêm cấm để bổ sung vào điều kiện nhập cảnh.

- Có ý kiến đề nghị không bổ sung điều kiện nhập cảnh, vì đã xuất cảnh thì phải được nhập cảnh theo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

- Có ý kiến đề nghị gộp điều kiện xuất cảnh và điều kiện nhập cảnh thành một điều. Ý kiến khác đề nghị ghi rõ giấy tờ xuất cảnh ở Điều 25 (điều kiện xuất cảnh) và giấy tờ nhập cảnh ở Điều 26 (điều kiện nhập cảnh).

UBTVQH thấy rằng, công dân Việt Nam khi xuất cảnh ra nước ngoài và công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài luôn được tạo điều kiện thuận lợi để nhập cảnh về nước và không bị hạn chế bất kỳ trường hợp nào là phù hợp với chủ trương của Đảng¹⁰, Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền, Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị đều đã khẳng định quyền trở về nước của công dân không bị hạn chế¹¹. Trường hợp công dân Việt Nam khi ra nước ngoài có

¹⁰ Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 26/3/2004 của Bộ Chính trị về công tác đối với người Việt Nam ở nước ngoài, chủ trương: “Tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam ở nước ngoài về thăm quê hương, thân nhân, thờ cúng tổ tiên. Cụ thể hóa và hoàn thiện hơn nữa các quy định về xuất nhập cảnh, cư trú, đi lại ở trong nước của người Việt Nam ở nước ngoài theo hướng thông thoáng, thuận tiện và đơn giản thủ tục. Giải quyết thuận lợi, nhanh chóng thủ tục cho người Việt Nam ở nước ngoài hồi hương hoặc về làm ăn, sinh sống có thời hạn ở trong nước”. Chỉ thị số 45-CT/TW ngày 19/5/2015 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về công tác đối với người Việt Nam ở nước ngoài trong tình hình mới, chỉ đạo: “Mọi người Việt Nam ở nước ngoài đều được khuyến khích, tạo điều kiện trở về thăm quê hương, đầu tư sản xuất kinh doanh, góp phần vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam”.

¹¹ Khoản 2 Điều 13 Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948; khoản 2 và khoản 4 Điều 12 Công ước Quốc tế về các quyền Dân sự và Chính trị năm 1966.

hành vi xâm phạm, đe dọa xâm phạm đến quốc phòng, an ninh quốc gia, vi phạm pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật khi công dân nhập cảnh về Việt Nam.

Đối với trường hợp công dân Việt Nam chưa đủ 14 tuổi hoặc mất năng lực hành vi dân sự khi nhập cảnh, nếu không có người đại diện hợp pháp đi cùng thì cũng phải cho họ nhập cảnh là nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ và thực tế các lực lượng chức năng đã phải giải quyết cho nhiều trường hợp như vậy nhập cảnh Việt Nam.

Do đó, UBTVQH đề nghị không hạn chế quyền nhập cảnh của công dân trong bất kỳ trường hợp nào. Hoạt động xuất cảnh và nhập cảnh đều cùng sử dụng giấy tờ xuất nhập cảnh, không có giấy tờ xuất cảnh riêng và giấy tờ nhập cảnh riêng. Quy định về điều kiện xuất cảnh và điều kiện nhập cảnh có nội dung khác nhau nên không thể gộp lại thành một điều. Vì vậy, UBTVQH đề nghị giữ nguyên nội dung này như thể hiện tại Điều 34 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

17. Về kiểm soát xuất nhập cảnh (Điều 27 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị đơn giản hóa hơn nữa thủ tục kiểm soát xuất nhập cảnh theo hướng chỉ nên kiểm soát bằng cổng kiểm soát tự động. Ý kiến khác đề nghị lược bỏ quy định về cổng kiểm soát tự động trong Luật này, vì cho rằng cổng kiểm soát tự động là một dạng phương tiện, thuộc khâu tổ chức thực hiện.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định công dân phải thực hiện các yêu cầu của người làm nhiệm vụ kiểm soát xuất nhập cảnh; thay cụm từ “người đại diện” bằng cụm từ “người giám hộ” tại khoản 1; sửa khoản 4 thành “Thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh”.

