

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

PHẠM ĐỨC CHÍNH

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC
NGOÀI TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS.Trần Thị Lâm Thi

HÀ NỘI, 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu ghi trong luận văn là trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

PHẠM ĐỨC CHÍNH

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI	7
1.1. Khái niệm, đặc điểm quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài	7
1.2. Chủ thể, nội dung, nguyên tắc quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài	15
1.3. Những yếu tố tác động đến quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài	21
Chương 2: THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI	26
2.1. Tình hình chung về hoạt động cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội	26
2.2. Thực trạng quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội	30
2.3. Nhận xét, đánh giá	52
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI	59
3.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài	59
3.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thủ đô Hà Nội	61
KẾT LUẬN	79
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	80

DANH MỤC CHỮ CÁI VIẾT TẮT

ANQG	An ninh quốc gia
CAND	Công an nhân dân
CATP	Công an thành phố
NNN	Người nước ngoài
QLNN	Quản lý nhà nước
QLHC	Quản lý hành chính
TTXH	Trật tự xã hội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Với vai trò trung tâm kinh tế, văn hoá, xã hội của cả nước, từ năm 2012 đến năm 2017 đã có 9.478.231 người nước ngoài đến và cư trú trên địa bàn Thủ đô Hà Nội [14]. Đa số NNN cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội đều có ý thức tôn trọng và chấp hành tốt các quy định của pháp luật, có nhiều đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô. Tuy nhiên, bên cạnh những tác dụng tích cực đó, sự cư trú đông đảo của NNN tại thành phố Hà Nội cũng làm nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp liên quan đến an ninh, trật tự. Chính lẽ đó, tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý NNN nói chung, QLNN về cư trú của NNN nói riêng là yêu cầu cấp thiết hiện nay.

Thời gian qua, lực lượng CATP Hà Nội mà trực tiếp, chủ trì là lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh với chức năng, nhiệm vụ được phân công đã tập trung lực lượng, biện pháp, phối hợp với các đơn vị trong và ngoài ngành tổ chức hoạt động QLNN về cư trú của NNN và đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, trước những diễn biến mới phát sinh trong hoạt động của NNN tại Hà Nội, công tác QLNN về cư trú vẫn còn bộc lộ nhiều tồn tại, bất cập: hiệu lực, hiệu quả quản lý chưa cao, quan hệ phối hợp trong hoạt động quản lý cư trú còn nhiều vướng mắc, nhiều vi phạm pháp luật của NNN cư trú trên địa bàn Thủ đô chưa kịp thời được phát hiện, nhận thức của cán bộ, chiến sĩ thực hiện hoạt động quản lý cư trú của NNN chưa thống nhất... Điều này đã làm hạn chế hiệu quả quản lý đối với hoạt động cư trú của NNN tại thành phố Hà Nội thời gian qua.

Trước những bất cập của thực tiễn thời gian qua cũng như yêu cầu đặt ra trong công tác đảm bảo ANQG, TTXH tại thành phố Hà Nội thời gian tới, việc nghiên cứu, khảo sát, tổng kết công tác quản lý cư trú của NNN tại thành phố Hà Nội một cách đầy đủ, toàn diện nhằm góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về cư trú của NNN tại Thủ đô là yêu cầu khách quan, có ý nghĩa trên cả phương diện lý luận và thực tiễn. Xuất

phát từ những lý do trên, tác giả đã lựa chọn nghiên cứu đề tài: **“Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội”** làm đề tài luận văn thạc sĩ chuyên ngành Luật hành chính - hiến pháp.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Liên quan đến đề tài luận văn thời gian qua đã có một số đề tài, công trình nghiên cứu đề cập đến, đó là:

- Luận án Tiến sĩ Luật học: *“Quản lý nhà nước về an ninh đối với người nước ngoài tại Việt Nam”* của tác giả Ngô Phúc Thịnh, Học viện An ninh nhân dân, Hà Nội, 2002. Luận án này đã đánh giá thực trạng công tác QLNN về an ninh đối với NNN tại Việt Nam, những hoạt động xâm phạm an ninh quốc gia của NNN. Trên cơ sở đó, luận án đã dự báo và đề xuất những giải pháp cơ bản góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, đấu tranh với hoạt động xâm phạm an ninh quốc gia của NNN. Về mặt lý luận, luận án đã làm rõ thêm khái niệm về NNN và địa vị pháp lý của người nước ngoài tại Việt Nam, đưa ra những nhận thức quản lý nhà nước về an ninh đối với NNN, làm rõ những đặc trưng, nội dung cơ bản của hoạt động QLNN về an ninh đối với NNN cũng như yếu tố tác động đến hoạt động quản lý. Về thực tiễn, luận án đã chỉ rõ thực trạng QLNN về an ninh đối với NNN, khái quát về hoạt động xâm phạm an ninh quốc gia của NNN tại Việt Nam và công tác đấu tranh của cơ quan an ninh. Luận án cũng đưa ra những dự báo tình hình âm mưu, hoạt động của thế lực thù địch lợi dụng người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú tại Việt Nam nhằm xâm hại an ninh quốc gia. Trên các cơ sở đó, luận án đã đưa ra được những giải pháp có tính khả thi góp phần nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh.

- Đề tài khoa học mã số KHXH 07-08B: *“Những giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý người nước ngoài nhằm đảm bảo ANTT của lực lượng công an nhân dân trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”* của tác giả Nguyễn Phùng Hồng, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2002. Đề tài đã nêu bật được địa vị pháp lý của NNN tại Việt Nam, những nguyên tắc

cơ bản trong quản lý NNN nhằm đảm bảo an ninh trật tự. Về mặt thực tiễn, đề tài đã chỉ rõ thực trạng công tác quản lý NNN nhằm đảm bảo an ninh trật tự ở Việt Nam của lực lượng Công an nhân dân, làm rõ thực trạng công tác đấu tranh, xử lý vi phạm pháp luật của người nước ngoài ở Việt Nam có liên quan đến an ninh trật tự. Trong đó, đề tài cũng đã nêu bật lên được thực trạng pháp luật Việt Nam - cơ sở pháp lý để đấu tranh, xử lý vi phạm pháp luật của NNN tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, đề tài đã đưa ra được những giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả quản lý NNN, đảm bảo an ninh trật tự trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Sách: *“Hỏi đáp những quy định của tư pháp quốc tế Việt Nam về người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài”* của tác giả Nguyễn Hồng Bắc, Hà Nội, NXB Tư pháp, 2011. Tài liệu này giới thiệu một số câu hỏi và đáp về quy định của tư pháp quốc tế Việt Nam về người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài như quyền và nghĩa vụ cơ bản trong các lĩnh vực cư trú, đi lại, lao động, sở hữu, thừa kế...

- Luận án Tiến sĩ: *“Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phía Nam Việt Nam”* của tác giả Vũ Thành Luân, Học viện hành chính quốc gia, 2016. Trong luận án, tác giả đã phân tích chuyên sâu về khái niệm QLNN về cư trú của NNN ở Việt Nam và trong pháp luật quốc tế. Đồng thời luận án đã nêu ra nhiều giải pháp hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN ở các tỉnh, thành phố trực thuộc TW phía Nam có tính khả thi và khoa học cao trong thực tiễn QLNN về cư trú với NNN trong phạm vi cả nước.

- Bài báo: *“Đổi mới quản lý nhà nước về cư trú người nước ngoài đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế hiện nay”* của tác giả Vũ Thành Luân, Tạp chí Công an nhân dân, 2015. Trong bài báo, tác giả đã trình bày thực tiễn hoạt động QLNN về cư trú của NNN trong phạm vi cả nước đặc biệt là những điểm bất cập của hệ thống pháp luật trong QLNN về cư trú của NNN. Từ đó, tác giả đã nêu ra những giải pháp hoàn thiện hoạt động này trong đó có nhóm

giải pháp về hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đây là những lý luận quan trọng giúp tác giả luận văn tham khảo và vận dụng trong quá trình nghiên cứu.

- Chuyên đề nghiên cứu khoa học: “*Cư trú, điều kiện cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam – Thực trạng và kiến nghị*”, Viện nghiên cứu lập pháp, 2013, Hà Nội. Chuyên đề đã nghiên cứu chuyên sâu về hoạt động cư trú của NNN tại Việt Nam, đặc biệt đã khái quát hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động cư trú của NNN tại Việt Nam, chỉ ra được những bất cập, hạn chế đang tồn tại trong hệ thống pháp luật về quản lý cư trú của NNN, từ đó đưa ra những kiến nghị được luận văn tham khảo và vận dụng vào việc nêu ra giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về cư trú của NNN tại Hà Nội.