Về các nội dung trên, UBTVQH có ý kiến như sau:

Để phù hợp với điều kiện của người dân, dự thảo Luật được thiết kế theo hướng cho tồn tại đồng thời hai loại hộ chiếu có gắn chip điện tử và không gắn chip điện tử, theo đó sẽ có hình thức kiểm soát xuất nhập cảnh qua cổng kiểm soát tự động và hình thức kiểm soát bằng tay do con người thực hiện. Hai hình thức này khác nhau về quy trình thực hiện, nên phải quy định cả hai hình thức này trong dự thảo Luật. Tuy nhiên, do kiểm soát xuất nhập cảnh qua cổng kiểm soát tự động là nội dung mới, nên dự thảo Luật chỉ nêu vấn đề và giao Chính phủ quy định chi tiết cho phù hợp.

Ngoài quy định những việc mà công dân phải thực hiện tại cửa khẩu (khoản 1), công dân còn có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu của người làm nhiệm vụ kiểm soát xuất nhập cảnh và nội dung này đã được quy định tại điểm d khoản 2 Điều 5 của dự thảo Luật. Việc quy định kiểm soát xuất nhập cảnh đối với người đi trên phương tiện quốc phòng, an ninh để ra nước ngoài thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh là chặt chẽ, sát hợp với thực tế, tránh việc lợi dụng, lạm dụng vi phạm pháp luật.

Đối với ý kiến về người giám hộ, UBTVQH đã cho bổ sung vào khoản 1 để bảo thống nhất với quy định của Bộ luật Dân sự. Ngoài ra, UBTVQH đã chỉnh lý một số nội dung và kỹ thuật văn bản cho rõ ràng hơn, bảo đảm tính khả thi và tính thống nhất như đã thể hiện tại Điều 35 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

18. Về các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh (Điều 28 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Nhiều ý kiến đề nghị rà soát để quy định bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật tố tụng hình sự, thi hành án hình sự, tố tụng dân sự, thi hành án dân sự, tố tụng hành chính. Một số ý kiến cho rằng khoản 4, khoản 5 là quá rộng và đề nghị thu hẹp diện đối tượng tại các khoản này để bảo đảm chặt chẽ, phù hợp với thực tiễn và thống nhất với các luật có liên quan.

- Nhiều ý kiến nhất trí với Phương án 1 của khoản 6 và đề nghị quy định cụ thể hơn; một số ý kiến nhất trí với Phương án 2 vì cho rằng một số nước cho phép người bị dịch bệnh truyền nhiễm, lây lan được nhập cảnh và chữa bệnh.

- Một số ý kiến đề nghị bổ sung tạm hoãn xuất cảnh đối với: Người liên quan đến vụ án đang trong quá trình điều tra, người đang bị thanh tra, kiểm tra mà phát hiện có dấu hiệu tội phạm, cần ngăn chặn người đó trốn; công dân thuộc diện gọi thực hiện nghĩa vụ của quân sự, nghĩa vụ tham gia dân quân tự vệ nông cốt; người đại diện theo pháp luật của cơ quan, tổ chức đang có nghĩa vụ thi hành bản án, quyết định của Tòa án; người có nghĩa vụ đóng bảo hiểm xã hội mà chưa đóng bảo hiểm xã hội; người có trách nhiệm khi bị cơ quan của nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.

- Một số ý kiến đề nghị chỉnh lý các từ ngữ cụ thể tại khoản 3, khoản 4 và khoản 5 và bổ sung thời hạn, thời điểm cụ thể đối với các trường hợp này. Có ý kiến đề nghị bỏ khoản 2 vì cho rằng Luật Tương trợ tư pháp quy định không dẫn độ công dân Việt Nam ra nước ngoài; đề nghị bỏ khoản 5 và quy định cụ thể khoản 7. Có ý kiến cho rằng, hệ thống pháp luật hiện hành sử dụng thiếu thống nhất các cụm từ “cấm xuất cảnh”, “không được xuất cảnh” và “tạm hoãn xuất cảnh”; đề nghị làm rõ người có quốc tịch Việt Nam và quốc tịch nước ngoài thì giải quyết tạm hoãn xuất cảnh như thế nào?

UBTVQH thấy rằng, đây là nội dung có liên quan trực tiếp đến việc hạn chế quyền con người, quyền công dân, liên quan đến quốc phòng, an ninh, sức khỏe cộng đồng, là nội dung quan trọng của dự thảo Luật. Tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, UBTVQH đã tiến hành rà soát, đối chiếu với các quy định của pháp luật có liên quan¹² và đề nghị thiết kế lại điều luật này cho rõ ràng hơn, thống nhất trong hệ thống pháp luật, có viện dẫn mà không sao chép; thu hẹp diện các đối tượng bị tạm hoãn tại khoản 4 và khoản 5 cho sát hợp với thực tiễn; quy định chặt chẽ hơn các trường hợp bị tạm hoãn để tránh việc lạm dụng, lợi dụng làm ảnh hưởng đến quyền công dân...

¹² Gồm: Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Thi hành án hình sự, Luật xử lý vi phạm hành chính, Luật Tương trợ tư pháp, Luật Quản lý thuế...

Căn cứ vào tình hình thực tiễn, UBTVQH đề nghị bổ sung tạm hoãn xuất cảnh đối với trường hợp: “*Người bị thanh tra, kiểm tra, xác minh có đủ căn cứ xác định người đó vi phạm đặc biệt nghiêm trọng và xét thấy cần ngăn chặn ngay việc người đó trốn*” và “*người đại diện theo pháp luật của cơ quan, tổ chức đang có nghĩa vụ thi hành bản án, quyết định của Tòa án*”. Đối với khoản 6, đề nghị kết hợp cả Phương án 1 và Phương án 2, có bổ sung cụ thể hơn như sau: “*Người đang bị dịch bệnh nguy hiểm lây lan, truyền nhiễm và xét thấy cần ngăn chặn ngay, không để dịch bệnh lây lan, truyền nhiễm ra cộng đồng, trừ trường hợp được phía nước ngoài cho phép nhập cảnh và chữa bệnh*”. Ngoài các trường hợp trên, UBTVQH đã chỉ đạo rà soát những “*người có trách nhiệm khi bị cơ quan của nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật*” và đề nghị bổ sung trường hợp “*Người chưa chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính về hành vi vi phạm quy định tại khoản 2, 4, 5, 6 hoặc 7 Điều 4 của Luật này*”.

Đồng thời, đề nghị lược bỏ quy định tại khoản 2 vì mâu thuẫn với Luật Tương trợ tư pháp (không dẫn độ công dân Việt Nam ra nước ngoài); lược bỏ quy định “*Người có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính*” tại khoản 5, vì nội dung quá rộng, thời hạn chấp hành ngắn (10 ngày) và nếu bị tạm hoãn xuất cảnh (tước quyền công dân) thì quá nghiêm khắc, không cần thiết. Đối với người liên quan đến vụ án đang trong quá trình điều tra mà phát hiện có dấu hiệu tội phạm, đủ căn cứ thì Cơ quan điều tra ra quyết định khởi tố bị can và đương nhiên sẽ bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định tại khoản 1 Điều này. Đối với người có nghĩa vụ đóng bảo hiểm xã hội mà chưa đóng bảo hiểm xã hội, công dân thuộc diện gọi thực hiện nghĩa vụ của quân sự, nghĩa vụ tham gia dân quân tự vệ nông cốt thì đề nghị không nên tạm hoãn xuất cảnh, vì cho rằng đối tượng quá rộng; bảo hiểm xã hội là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập cho chính họ; nghĩa vụ của quân sự, nghĩa vụ tham gia dân quân tự vệ nông cốt cần phát huy ý thức tự giác chấp hành, không nên ép buộc và tước quyền công dân khi không chấp hành. Trong trường hợp vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự thì bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định tại khoản 1 của Điều này. Đối với khoản 7 có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật nghiệp vụ nên đề nghị giao cho Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an quyết định.

Hiện nay, trong hệ thống pháp luật đang sử dụng thiếu thống nhất các cụm từ “*cấm xuất cảnh*” (Bộ luật Tố tụng Dân sự), “*không được xuất cảnh*” (Luật Thi hành án hình sự) và “*tạm hoãn xuất cảnh*” (Bộ luật Tố tụng Hình sự, Luật Quản lý thuế). Tuy nhiên, Luật này quy định việc dừng xuất cảnh có thời hạn đối với công dân Việt Nam, nên việc thống nhất sử dụng cụm từ “*tạm hoãn xuất cảnh*” trong dự thảo Luật là phù hợp. Về thời hạn, thời điểm đối với các trường hợp tạm hoãn xuất cảnh quy định tại khoản 3, khoản 4 và khoản 5 đã được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 38 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Còn đối với người có quốc tịch Việt Nam và quốc tịch nước ngoài nếu đang ở trong nước thì áp dụng quy định tạm hoãn xuất cảnh như đối với người chỉ có quốc tịch Việt Nam.