Các công trình khoa học trên đã đi sâu nghiên cứu các vấn đề cơ bản của QLNN về hoạt động của người nước ngoài trong đó có QLNN về cư trú. Mặc dù đã có những công trình nghiên cứu về hoạt động cư trú của NNN nhưng gắn với địa bàn Thủ đô Hà Nội trong thời gian gần đây thì chưa có đề tài nào. Do đó, có thể khẳng định hướng nghiên cứu của đề tài không trùng lặp với bất kỳ công trình khoa học nào. Các công trình nghiên cứu kể trên sẽ là nguồn tài liệu quan trọng cho việc nghiên cứu luận văn này.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Xây dựng giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội thời gian tới.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm rõ những vấn đề lý luận về hoạt động QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô.

- Nghiên cứu, làm rõ thực trạng hoạt động QLNN về cư trú của NNN do lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội tiến hành, chỉ rõ những kết quả đã đạt được, những mặt bất cập, hạn chế và nguyên nhân.

- Phân tích các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu:

Đề tài nghiên cứu về hoạt động QLNN về cư trú của NNN.

4.2. Phạm vi nghiên cứu:

+ *Phạm vi nội dung:* đề tài nghiên cứu hoạt động QLNN về cư trú của NNN do lực lượng quản lý xuất nhập cảnh tiến hành

+ *Phạm vi thời gian:* từ năm 2012 đến 2017.

+ *Phạm vi địa bàn:* thành phố Hà Nội

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Đề tài được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước về bảo vệ ANQG, bảo đảm TTATXH; các luận điểm chung của khoa học pháp lý về QLNN.

Để giải quyết mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu đề ra, trong quá trình nghiên cứu, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu: Phương pháp chuyên gia; Phương pháp phân tích, tổng hợp; Phương pháp thống kê, so sánh...

Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng trong tất cả các chương của Luận văn. Ở chương 1, phương pháp này được vận dụng để trình bày, làm sáng tỏ các quan niệm, khái niệm và nội dung QLNN về cư trú của NNN. Ở chương 2, phương pháp này được tác giả sử dụng để làm rõ những nội dung QLNN về cư trú của NNN được tiến hành trên địa bàn Hà Nội; nhận xét, đánh giá cả những kết quả đạt được cũng như những bất cập hạn chế. Phương pháp phân tích được vận dụng để góp phần làm sáng tỏ, cụ thể những giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội ở chương 3.

Phương pháp chuyên gia được sử dụng để đánh giá những thuận lợi, khó khăn và nhận định các nguyên nhân khách quan cũng như chủ quan của những hạn chế, bất cập trong công tác QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố

Hà Nội ở chương 2. Phương pháp này cũng được tác giả vận dụng trong chương 3 để đánh giá tính khả thi và tính khoa học của những giải pháp góp phần hoàn thiện công tác QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

Phương pháp thống kê, so sánh được tác giả tập trung sử dụng trong chương 2 để làm rõ thực tiễn các nội dung QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội từ năm 2012 đến năm 2017. Phương pháp so sánh giúp nêu bật lên những khía cạnh đặc thù trong QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận văn

- *Về lý luận*, đề tài làm rõ một số vấn đề lý luận có liên quan đến hoạt động QLNN về cư trú của NNN.

- *Về thực tiễn*, đề tài phân tích, đánh giá thực trạng, chỉ ra nguyên nhân của tồn tại thiếu sót từ đó đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội. Kết quả nghiên cứu của đề tài có thể làm tài liệu tham khảo phục vụ nghiên cứu và vận dụng trong thực tiễn hoạt động quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài mở đầu, kết luận, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận của quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài.

Chương 2: Thực tiễn quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI

1.1. Khái niệm, đặc điểm quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

1.1.1. Khái niệm quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

1.1.1.1. Khái niệm người nước ngoài

Hiện nay trong khoa học pháp lý các quốc gia nói chung và Việt Nam nói riêng có nhiều cách tiếp cận khác nhau về khái niệm NNN. Theo nghĩa rộng, NNN được hiểu là tất cả những người không có quốc tịch của nước sở tại, tức là bao gồm cả người có quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch. Theo nghĩa hẹp, NNN là người có quốc tịch nước khác và không phải là công dân của nước sở tại. Theo cách tiếp cận này, người không quốc tịch không phải là NNN. Mặc dù, có những điểm khác nhau song tựu chung lại các quan điểm về NNN đều đồng nhất theo hướng “*NNN là người không có quốc tịch Việt Nam*” tức là đều coi quốc tịch là chế định pháp lý để xác định một người nào đó là công dân hay NNN [21, tr.31].

Ở Việt Nam, hiện nay khái niệm NNN được trực tiếp nêu trong hai văn bản Luật là Luật Quốc tịch 2008 và Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam 2014. Luật Quốc tịch 2008 không đưa ra trực tiếp khái niệm NNN mà chỉ đưa ra khái niệm NNN cư trú ở Việt Nam “*là công dân nước ngoài và người không quốc tịch thường trú hoặc tạm trú ở Việt Nam*” [14]. Trong Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam, khái niệm NNN được xác định tại khoản 1 Điều 3: “*NNN là người mang giấy tờ xác định quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú tại Việt Nam*” [17]. Với phạm vi nghiên cứu của đề tài này, khái niệm NNN sẽ được hiểu theo quy định của Luật nhập

cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam. Theo quy định trên thì NNN ở Việt Nam bao gồm:

+ Người có quốc tịch nước ngoài: người mang quốc tịch của một nước khác không phải là quốc tịch Việt Nam.

+ Người không quốc tịch: người không có quốc tịch Việt Nam và cũng không có quốc tịch nước ngoài.

Nghiên cứu khái niệm NNN cần phải phân biệt với khái niệm người Việt Nam định cư ở nước ngoài hay thường gọi là Việt kiều. Trong số những người Việt Nam định cư ở nước ngoài, nhiều trường hợp vẫn còn là công dân Việt Nam; nhiều trường hợp đã nhập quốc tịch nước ngoài và đã xin thôi quốc tịch Việt Nam; cũng có trường hợp đã nhập quốc tịch nước ngoài nhưng vẫn còn giữ quốc tịch Việt Nam [16]. Đối với Việt kiều khi họ nhập cảnh vào Việt Nam, lực lượng quản lý phải căn cứ vào giấy tờ xác định quốc tịch mà họ khai báo, xuất trình để nhập cảnh làm căn cứ tổ chức việc quản lý cho thích hợp: nếu họ sử dụng hộ chiếu nước ngoài thì họ là NNN. Nếu họ sử dụng hộ chiếu Việt Nam hoặc các giấy tờ có giá trị khác thay cho hộ chiếu Việt Nam thì họ là công dân Việt Nam.

1.1.1.2. Khái niệm về cư trú của người nước ngoài

Theo từ điển bách khoa Việt Nam “*cư trú là việc một người ở thường ngày tại một nơi nào đó*” [19]. Điều 1 Luật Cư trú 2006 quy định “*cư trú là việc công dân sinh sống tại một địa điểm thuộc xã phường, thị trấn dưới hình thức thường trú hoặc tạm trú*” [18]. Như vậy, cư trú bao hàm một số nội dung sau:

- *Thứ nhất*, cư trú là hành vi của con người và cũng là đối tượng của QLNN. Cư trú thực chất là hoạt động ở, sinh sống của một con người tại một địa điểm nhất định, trong khoảng thời gian nào đó trên lãnh thổ Việt Nam.

- *Thứ hai*, hình thức của hoạt động cư trú gồm: thường trú hoặc tạm trú. Thường trú được hiểu là việc cư trú thường xuyên, lâu dài của một người tại

một nơi nhất định, còn tạm trú được hiểu là việc cư trú tạm thời, không thường xuyên tại một nơi nhất định. Về bản chất thì thường trú và tạm trú khác nhau ở khoảng thời gian cư trú, một bên là sự cư trú liên tục, thường xuyên, lâu dài còn một bên là sự cư trú tạm thời, trong thời ngắn và có thể ngắt quãng. Chính vì điểm khác biệt này mà cách thức quản lý thường trú và quản lý tạm trú có những điểm khác biệt.

Về vấn đề cư trú của NNN, chuyên đề nghiên cứu “*Cư trú, điều kiện cư trú của NNN tại Việt Nam – Thực trạng và kiến nghị*” của Trung tâm nghiên cứu khoa học, Viện nghiên cứu lập pháp xác định: “*Sự kiện pháp lý về cư trú của NNN tại Việt Nam xuất hiện từ sau khi người đó nhập cảnh và phải thực hiện các thủ tục đăng ký tạm trú hoặc thường trú tại một địa điểm thuộc xã, phường, thị trấn trên lãnh thổ nước CHXHCN Việt Nam. Cư trú của NNN được xác định từ sau khi nhập cảnh vào Việt Nam đến khi họ xuất cảnh qua cửa khẩu*”[21, tr.6]. Cư trú của NNN tại Việt Nam được xem là hợp pháp khi NNN nhập cảnh vào Việt Nam được cơ quan quản lý xuất nhập cảnh cấp chứng nhận tạm trú ngay tại cửa khẩu và khi đến cư trú tại một địa chỉ nhất định phải thông qua cơ sở lưu trú khai báo tạm trú với cơ quan Công an có thẩm quyền nơi cư trú. NNN được cư trú trên lãnh thổ Việt Nam trừ khu vực biên giới mà pháp luật Việt Nam quy định (trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác thì thực hiện theo điều ước quốc tế đó) và các khu vực cấm NNN cư trú. Cư trú của NNN tại Việt Nam thể hiện dưới dạng tạm trú hoặc thường trú như Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam đã xác định: “*Cư trú là việc NNN thường trú hoặc tạm trú tại Việt Nam*”. Trong đó, tạm trú được hiểu là việc NNN cư trú có thời hạn tại Việt Nam; thường trú được hiểu là việc NNN cư trú, làm ăn, sinh sống lâu dài, không thời hạn ở Việt Nam.

1.1.1.3. Khái niệm quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Quản lý hiểu một cách khái quát là sự tác động có tổ chức, có hướng đích của chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý nhằm đạt mục tiêu đề ra của chủ thể quản lý [19].

QLNN là một chức năng cơ bản của nhà nước, gắn liền với sự xuất hiện, tồn tại và phát triển của nhà nước, đồng thời quyết định sự hưng thịnh, ổn định hay rối ren, thụt lùi, thậm chí suy vong của một quốc gia, dân tộc. QLNN theo nghĩa rộng được hiểu là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang quyền lực nhà nước, sử dụng pháp luật và chính sách để điều chỉnh mọi hành vi, hoạt động của cá nhân, tổ chức trên các mặt của đời sống xã hội do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện nhằm phục vụ nhân dân và duy trì sự ổn định và phát triển xã hội. Còn theo nghĩa hẹp, QLNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp nhà nước; là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở tiến hành nhằm duy trì và phát triển cao các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, thỏa mãn các nhu cầu của con người trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, đạt được mục tiêu của quốc gia một cách hiệu quả nhất trong từng giai đoạn phát triển [12, tr.28]

Cư trú là nhu cầu thiết yếu của con người và tự do cư trú là một trong những quyền cơ bản của công dân được các văn bản pháp lý cao nhất ghi nhận. Vì đây là quyền cơ bản của công dân nên bất kỳ nhà nước nào cũng tiến hành việc QLNN với hoạt động này. Nhưng do xu thế hợp tác, giao lưu giữa các quốc gia trên thế giới nên trong một quốc gia hiện nay không chỉ tồn tại sự cư trú của công dân nước mình mà còn có sự cư trú của NNN. Vì vậy, QLNN về cư trú của NNN cũng là hoạt động tất yếu với mọi quốc gia.

Theo tác giả Trần Đại Quang, quản lý cư trú là quá trình cơ quan có thẩm quyền trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật về cư trú và các biện pháp nghiệp vụ của ngành Công an để tiến hành đăng ký, quản lý thường trú, tạm trú, tạm vắng, lưu trú của công dân nhằm đảm bảo cho công dân thực hiện quyền, nghĩa vụ về cư trú theo quy định của pháp luật; đồng thời, góp phần phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác về trật tự an toàn xã hội [15, tr.11-12]. Mặc dù đây là khái niệm QLNN về cư trú nói chung, nhưng đã chỉ ra được nhiều nội dung về QLNN về cư trú của NNN.

Từ đây có thể hiểu, quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài là quá trình các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước ủy quyền (trong đó nòng cốt là cơ quan Công an) sử dụng quyền lực Nhà nước để tác động, điều chỉnh việc cư trú của người nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam nhằm đảm bảo cho hoạt động cư trú của người nước ngoài được diễn ra trong khuôn khổ pháp luật, đảm bảo ANQG, TTATXH và chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà nước, đồng thời tạo mọi điều kiện để người nước ngoài thực hiện quyền và nghĩa vụ về cư trú theo pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế.

NNN đến Việt Nam thực hiện rất nhiều hoạt động bao gồm: nhập cảnh, quá cảnh, cư trú, đi lại, hành nghề, xuất cảnh. Vì vậy để đảm bảo cho tất cả các hoạt động của NNN được diễn ra theo đúng quy định pháp luật, các cơ quan chức năng đã tiến hành các hoạt động quản lý đối với NNN như: quản lý nhập cảnh, quản lý cư trú, quản lý hoạt động...Do vậy quản lý cư trú là khâu tiếp theo của quản lý nhập cảnh, nối liền giữa các khâu trong chuỗi các hoạt động quản lý NNN tại Việt Nam, giúp cho hoạt động quản lý NNN trở thành một quá trình liên hoàn, khép kín. Quản lý cư trú của NNN được đặt ra khi NNN nhập cảnh Việt Nam và thực tế là đã làm xong thủ tục nhập cảnh tại cửa khẩu của Việt Nam. Sở dĩ quản lý cư trú được đặt ra ở thời điểm này là vì khi

NNN làm xong thủ tục nhập cảnh tại cửa khẩu thì đồng nghĩa với việc hoạt động nhập cảnh hợp pháp của NNN đã chấm dứt, đồng thời chuyển sang một hoạt động mới là hoạt động cư trú, do vậy lúc này mới đặt ra yêu cầu cần thực hiện quản lý cư trú.

Bản chất của QLNN về cư trú của NNN là tổ chức thực hiện pháp luật về cư trú của NNN nhằm bảo đảm trật tự QLNN; quyền và lợi ích hợp pháp của NNN trong lĩnh vực cư trú.

Đối tượng của hoạt động quản lý cư trú của NNN là NNN đang cư trú tại Việt Nam. Chủ thể QLNN về cư trú của NNN là cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà nòng cốt là cơ quan công an. Khách thể QLNN về cư trú của NNN là trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực cư trú của NNN.

Về phương pháp quản lý cư trú của NNN: Quản lý cư trú của NNN sử dụng những phương pháp QLNN trên các lĩnh vực nói chung như: phương pháp tổ chức; phương pháp hành chính; phương pháp kinh tế,... đồng thời, hoạt động quản lý cư trú của NNN do gắn với hoạt động chuyên môn của lực lượng CAND nên cũng sử dụng những biện pháp đặc thù trong QLNN về ANQG như: Biện pháp vận động quần chúng, biện pháp pháp luật, biện pháp kinh tế, biện pháp ngoại giao, biện pháp vũ trang, biện pháp khoa học kỹ thuật, biện pháp nghiệp vụ...[11, tr.31]

QLNN về cư trú của NNN đóng vai trò quan trọng trong hoạt động QLNN nói chung và QLNN về hoạt động của NNN nói riêng. Thông qua QLNN về cư trú của NNN, chủ thể quản lý có thể nắm được tình hình hoạt động cụ thể của NNN tại các địa phương; kịp thời phản ánh, kiến nghị với các cơ quan, đơn vị đón tiếp những vấn đề liên quan đến công tác quản lý, đảm bảo an toàn và thuận lợi cho NNN hoạt động đúng mục đích đã đăng ký; kịp thời phát hiện và xử lý những trường hợp nhập cảnh trái phép, quá hạn tạm trú, hoạt động trái mục đích nhập cảnh đồng thời làm sáng tỏ những nghi vấn

tồn tại ở các khâu nhập cảnh. Qua đó, góp phần phục vụ chính sách đối ngoại, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp về cư trú của NNN, góp phần phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và góp phần đấu tranh với hoạt động xâm phạm an ninh, trật tự, đảm bảo chủ quyền, an ninh quốc gia.

1.1.2. Đặc điểm quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

- Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài tác động và chịu ảnh hưởng trực tiếp của các chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà nước.

Rõ ràng, giữa QLNN về hoạt động của NNN nói chung và cư trú của NNN nói riêng có mối quan hệ tương hỗ với chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà nước. QLNN về cư trú của NNN có hiệu quả sẽ tạo điều kiện thuận lợi và thu hút NNN đến Việt Nam, từ đó khiến uy tín của Việt Nam được nâng lên trên trường quốc tế. Ngược lại, công tác quản lý không tốt sẽ ảnh hưởng xấu đến việc thực hiện các chính sách đối ngoại. Đồng thời chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà nước trong từng giai đoạn nhất định sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động QLNN về cư trú NNN. Nếu mối quan hệ giữa Việt Nam với quốc gia mà NNN mang quốc tịch có sự thay đổi, thì QLNN về cư trú đối với NNN mang quốc tịch quốc gia đó cũng bị ảnh hưởng và có sự thay đổi tất yếu.

- Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài có liên quan nhiều đến pháp luật Việt Nam cũng như luật pháp và thông lệ quốc tế.