Các trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh đã được chỉnh lý rõ ràng, cụ thể tại Điều 36 của dự thảo Luật đã kiến chỉnh.

19. Về thẩm quyền quyết định tạm hoãn xuất cảnh, gia hạn, hủy bỏ tạm hoãn xuất cảnh (Điều 29 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị quy định thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh phải bảo đảm thống nhất với các luật khác có liên quan; bổ sung thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Y tế (phương án 1 của khoản 4), Thủ trưởng và Phó Thủ trưởng Ủy ban Kiểm tra Đảng cấp có thẩm quyền; cân nhắc thẩm quyền của Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân cấp huyện, Thủ trưởng cơ quan quản lý thuế để tránh thực hiện tràn lan, thiếu thống nhất, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

- Có ý kiến đề nghị không quy định thẩm quyền của cấp phó, trường hợp cấp phó được cấp trưởng ủy quyền thì cấp trưởng phải chịu trách nhiệm của người đứng đầu; bổ sung quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh để trách lạm quyền.

Tiếp thu các ý kiến nêu trên, UBTVQH đã chỉnh lý và thiết kế lại điều luật này cho rõ ràng, phù hợp với từng trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh, bảo đảm chặt chẽ, thống nhất với quy định của Bộ luật Tổ tụng Hình sự, Bộ luật Tổ tụng Dân sự, Luật Thi hành án hình sự, Luật Quản lý thuế và pháp luật về thi hành án dân sự, có viện dẫn mà không sao chép, có bổ sung thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Y tế, người đứng đầu cơ quan thanh tra, kiểm tra trung ương và trách nhiệm của người có thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh. Về thẩm quyền của cấp phó, ngoài các trường hợp đã được các luật hiện hành quy định thì dự thảo Luật chỉnh lý lần này không bổ sung thẩm quyền của cấp phó.

- Có ý kiến đề nghị quy định chỉ cơ quan quản lý xuất cảnh, nhập cảnh mới có thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh, còn các cơ quan khác phối hợp để bảo đảm quyền công dân; bổ sung thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Về ý kiến trên, UBTVQH xin báo cáo giải trình như sau: Các cơ quan, người có thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh quy định trong dự thảo Luật là kế thừa pháp luật hiện hành và có bổ sung cho phù hợp với thực tiễn. Cơ quan quản lý xuất cảnh, nhập cảnh Bộ Công an có trách nhiệm tổ chức thực hiện ngay việc tạm hoãn xuất cảnh theo quyết định của người có thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh nêu trên. Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp huyện, nếu bổ sung thẩm quyền tạm hoãn xuất cảnh của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện là quá rộng và không phù hợp, dễ dẫn đến lạm quyền xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

20. Về thời hạn, trình tự, thủ tục thực hiện tạm hoãn xuất cảnh (Điều 30, Điều 31 của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị rút ngắn thời hạn tạm hoãn xuất cảnh đối với trường hợp bị dịch bệnh nguy hiểm lây lan, truyền nhiễm (khoản 6 Điều 30) xuống còn

06 tháng; quy định thời hạn tạm hoãn đối với trường hợp vì lý do quốc phòng, an ninh (khoản 5 Điều 30) cho thống nhất với thời hạn chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh đối với trường hợp này (Điều 18) và bổ sung số lần gia hạn đối với trường hợp này.