Nhà nước quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, do đó, QLNN về cư trú của NNN cũng phải dựa vào những quy định pháp luật khác nhau để điều chỉnh hoạt động của NNN. Nhưng do đối tượng là NNN nên hoạt động QLNN về cư trú của NNN còn phải dựa trên cơ sở luật pháp và thông lệ quốc tế như các Công ước quốc tế về ngoại giao, lãnh sự; công ước về hàng không dân dụng quốc tế; Luật Biên,... mà Việt Nam đã tham gia và ký kết. Tại Điều 4 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam cũng đã

quy định nguyên tắc: “*Tuân thủ quy định của Luật này, các quy định khác của pháp luật Việt Nam có liên quan hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*” [17].

- *Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài có những đặc thù riêng biệt với quản lý nhà nước về cư trú của công dân Việt Nam*

QLNN về cư trú của NNN là một bộ phận của QLNN về cư trú nói chung nên nó thể hiện đầy đủ đặc điểm của hoạt động này như mang tính quyền lực nhà nước; được tiến hành theo địa giới hành chính, có sự phân công, phân cấp trách nhiệm và đa dạng về nội dung, đối tượng, hình thức quản lý. Tuy nhiên, do đối tượng quản lý là NNN nên QLNN về cư trú của đối tượng này cũng có điểm khác biệt so với QLNN về cư trú của công dân Việt Nam. NNN khi cư trú ở Việt Nam ngoài chịu sự điều chỉnh của pháp luật Việt Nam, pháp luật nước mà họ mang quốc tịch còn có cả pháp luật quốc tế. Do vậy, cư trú của NNN không đơn thuần chỉ là ở, sinh sống tại một địa điểm nhất định mà còn gắn liền với quyền con người được pháp luật quốc tế bảo vệ, quan hệ đối ngoại giữa Việt Nam với các quốc gia khác. Do vậy, nội dung, chủ thể quản lý cư trú của NNN có điểm khác biệt với công dân Việt Nam:

+ Về chủ thể quản lý: Theo quy định của Luật Cư trú và Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam năm 2014, Bộ Công an là chủ thể có vai trò nòng cốt, chủ trì tiến hành QLNN về cư trú đối với cả công dân và NNN. Nhưng với mỗi loại đối tượng quản lý cư trú khác nhau, Bộ Công an lại phân công trách nhiệm quản lý cho các lực lượng khác nhau. Hiện nay, chủ thể quản lý cư trú của công dân Việt Nam được giao cho lực lượng Cảnh sát nhân dân mà chuyên trách là cảnh sát QLHC về TTXH và Công an khu vực[4]; còn chủ thể quản lý cư trú của NNN được giao cho lực lượng An ninh nhân dân mà chuyên trách là lực lượng xuất nhập cảnh [3].

+ Về nội dung quản lý: bên cạnh hoạt động đăng ký quản lý tạm trú, thường trú, trong nội dung cụ thể của QLNN về cư trú của NNN không có hoạt động khai báo tạm vắng và thông báo lưu trú như trong nội dung QLNN cư trú của công dân. Ngoài ra, nội dung hợp tác quốc tế trong quản lý cư trú của NNN đa dạng và thường xuyên hơn đối với quản lý cư trú của công dân từ việc trao đổi thông tin đến phối hợp quản lý và xử lý vi phạm với NNN; hợp tác không chỉ với các tổ chức quốc tế mà Việt Nam là thành viên mà còn đối với từng quốc gia cụ thể.

1.2. Chủ thể, nội dung, nguyên tắc quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

1.2.1. Chủ thể quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Thực chất của quá trình quản lý cư trú của NNN là việc các cá nhân, tổ chức được Nhà nước giao quyền sẽ tiến hành tác động, điều chỉnh quá trình cư trú của NNN tại Việt Nam đảm bảo đúng theo các quy định của pháp luật. Theo quy định hiện hành, Chính phủ là chủ thể thống nhất QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam. Chính phủ quy định cơ chế phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam.

Bộ Công an là chủ thể chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan thực hiện QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam. Đây là chủ thể có vai trò nòng cốt, chủ trì tiến hành QLNN về cư trú của NNN qua các nội dung cơ bản như: Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cư trú của NNN tại Việt Nam; cấp giấy tờ cho phép cư trú của NNN tại Việt Nam; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN tại Việt Nam; ban hành các loại mẫu giấy tờ về cư trú của NNN tại Việt Nam; thống kê nhà nước về cư trú của NNN tại Việt Nam; thực hiện hợp tác quốc tế theo

thẩm quyền, đề xuất cơ quan có thẩm quyền việc ký kết, gia nhập điều ước quốc tế về cư trú của NNN tại Việt Nam. Để thực hiện nhiệm vụ này, Bộ Công an tổ chức bộ máy và giao cho lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh bao gồm Cục quản lý xuất nhập cảnh (A72) và Phòng quản lý xuất nhập cảnh ở các địa phương (PA72) chủ trì quản lý cư trú của NNN, các đơn vị khác gồm Cục cảnh sát QLHC về TTXH (C64) và Phòng cảnh sát QLHC về TTXH ở các địa phương (PC64), Công an xã, phường; Công an quận, huyện... có nhiệm vụ phối hợp.

Các bộ, cơ quan ngang bộ là chủ thể trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Công an thực hiện hoạt động QLNN về cư trú của NNN.

Ủy ban nhân dân các cấp là chủ thể quản lý quan trọng tiến hành tổ chức thực hiện, phổ biến, giáo dục pháp luật về cư trú của NNN tại Việt Nam. Chủ thể này còn tiến hành chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thực hiện QLNN về cư trú của NNN ở địa phương (nhất là việc chỉ đạo tổ chức phối hợp QLNN về cư trú của NNN); thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN ở địa phương. Ngoài những vấn đề này, UBND xã, phường, thị trấn còn có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc nắm tình hình hoạt động của cơ sở lưu trú và quản lý việc cư trú, hoạt động của NNN ở địa phương.

Như vậy có thể thấy rằng hoạt động quản lý cư trú của NNN được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau, trong đó chủ trì, trực tiếp và chịu trách nhiệm chính là lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thuộc Bộ Công an. Chính vì vậy, trong phạm vi luận văn này tác giả đi sâu nghiên cứu về công tác quản lý cư trú của NNN được thực hiện bởi lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thuộc Bộ Công an - lực lượng giữ vai trò chủ trì và trực tiếp quản lý cư trú của NNN tại Việt Nam.

1.2.2. Nội dung quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

QLNN về cư trú của NNN là một bộ phận trong QLNN về nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam. Do vậy, nội dung QLNN đối với cư trú của NNN cũng gồm những nội dung cơ bản trong QLNN về xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam. Cụ thể gồm:

- Xây dựng, ban hành văn bản pháp luật quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Đây là nội dung quan trọng mà chủ thể QLNN về cư trú của NNN phải tiến hành nhằm tạo ra công cụ quản lý (các văn bản QLNN về cư trú của NNN) và sử dụng công cụ quan trọng này để tiến hành quản lý. Các chủ thể quản lý dựa trên thẩm quyền được giao và các căn cứ sát hợp để ban hành các văn bản QLNN về cư trú của NNN theo đúng quy trình, thủ tục quy định. Trong đó, nội dung các văn bản này tập trung tác động, điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến cư trú của NNN nhằm bảo vệ lợi ích Nhà nước, xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của NNN. Xây dựng và ban hành văn bản pháp luật là khâu quan trọng, có tính chất quyết định đối với các nội dung còn lại của QLNN về cư trú của NNN. Bởi lẽ, xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cư trú của NNN sẽ tạo lập cơ sở pháp lý cho việc tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ, thực hiện kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật... về cư trú của NNN.

- Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Tổ chức quản lý cần thiết phải có bộ máy với cơ cấu hợp lý, được tổ chức, phân công, phối hợp hoạt động hiệu quả. Do vậy, các chủ thể QLNN về cư trú của NNN cũng phải tiến hành tổ chức bộ máy phù hợp, có cơ cấu tổ chức hợp lý, thực hiện việc phân công, phân cấp, phối hợp, chỉ đạo sự vận hành của bộ máy một cách hiệu quả. Đặc biệt, lĩnh vực QLNN về cư trú của NNN đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng giữa các ngành,

các cấp, các lực lượng tiến hành, tạo sự thống nhất trong công tác quản lý từ dưới lên và từ trên xuống, khép kín từ khi NNN từ khi nhập cảnh đến khi xuất cảnh khỏi Việt Nam.

- Tổ chức thực hiện văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Trên cơ sở các văn bản QLNN về cư trú của NNN được ban hành, các chủ thể quản lý sẽ triển khai tổ chức thực hiện, tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn nhằm đưa các văn bản QLNN này vào thực tiễn. Việc tổ chức thực hiện các văn bản QLNN về cư trú của NNN thể hiện rõ nhất thông qua các hoạt động cụ thể của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong QLNN về cư trú của NNN gồm:

+ Tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn thực hiện các văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Hoạt động này nhằm đưa các văn bản QLNN về cư trú của NNN vào thực tiễn. Nó đảm bảo quá trình thực hiện được thống nhất, chặt chẽ, đúng mục tiêu đặt ra. Đây là những hoạt động mang lại hiệu quả và có tác động sâu rộng đến mọi cấp, mọi ngành, từ các cán bộ quản lý đến người làm công tác QLNN về cư trú của NNN và nhân dân để họ nhận thức đầy đủ, thấy rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn của mình trong công tác QLNN về cư trú NNN và tự giác thực hiện.

+ Quản lý tạm trú của người nước ngoài

Cư trú là việc NNN tạm trú hoặc thường trú tại Việt Nam. Do vậy, trọng tâm trong nội dung QLNN về cư trú của NNN bao gồm quản lý tạm trú và thường trú của NNN. Quản lý tạm trú tập trung ở các vấn đề như: cấp chứng nhận tạm trú, xác định các cơ sở lưu trú, địa điểm tạm trú của NNN, việc khai báo tạm trú của NNN, việc cấp thẻ tạm trú, ký hiệu tạm trú, thời hạn thẻ tạm trú... đảm bảo đúng quy trình, thủ tục.

+ *Quản lý thường trú của người nước ngoài*

Quản lý thường trú của NNN tập trung ở các vấn đề như: trường hợp, điều kiện xét thường trú, thủ tục giải quyết cho thường trú, cấp thẻ thường trú... đảm bảo đúng quy trình, thủ tục.

- *Kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của người nước ngoài*

Vi phạm pháp luật là những hành vi trái pháp luật, có lỗi, do chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý thực hiện, xâm phạm tới quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ. Vi phạm pháp luật của NNN có thể phân chia thành 3 loại là vi phạm hình sự, vi phạm hành chính, vi phạm dân sự [9].

Kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật là một nội dung thiết yếu trong QLNN, là phương tiện đảm bảo pháp chế, tăng cường kỷ cương và hiệu lực trong QLNN. Quá trình kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN đòi hỏi phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, có hiệu quả trong quá trình quản lý. Đây được coi là khâu trung gian nối liền giữa cấp quản lý và đối tượng quản lý. Việc thực hiện nội dung kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật là nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của NNN trên lĩnh vực cư trú; đảm bảo chủ quyền quốc gia, đảm bảo sự nghiêm minh của pháp luật.

- *Thống kê nhà nước về cư trú của người nước ngoài*

Nội dung này do các chủ thể có thẩm quyền tiến hành thống nhất phục vụ cho hoạt động thống kê nhà nước nói chung. Đồng thời, thống kê nhà nước về cư trú của NNN nhằm nắm chắc tình hình cư trú của NNN tại Việt Nam, qua đó cung cấp thông tin, phục vụ cho việc hoạch định chính sách, pháp luật phù hợp thực tiễn.

- *Hợp tác quốc tế về cư trú của người nước ngoài*

QLNN về cư trú của NNN liên quan đến các vấn đề đối ngoại, quan hệ quốc tế. Do vậy, việc hợp tác quốc tế về cư trú của NNN là cần thiết và gắn liền với các chủ thể có thẩm quyền. Nội dung này cũng nhằm góp phần nâng

cao hiệu quả QLNN về cư trú của NNN theo chủ trương tích cực và chủ động hội nhập quốc tế của Đảng, Nhà nước ta hiện nay.

1.2.3. Nguyên tắc quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

- Tuân thủ quy định của pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên

Nguyên tắc này đòi hỏi quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài phải giữ đúng và thực hiện đúng theo các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành cũng như các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên liên quan đến cư trú của người nước ngoài. Các chủ thể quản lý phải căn cứ vào các quy định pháp luật này để tổ chức quản lý, tránh tư tưởng chủ quan, tùy tiện, vô nguyên tắc đứng trên mọi quy định pháp luật, vi phạm pháp luật...

- Tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, bình đẳng trong quan hệ quốc tế

Sự hiện diện, cư trú của người nước ngoài liên quan trực tiếp đến độc lập, chủ quyền quốc gia. Do vậy, quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài nhất thiết phải đảm bảo tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, đảm bảo an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội đồng thời đảm bảo bình đẳng trong quan hệ quốc tế. Thực tế, đây cũng là nguyên tắc chung trong quan hệ quốc tế. Tuân thủ nguyên tắc này đòi hỏi các chủ thể quản lý cần có phương pháp quản lý phù hợp vừa đảm bảo độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, bảo đảm ANTT, vừa đảm bảo bình đẳng trong quan hệ quốc tế.

- Bảo đảm công khai, minh bạch, thuận lợi cho người nước ngoài; chặt chẽ, thống nhất trong quản lý

Đây là nguyên tắc quan trọng trong bối cảnh hiện nay khi Đảng và Nhà nước chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Do vậy, quản lý nhà nước về cư trú

của NNN phải đảm bảo công khai, minh bạch và thuận lợi cho người nước ngoài. Tuy nhiên, quản lý nhà nước về cư trú của NNN cũng phải đảm bảo vấn đề có tính nguyên tắc khác là chặt chẽ, thống nhất trong quản lý. Nguyên tắc này đòi hỏi các chủ thể quản lý cần chú trọng đổi mới mạnh mẽ các phương pháp quản lý sát hợp nhằm đảm bảo sự thông thoáng, công khai, minh bạch, thuận lợi cho NNN song cũng phải đảm bảo chặt chẽ, thống nhất, tránh mọi biểu hiện chủ quan, buông lỏng quản lý.

- Người nước ngoài chỉ được sử dụng một hộ chiếu để cư trú Việt Nam.

Hộ chiếu là giấy tờ xác định quốc tịch. Người nước ngoài cư trú tại Việt Nam có thể có nhiều hộ chiếu, do đó nhằm đảm bảo quản lý thống nhất, hiệu quả việc người nước ngoài chỉ được sử dụng một hộ chiếu để cư trú tại Việt Nam là nguyên tắc quan trọng cần tuân thủ. Theo đó, cơ quan quản lý cần dựa vào hộ chiếu mà người nước ngoài sử dụng ngay từ khi nhập cảnh vào Việt Nam để tổ chức quản lý thống nhất. Đây cũng là nguyên tắc quan trọng làm cơ sở trong giải quyết các vấn đề trong quan hệ đối ngoại nhằm đảm bảo bình đẳng trong quan hệ quốc tế.

1.3. Những yếu tố tác động đến quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

1.3.1. Các yếu tố bên ngoài

Những yếu tố bên ngoài tác động đến QLNN về cư trú của NNN bao gồm:

- Toàn cầu hóa dẫn đến những biến đổi khách quan đối với tương lai của toàn thế giới. Nó vừa mang lại cho công tác QLNN một động lực tích cực cũng vừa đặt ra cho công tác quản lý những thách thức. Toàn cầu hóa đòi hỏi công tác QLNN nói chung và QLNN về hoạt động của NNN nói riêng phải thực sự chuyển biến từ quan liêu sang quan điểm trách nhiệm, từ quan điểm quản chế sang quan điểm phục vụ trong QLHC. Toàn cầu hóa vừa đòi hỏi vừa

tạo động lực cho việc sử dụng rộng rãi công nghệ thông tin và xây dựng “Chính phủ điện tử” trong QLNN.

- *Tình hình thế giới và khu vực.* Tình hình thế giới và khu vực trong từng giai đoạn có tác động đến chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước, từ đó cũng trực tiếp tác động đến hoạt động QLNN về hoạt động của NNN nói chung và cư trú của NNN nói riêng. Hiện nay, xu thế hoà bình, hợp tác và phát triển vẫn là xu hướng lớn trên thế giới trong đó xu hướng toàn cầu hóa vẫn tiếp tục phát triển. Môi quan hệ giữa các quốc gia trong khu vực ASEAN và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương ngày càng phát triển và được tăng cường về mọi mặt. Điều đó có nghĩa là sẽ ngày càng nhiều NNN đến Việt Nam với nhiều quốc tịch và nhiều mục đích khác nhau. Song bên cạnh đó, những vấn nạn toàn cầu như hoạt động khủng bố; tranh chấp, xung đột vũ trang, các tội phạm xuyên quốc gia có chiều hướng gia tăng. Do vậy, tình hình thế giới và khu vực vẫn vừa là thuận lợi, vừa là thách thức đối với QLNN về cư trú của NNN.

- *Các thế lực thù địch vẫn chưa từ bỏ âm mưu, hoạt động chống Việt Nam.* Các thế lực này tìm cách lợi dụng con đường nhập cảnh, cư trú công khai hợp pháp để đưa lực lượng xâm nhập về nước hoạt động phương hại đến an ninh quốc gia. Tội phạm NNN triệt để lợi dụng quá trình cư trú tại Việt Nam tiến hành những hoạt động xâm hại đến trật tự, an toàn xã hội và các lợi ích khác của Việt Nam. Một số tổ chức, cá nhân nước ngoài lợi dụng sự lỏng lẻo, mất cảnh giác trong QLNN về cư trú của NNN để vi phạm pháp luật... Những yếu tố này đòi hỏi QLNN về cư trú của NNN cần có các trình tự, thủ tục quản lý chặt chẽ để phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh, ngăn chặn hoạt động của các thế lực thù địch và tội phạm.