Tiếp thu ý kiến của ĐBQH, UBTVQH đã cho rút ngắn thời hạn tạm hoãn xuất cảnh đối với trường hợp bị dịch bệnh nguy hiểm lây lan, truyền nhiễm xuống còn 06 tháng. Đối với thời hạn tạm hoãn đối với trường hợp vì lý do quốc phòng, an ninh, dự thảo Luật do Chính phủ trình đã quy định thống nhất với thời hạn chưa cấp giấy tờ xuất nhập cảnh đối với trường hợp này là 03 năm. Trường hợp lý do về quốc phòng, an ninh vẫn còn thì vẫn tiếp tục gia hạn, không nên ấn định số lần gia hạn cụ thể dễ dẫn đến sơ hở, làm ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung hình thức thông báo qua điện thoại... cho người bị tạm hoãn xuất cảnh vào khoản 1 Điều 31; quy định rõ “trừ trường hợp vì lý do quốc phòng, an ninh” là trường hợp nào và bổ sung thời hạn để thông báo cho trường hợp này.

Về hình thức thông báo cho người bị tạm hoãn xuất cảnh, UBTVQH xin có ý kiến như sau: Tạm hoãn xuất cảnh làm hạn chế quyền công dân, nên việc quy định phải thông báo ngay bằng văn bản cho người bị tạm hoãn xuất cảnh là phù hợp. Quy định như vậy cũng bảo đảm thống nhất với quy định thông báo văn bản tố tụng tại Điều 137 của Bộ luật Tố tụng hình sự và Chương X của Bộ luật Tố tụng Dân sự. Đối với trường hợp vì lý do quốc phòng, an ninh là trường hợp mà cơ quan chức năng đang tiến hành các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn, đấu tranh làm thất bại âm mưu, hoạt động thù địch, xâm phạm, đe dọa xâm phạm an ninh quốc gia của họ, nên phải giữ bí mật về đối tượng và biện pháp áp dụng để bảo đảm hiệu quả đấu tranh. Do vậy, việc dự thảo Luật quy định không gửi thông báo tạm hoãn xuất cảnh cho các trường hợp này là hoàn toàn phù hợp.

Sau khi rà soát, UBTVQH đã cho chỉnh lý quy định về trình tự, thủ tục thực hiện tạm hoãn xuất cảnh, gia hạn, hủy bỏ tạm hoãn xuất cảnh để rõ ràng, chặt chẽ và bảo đảm tính khả thi cao hơn, thể hiện tại Điều 39 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

21. Về trách nhiệm quản lý xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam (Chương V của dự thảo Luật do Chính phủ trình)

- Có ý kiến đề nghị quy định rõ hơn, tách bạch nội dung chủ trì, nội dung phối hợp đối với trách nhiệm của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định trách nhiệm của cơ quan cử và trách nhiệm của cơ quan quản lý người được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ và trách nhiệm của các bộ ngành khác; bổ sung trách nhiệm của Bộ Công an trong quản lý phí và lệ phí; bổ sung trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương có liên quan trong việc sử dụng Cơ sở dữ liệu quốc gia về xuất cảnh,

nhập cảnh của công dân Việt Nam; bổ sung trách nhiệm của Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài trong việc bảo hộ công dân Việt Nam sau khi xuất cảnh.

- Có ý kiến đề nghị lược bỏ Điều 37 và Điều 38 của dự thảo Luật do Chính phủ trình, vì cho rằng không có nội dung mới và đã được quy định trong các luật chuyên ngành. Ý kiến khác đề nghị sửa lại tên Điều 38 thành “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội”.

UBVTQH cho rằng, phí và lệ phí đã được quy định trong Luật phí và lệ phí; trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng các tổ chức thành viên không có nội dung mới, đặc thù và đã được quy định trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nên UBTVQH đã cho lược bỏ điều luật này. Việc bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài thuộc nhiệm vụ lãnh sự đã được quy định trong Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài, không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này.

Đối với các nội dung khác, tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, UBVTQH đã dự kiến chỉnh lý cụ thể tại Chương VII, Điều 11, Điều 24, Điều 42 và Điều 43 của dự thảo Luật đã chỉnh lý.

Trong quá trình chỉnh lý, UBTVQH thấy rằng, dự thảo Luật do Chính phủ trình quy định Bộ Công an chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan có liên quan xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác Hạ tầng chữ ký số để phục vụ việc cấp, quản lý giấy tờ xuất nhập cảnh là chưa thống nhất với quy định của Luật Giao dịch điện tử và các văn bản hướng dẫn thi hành¹³, nên UBTVQH đã cho chỉnh lý theo hướng:

+ Giao Bộ Công an chủ trì, phối hợp xây dựng, quản lý Trung tâm chứng thư số quốc gia đặt tại Cơ quan quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an để lưu trữ các chứng thư số phục vụ công tác xác thực, kiểm soát hộ chiếu có gắn chip điện tử và chia sẻ, trao đổi với Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO).