1.3.2. Các yếu tố bên trong

- Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

QLNN nói chung và QLNN về cư trú nói riêng đều phải thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật. Vì vậy, khi hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước về quản lý cư trú của NNN được nghiên cứu kỹ lưỡng, đảm bảo tính khoa học, chặt chẽ và phù hợp với yêu cầu của thực tiễn đời sống xã hội sẽ đảm bảo quyền và nghĩa vụ của NNN, cũng như hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quản lý cư trú của NNN.

Do vậy, việc ban hành văn bản và các quy định về QLNN về cư trú của NNN là một yếu tố có ảnh hưởng đến công tác QLNN về cư trú của NNN. Việc thực hiện tốt hoạt động ban hành văn bản và quy định hướng dẫn sẽ có tác động tích cực và mang lại hiệu quả cho công tác quản lý, còn nếu không nó sẽ có tác động ngược lại.

- Sự hoàn thiện, hợp lý của bộ máy quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Có thể nói, trong hoạt động QLNN nói chung và QLNN về cư trú của NNN có hai vấn đề quan trọng bậc nhất là bộ máy quản lý và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong bộ máy quản lý này. Bộ máy quản lý là một trong những nhân tố ảnh hưởng đến công tác QLNN về cư trú của NNN. Việc tổ chức tốt một bộ máy triển khai có tính quyết định đến việc thực thi và hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Trong bộ máy quản lý, việc tổ chức cơ quan chuyên trách trong công tác QLNN về cư trú của NNN là thực sự cần thiết. Đây là cơ quan đảm nhận chức năng nghiên cứu, tham mưu cho Nhà nước pháp luật về quản lý cư trú của NNN như xây dựng văn bản pháp luật, đề xuất việc tổ chức bộ máy QLNN về cư trú của NNN, kiến nghị cơ chế phối hợp giữa các cơ quan liên quan và xây dựng quy định về kiểm tra, tổ chức hướng

dẫn thực hiện công tác QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam và trực tiếp thực hiện hoạt động QLNN về cư trú của NNN.

- Năng lực, trình độ và đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện các nội dung của quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Để phát huy hiệu quả và tính thực tiễn của pháp luật về quản lý cư trú của NNN, đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện các nội dung của QLNN về cư trú của NNN phải là những người có trình độ, năng lực và phẩm chất phù hợp. Khi cán bộ, công chức không đáp ứng được yêu cầu về mặt chuyên môn, nghiệp vụ đối với vị trí đang công tác thì không thể hoạt động có hiệu quả cao; dễ dẫn tới các sai phạm, thiếu sót trong quản lý; ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của NNN cũng như uy tín của cơ quan QLNN về cư trú của NNN.

- Cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị kỹ thuật và ngân sách cho hoạt động quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Ngân sách và các phương tiện, trang thiết bị kỹ thuật, cơ sở vật chất là điều kiện không thể thiếu trong QLNN. Điều kiện này hỗ trợ đắc lực cho cán bộ quản lý, góp phần nâng cao hiệu quả QLNN về cư trú của NNN. Hiện nay, trong xu thế hội nhập phát triển, khoa học kỹ thuật, cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị kỹ thuật phục vụ QLNN về cư trú của NNN đòi hỏi phải được đầu tư trang bị đầy đủ, hiện đại hơn, giúp cho QLNN về cư trú của NNN thuận lợi hơn. Đặc biệt, với các địa bàn chiến lược, xung yếu, quan trọng cần phải ưu tiên bảo đảm các điều kiện về ngân sách, cơ sở vật chất, phương tiện và trang thiết bị kỹ thuật.

Cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị là những điều kiện quan trọng của QLNN về cư trú của NNN. Cơ sở vật chất bao gồm đất đai, trụ sở, công trình, vũ khí, công cụ hỗ trợ, trang thiết bị thông tin liên lạc, phương tiện

giao thông, phương tiện kỹ thuật nghiệp vụ và các điều kiện vật chất, kỹ thuật khác phục vụ QLNN về cư trú của NNN.

Kết luận Chương 1

Chương 1 của Luận văn, tác giả đã trình bày những nhận thức cơ bản về NNN, phân tích những vấn đề lý luận cơ bản về quản lý cư trú của NNN bao gồm khái niệm, chủ thể, phương pháp, nội dung,... làm căn cứ khoa học cho việc đánh giá và tổ chức công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội trong những chương tiếp theo. Chương 1 Luận văn cũng đã nêu ra những yếu tố tác động và nội dung QLNN về cư trú của NNN ở Việt Nam. Đây chính là cơ sở quan trọng để tác giả nghiên cứu, khảo sát làm rõ thực trạng hoạt động quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội ở Chương 2.

Chương 2

THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1. Tình hình chung về hoạt động cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội

2.1.1. Đặc điểm kinh tế, xã hội của thành phố Hà Nội

Hà Nội - Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là trung tâm đầu não về chính trị, văn hoá và khoa học kỹ thuật, đồng thời là trung tâm lớn về giao dịch kinh tế và quốc tế của cả nước. Hà Nội nằm ở đồng bằng Bắc bộ, tiếp giáp với các tỉnh: Thái Nguyên, Vĩnh Phúc ở phía bắc; phía nam giáp Hà Nam và Hoà Bình; phía đông giáp các tỉnh Bắc Giang, Bắc Ninh và Hưng Yên; phía tây giáp tỉnh Hoà Bình và Phú Thọ. Thủ đô Hà Nội hiện nay có hơn 7 triệu người; gồm 30 đơn vị hành chính cấp quận, huyện, thị xã, 577 xã, phường, thị trấn. Hà Nội được đánh giá là một trong những điểm du lịch hấp dẫn khách du lịch trên thế giới với nhiều di tích, thắng cảnh đẹp. Trên địa bàn thủ đô có trụ sở của nhiều đại sứ quán, văn phòng đại diện các công ty, tổ chức lớn trên thế giới...

Là Thủ đô nằm ở vị trí trung tâm của miền Bắc, giao thông từ Hà Nội đến các tỉnh khác của Việt Nam tương đối thuận tiện, bao gồm cả đường không, đường bộ, đường thủy và đường sắt nên rất nhiều khách nước ngoài vào Việt Nam từ Hà Nội, rồi từ Hà Nội đi các tỉnh thành khác. Hà Nội là đầu mối giao thông của năm tuyến đường sắt trong nước và một tuyến liên vận sang Bắc Kinh (Trung Quốc) và đi nhiều nước Châu Âu. Hà Nội có một cảng hàng không quốc tế là cảng hàng không quốc tế Nội Bài, mỗi năm đón tới hàng chục triệu khách vào Việt Nam (năm 2017: gần 19 triệu hành khách).

Hiện nay trên địa bàn Hà Nội, có 13.533 cơ sở có NNN tạm trú, bao gồm: 3.558 khách sạn, nhà nghỉ (trong đó có 40 khách sạn và khu căn hộ liên

doanh với nước ngoài), 48 nhà khách của các doanh nghiệp, tổ chức cho NNN tạm trú tại nơi làm việc, 05 ký túc xá, 02 bệnh viện có NNN tạm trú khi điều trị, 9.158 nhà cho NNN thuê và 402 nhà dân có NNN là thân nhân, bạn bè tạm trú) [14]. Với số lượng các cơ sở NNN cư trú như trên, qua khảo sát cho thấy phần lớn NNN cư trú trong các khách sạn trên địa bàn thành phố Hà Nội, tuy nhiên cơ sở mà NNN cư trú không phải là những khách sạn cao cấp mà thường chỉ là những khách sạn bình dân để giảm bớt chi phí, nhất là đối với khách du lịch tự do. Bên cạnh đó, một tỷ lệ nhỏ NNN cư trú tại nhà dân. NNN cư trú tại nhà dân thường là những người có mối quan hệ họ hàng, lấy vợ, chồng là người Việt Nam, sau khi nhập cảnh Việt Nam không cư trú tại các khách sạn... mà đăng ký cư trú tại nhà bố mẹ, người thân.

Với chủ trương hội nhập quốc tế cùng vị trí đặc biệt quan trọng của mình nên Hà Nội đã được Đảng, Nhà nước đầu tư phát triển kinh tế - xã hội cũng như tăng cường giao lưu với các quốc gia trên thế giới. Do vậy mà NNN cư trú trên địa bàn Thủ đô có xu hướng ngày càng tăng về số lượng, với sự đa dạng về thành phần quốc tịch, và mục đích nhập cảnh vào Việt Nam.