+ Bổ sung một điều quy định về trách nhiệm của Ban Cơ yếu Chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số chuyên dùng Chính phủ phục vụ công tác cấp, quản lý hộ chiếu có gắn chip điện tử; hướng dẫn các bộ, cơ quan có liên quan sử dụng dịch vụ này và phối hợp với Bộ Công an xây dựng Trung tâm chứng thư số quốc gia phục vụ việc xác thực, kiểm soát hộ chiếu có gắn chip điện tử.

Tuy nhiên, Ban soạn thảo đề nghị quy định xây dựng Trung tâm phát hành chữ ký số, chứng thực chữ ký số phục vụ công tác cấp, quản lý hộ chiếu có gắn chip điện tử đặt tại Bộ Công an và không bổ sung một điều quy định về trách nhiệm của Ban Cơ yếu Chính phủ.

¹³ Theo khoản 1 Điều 55 Nghị định số 130/2018/NĐ-CP ngày 27/9/2018 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Giao dịch điện tử về chữ ký số và dịch vụ chứng thực chữ ký số quy định: “*tổ chức trực thuộc Ban Cơ yếu Chính phủ, cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số chuyên dùng Chính phủ cho các cơ quan Đảng và Nhà nước*”.

22. Các nội dung khác

- Có ý kiến đề nghị sử dụng thống nhất từ ngữ “xuất cảnh, nhập cảnh”; “Bản sao” hoặc “bản chụp”, “công dân Việt Nam” trong toàn bộ dự thảo luật; quy định cụ thể những loại thông tin công dân phải khai khi xin cấp hộ chiếu; quy định rõ “cơ quan được Bộ Ngoại giao ủy quyền”; cần nhắc quy định “không được sử dụng hộ chiếu ngoại giao và hộ chiếu công vụ đi nước ngoài vì mục đích cá nhân”.

- Có ý kiến đề nghị công dân xuất cảnh đóng phí chia tay 3-5 USD.

UBTVQH thấy rằng, việc sử dụng các từ ngữ “xuất nhập cảnh”, “xuất cảnh, nhập cảnh”, “bản sao”, “bản chụp”, “công dân”, “công dân Việt Nam” phải phù hợp với nội dung và ngữ cảnh, nên việc thể hiện các từ ngữ này trong dự thảo Luật đã chỉnh lý là phù hợp. Khi công dân làm thủ tục xin cấp hộ chiếu phải điền đầy đủ thông tin vào tờ khai theo mẫu và dự thảo Luật này đã giao cho Bộ Công an ban hành các loại mẫu có liên quan. Việc quy định “cơ quan được Bộ Ngoại giao ủy quyền” mang tính bao quát phù hợp với thực tế hiện nay (Sở Ngoại vụ Thành phố Hồ Chí Minh) và cả trong trường hợp có sự mở rộng cơ quan được ủy quyền. Việc sử dụng hộ chiếu ngoại giao đã được bổ sung quy định cụ thể tại Điều 25 của dự thảo Luật đã chỉnh lý. Khi làm thủ tục cấp giấy tờ xuất nhập cảnh và thủ tục xuất cảnh, công dân đã phải trả lệ phí cho các thủ tục hành chính. Việc thu thêm phí chia tay 3-5 USD là không có cơ sở, không phù hợp với quy định của Luật phí và lệ phí (năm 2015).

23. Ngoài các nội dung trên, UBTVQH đã chỉ đạo tiến hành rà soát tiếp thu, chỉnh lý các nội dung khác có liên quan và chỉnh lý kỹ thuật văn bản, sắp xếp lại các nội dung bảo đảm tính chặt chẽ, thống nhất với hệ thống pháp luật và thuận lợi cho cơ quan chức năng trong tổ chức thực hiện.

Trên đây là Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, UBTVQH trân trọng báo cáo Quốc hội.

Nơi nhận:

- Các vị ĐBQH;
 - Ban soạn thảo dự án Luật;
 - Lưu: HC, QPAN.
- E-pas:

TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

KT. CHỦ TỊCH

PHÓ CHỦ TỊCH

Đỗ Bá Ty