2.1.2. Thực trạng cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội

Qua nghiên cứu báo cáo về tình hình nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội của Phòng quản lý xuất nhập cảnh (PA72) cho thấy:

Về số lượng: từ năm 2012 đến 2017, Phòng quản lý xuất nhập cảnh (PA72) CATP Hà Nội tiếp nhận, xử lý 12.984.202 NNN nhập cảnh và khai báo tạm trú cụ thể như sau: Năm 2012 có 1.524.437 NNN nhập cảnh và khai báo tạm trú, năm 2013 có 1.768.332 người; năm 2014 có 1.972.299 người; năm 2015 có 2.272.443 người; năm 2016 có 2.534.222 NNN nhập cảnh; năm 2017 có 2.912.469 NNN nhập cảnh và khai báo tạm trú. *Về mục đích nhập*

cảnh của NNN trên địa bàn tương đối đa dạng như: tham quan du lịch, lao động, học tập, thăm thân, định cư... tuy nhiên mục đích chủ yếu vẫn là tham quan du lịch và lao động. Cụ thể, tính từ năm 2012 đến năm 2017 trong 12.984.202 trường hợp nhập cảnh và khai báo tạm trú tại Hà Nội có 9.537.112 người với mục đích tham quan du lịch; 2.020.863 người với mục đích làm việc và công tác. *Về thành phần:* Thành phần NNN nhập cảnh vào Hà Nội rất đa dạng gồm nhân viên ngoại giao, nhân viên các tổ chức phi chính phủ, các đoàn thông tấn, đoàn làm phim, báo chí; các doanh nhân; các đoàn khách đến du lịch; thăm thân, chữa bệnh, từ thiện... *Về quốc tịch:* NNN đến Hà Nội mang nhiều quốc tịch khác nhau nhưng tập trung chủ yếu là Trung Quốc, Pháp, Nhật, Hàn Quốc, Úc, Mỹ, Malaysia, Đài Loan, Thái Lan. Trong đó công dân các quốc gia Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc luôn chiếm tỉ lệ cao. NNN làm việc ở Hà Nội tập trung ở các văn phòng đại diện nước ngoài, Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp trong nước có sử dụng NNN, Lĩnh vực đào tạo có yếu tố nước ngoài, lĩnh vực y tế có yếu tố nước ngoài[14].

Qua nghiên cứu cho thấy hoạt động cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô có một số đặc điểm liên quan đến công tác QLNN cư trú của NNN như sau:

Thứ nhất: NNN cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội đa dạng về thành phần, quốc tịch và mục đích cư trú.

Thứ hai: NNN tập trung cư trú tại địa bàn các quận nội thành và thường lưu trú trong các khách sạn của Thủ đô.

Sau khi mở rộng địa giới hành chính (tháng 8/2008), Hà Nội hiện có 30 đơn vị hành chính cấp quận, huyện, thị xã, 577 xã, phường, thị trấn. Mặc dù có diện tích lớn, với nhiều quận huyện, song khảo sát thực tiễn cho thấy NNN thường tập trung cư trú ở các quận nội thành. Tính trong năm 2012, trong số 1.524.437 NNN cư trú trên địa bàn Thủ đô thì 1.226.146 NNN tập trung cư

trú ở khu vực các quận nội thành, tập trung đông nhất ở quận Hoàn Kiếm (chiếm khoảng 35%), quận Ba Đình (chiếm khoảng 25%), Quận Hai Bà Trưng (chiếm khoảng 16%), quận Đống Đa (chiếm khoảng 15%)[14]. Sở dĩ NNN thường tập trung cư trú ở địa bàn các quận nội thành do đây là khu vực trung tâm của Thủ đô, tập trung đầy đủ các cơ sở vật chất, kỹ thuật, điều kiện để NNN sinh hoạt và cư trú được thuận tiện. Ngoài ra các đại sứ quán, lãnh sự quán, văn phòng đại diện nước ngoài, các tổ chức quốc tế cũng thường đặt trụ sở tại khu vực này, nhiều danh thắng du lịch nổi tiếng, các điểm văn hóa, ẩm thực dân tộc,... cũng tập trung ở nội thành. Với những lý do này NNN thường tập trung cư trú ở khu vực nội thành Hà Nội.

Thứ ba: Đa số NNN cư trú tại Thủ đô dưới hình thức tạm trú.

Hoạt động cư trú của NNN tại Việt Nam bao gồm 2 hình thức là thường trú và tạm trú. Do vậy, khi đăng ký cư trú tại thành phố Hà Nội, NNN buộc phải lựa chọn một trong hai hình thức cư trú này. Qua khảo sát cho thấy NNN tại Thủ đô thường cư trú với hình thức tạm trú là chủ yếu, chỉ một bộ phận rất nhỏ NNN thường trú tập trung vào số ngoại kiều đang làm ăn, sinh sống trên địa bàn. Sở dĩ có đặc điểm này là vì: Đa số NNN vào Hà Nội với mục đích du lịch, với mục đích này cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam thường cấp visa với thời gian ngắn, do đó NNN không có điều kiện ở lâu tại Hà Nội. Ngoài ra, thủ tục, điều kiện cho NNN thường trú tại Việt Nam nói chung và thành phố Hà Nội nói riêng rất khắt khe do vậy chỉ một số ít NNN có đủ điều kiện được phép thường trú tại thành phố Hà Nội.

NNN đến Hà Nội từ năm 2012 đến năm 2017 luôn gia tăng về số lượng, phức tạp về tính chất, thành phần, mục đích nhập cảnh, đa dạng về quốc tịch. Theo đánh giá chung của Phòng quản lý xuất nhập cảnh (PA72) CATP Hà Nội, đại đa số NNN nhập cảnh và cư trú trên địa bàn thành phố cơ bản chấp hành nghiêm chỉnh các quy định, pháp luật của Nhà nước ta. Tuy

nhiên, cũng không ít trường hợp NNN vi phạm pháp luật Việt Nam nói chung và vi phạm pháp luật về cư trú nói riêng. Trong đó, nổi lên một số hành vi vi phạm pháp luật về cư trú như NNN tạm trú quá hạn, không khai báo tạm trú...

2.2. Thực trạng quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội

2.2.1. Ban hành văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Thời gian qua, nhiều văn bản QLNN về cư trú của NNN đã được ban hành:

- Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam năm 2014;

- Nghị định 167/2013/NĐ-CP, ngày 12/11/2013, quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực ANTT, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình.

- Nghị định số 64/2015/NĐ-CP, ngày 06/08/2015, Quy định cơ chế phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong công tác quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam.

- Thông tư 53/2016/TT-BCA, ngày 28/12/2016, quy định cách thức thực hiện khai báo tiếp nhận thông tin tạm trú của NNN tại Việt Nam.

- Thông tư 31/2015/TT-BCA, ngày 6/7/2015, Hướng dẫn một số nội dung về cấp thị thực, cấp thẻ tạm trú, cấp giấy phép xuất nhập cảnh, giải quyết thường trú cho NNN tại Việt Nam.

- Thông tư số 54/2013/TT-BCA ngày 06/11/2013 về sự phân công trách nhiệm trong công an nhân dân về công tác quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú và hoạt động của NNN tại Việt Nam.

- Quyết định số 18/2017/QĐ-UBND quy định quy chế phối hợp giữa các sở, ban, ngành thành phố, Ủy ban nhân dân các quận, huyện, thị xã trong công tác quản lý NNN cư trú, hoạt động trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật này, lực lượng xuất nhập cảnh Công an Hà Nội đã chủ động tham mưu cho Giám đốc CATP ban hành văn bản hướng dẫn, triển khai thực hiện đưa các quy định này đi vào thực tiễn. Việc ban hành văn bản hướng dẫn, tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cư trú của NNN được đảm bảo, duy trì thường xuyên. Hoạt động này tập trung vào một số vấn đề như: tuyên truyền, hướng dẫn; phân công, phối hợp nhiệm vụ; đảm bảo điều kiện...

- Quyết định 3186/QĐ-CAHN (PV11 - PA72) ngày 6/10/2015 quy định về phân công trách nhiệm giữa các lực lượng CATP Hà Nội trong công tác quản lý NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội.

- Quyết định 3187/QĐ-CAHN (PV11 – PA72) ngày 6/10/2015 quy định về công tác quản lý khai báo tạm trú đối với NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội.

- Quyết định 1061/QĐ-CAHN (PV11) ngày 13/10/2009 về phân công trách nhiệm giữa các đơn vị thuộc CATP trong công tác giải quyết cho công dân Việt Nam định cư nước ngoài đang thường trú tại Hà Nội.

Như vậy, kết quả nghiên cứu trên đây đã cho thấy, chính quyền và các cơ quan chức năng mà nòng cốt là CATP Hà Nội đã phát huy tốt vai trò của mình trong ban hành các văn bản QLNN về cư trú của NNN. Việc ban hành văn bản hướng dẫn, tổ chức thực hiện đảm bảo kịp thời, có chất lượng, hiệu quả và cơ bản đáp ứng được yêu cầu. Tuy nhiên, việc ban hành các văn bản quản lý cũng bộc lộ một số điểm bất cập như chưa giải quyết được việc phân công, phối hợp giữa các lực lượng xuất nhập cảnh với lực lượng cảnh sát QLHC về TTXH; Công an quận, huyện; một số chế tài với các hành vi vi

phạm pháp luật chưa đủ sức răn đe, quy định áp dụng một số chế tài còn chung chung...

2.2.2. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Theo quy định pháp luật hiện hành, Chính phủ thống nhất QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam. Bộ Công an là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan thực hiện QLNN về cư trú của NNN tại Việt Nam. Ở cấp Bộ Công an, cơ quan chủ trì quản lý cư trú đối với NNN tại Việt Nam là Cục quản lý xuất nhập cảnh (A72). Tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cơ quan chủ trì quản lý cư trú đối với NNN tại địa phương là Phòng quản lý xuất nhập cảnh (PA72) Công an các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Tại Thủ đô Hà Nội, vấn đề tổ chức lực lượng và phân công, phân cấp trong quản lý cư trú của NNN cũng được thực hiện theo nguyên tắc này.

Căn cứ vào Quyết định số 99/QĐ-BCA ngày 11/01/2010 của Bộ trưởng Bộ Công an "*Quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức bộ máy của Cục A72*", Quyết định số 3173/QĐ-BCA ngày 09/08/2010 của Bộ trưởng Bộ Công an "*Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Công an tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*" và Quyết định số 3186/QĐ - CAHN (PA72 - PV11) ngày 6/10/2015 quy định về phân công trách nhiệm và phối hợp giữa các lực lượng thuộc CATP Hà Nội trong công tác quản lý NNN trên địa bàn Thủ đô thì lực lượng CATP Hà Nội tham gia quản lý cư trú của người nước ngoài được quy định và thực hiện theo một số nội dung sau:

Thứ nhất: Vai trò chủ trì và chịu trách nhiệm trực tiếp tiến hành quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô là lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh (PA72). Cụ thể, trách nhiệm của lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh khi tham gia quản lý cư trú của NNN đó là: "*Chủ trì tổ chức thực hiện công tác quản lý*

cư trú đối với NNN; Chủ trì, phối hợp Phòng Cảnh sát quản lý hành chính trật tự xã hội (PC64) kiểm tra, hướng dẫn Công an quận, huyện, thị xã thực hiện công tác quản lý khai báo tạm trú đối với NNN trên địa bàn thành phố... Chủ trì phối hợp với các đơn vị nghiệp vụ, Công an quận huyện, thị xã trong phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm hành chính của NNN về cư trú cũng như những vi phạm hành chính khác về an ninh trật tự khi NNN cư trú ở Thủ đô” [6]. Hiện nay Phòng PA72 - CATP Hà Nội có tổng số 93 cán bộ, được biên chế thành 4 Đội (gồm Đội Tham mưu tổng hợp, Đội Quản lý nhập cảnh, Đội quản lý xuất cảnh, Đội quản lý cư trú và kiểm tra, xử lý vi phạm về xuất nhập cảnh). Về trình độ cán bộ: thạc sĩ (chiếm 2%); đại học, cao đẳng (chiếm 97%); trung học (chiếm 1%)[14]; đa số cán bộ, chiến sĩ của Phòng đã được đào tạo tại các trường Công an. Đây là điều kiện thuận lợi trong tổ chức, triển khai thực hiện công tác đảm bảo an ninh trật tự nói chung và công tác QLNN về cư trú của NNN nói riêng. Trực tiếp tiến hành các hoạt động quản lý cư trú của NNN tại thành phố Hà Nội được giao cho cán bộ thuộc Đội Quản lý nhập cảnh và Đội Quản lý cư trú và kiểm tra, xử lý vi phạm về xuất nhập cảnh; 100% cán bộ ở hai Đội này đều có trình độ đại học, cao đẳng và đã qua đào tạo tại các trường đại học trong ngành Công an. Tuy nhiên so với thực tiễn tình hình thì lực lượng làm công tác chuyên trách quản lý cư trú của NNN vẫn còn tương đối mỏng, kinh nghiệm thực tiễn chưa nhiều, kiến thức về khoa học QLNN chưa được trang bị đầy đủ, đây chính là một trong những khó khăn của công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Thứ hai: Ngoài lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh, tham gia quản lý cư trú của NNN tại thành phố Hà Nội còn có các lực lượng khác đóng vai trò phối hợp để thực hiện quản lý NNN được hiệu quả. Lực lượng tham gia phối hợp chủ yếu ở đây là: Phòng Cảnh sát QLHC về TTXH (PC64); Phòng Bảo vệ chính trị III (PA64), Phòng bảo vệ chính trị IV (PA65), Phòng bảo vệ

chính trị VI (PA67); Phòng An ninh Chính trị nội bộ (PA83); Phòng An ninh xã hội (PA88) và Phòng An ninh điều tra (PA92); và Công an các quận, huyện, thị xã, xã phường. Trong đó vai trò của PC64 là “*Phối hợp PA72, Công an các quận huyện, thị xã tổ chức kiểm tra việc khai báo tạm trú của NNN, nếu phát hiện vi phạm thì lập biên bản và chuyển báo PA72 xử lý theo quy định; Phối hợp PA72 chỉ đạo, hướng dẫn lực lượng cảnh sát quản lý hành chính thuộc Công an các quận, huyện, thị xã gắn công tác quản lý tạm trú, thường trú của NNN với công tác quản lý nhân khẩu, hộ khẩu tại địa bàn*”. Vai trò của Công an xã, phường là: “*Cảnh sát khu vực, Công an xã chịu trách nhiệm rà soát, trực tiếp nắm tình hình, quản lý cư trú, hoạt động của NNN trên địa bàn phụ trách*” [7]. Các đơn vị còn lại (PA63, PA65, PA67, PA83, PA88, PA92; và Công an các quận, huyện, thị xã) thực hiện mối quan hệ phối hợp với PA72 để trao đổi thông tin và kiểm tra, xử lý những vi phạm pháp luật của NNN trong thời gian cư trú tại thành phố Hà Nội hoặc để thực hiện một số yêu cầu nghiệp vụ với những đối tượng NNN nhất định cư trú tại thành phố Hà Nội.

Ngoài ra, bên cạnh vai trò nòng cốt, chủ trì của lực lượng CATP, hoạt động QLNN về cư trú của NNN còn có sự tham gia, phối hợp của UBND và các sở, ban, ngành Thành phố. Trách nhiệm của UBND và các sở, ban, ngành Thành phố trong QLNN về cư trú của NNN được quy định tại Quyết định số 18/2017/QĐ-UBND quy định quy chế phối hợp giữa các sở, ban, ngành thành phố, Ủy ban nhân dân các quận, huyện, thị xã trong công tác quản lý NNN cư trú, hoạt động trên địa bàn thành phố Hà nội. Việc phối hợp QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội tập trung ở các nội dung cụ thể như: Phối hợp ban hành, tổ chức thực hiện pháp luật về cư trú của NNN; phối hợp cấp các loại giấy tờ cho NNN cư trú; phối hợp quản lý cư trú, hoạt động của NNN; phối hợp kiểm tra, xử lý; phối hợp thống kê nhà nước về cư trú của

NNN; phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật về cư trú của NNN... Về hình thức phối hợp bao gồm: việc phối hợp thông tin có yếu tố nước ngoài được trao đổi, báo cáo, cập nhật, đồng nhất, khai thác thông qua chương trình phần mềm dữ liệu dùng chung về NNN do Ủy ban nhân dân Thành phố xây dựng. Thông qua chương trình phần mềm này, các cơ quan chức năng sẽ được phân quyền khai thác thông tin theo phạm vi địa bàn, lĩnh vực, chuyên đề phụ trách; Trao đổi ý kiến, cung cấp thông tin bằng văn bản theo yêu cầu của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp; Thông qua các cuộc họp liên ngành định kỳ, đột xuất; Thông qua các hội nghị sơ kết, tổng kết; Thông qua việc thanh tra, kiểm tra của các đoàn công tác liên ngành; Thông qua quy chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng theo quy định của Ủy ban nhân dân Thành phố và các hình thức khác [20]. Điển hình như năm 2016, Phòng PA72 phối hợp PA83, Sở Y tế Hà Nội kiểm tra 03 bệnh viện; 10 phòng khám có yếu tố nước ngoài; phối hợp với PA84, ban quản lý khu công nghiệp nắm tình hình các địa bàn trọng điểm đặc biệt khu công nghiệp - Khu chế xuất; phối hợp với trường Bồi dưỡng cán bộ giáo dục Hà Nội thuộc Sở Giáo dục Hà Nội tập huấn các quy định của Nhà nước, Bộ Công an về xuất nhập cảnh, quản lý NNN và khả năng xử lý tình huống phát sinh trong hợp tác quốc tế đặc biệt là công tác quản lý và sử dụng giáo viên NNN cho cán bộ, lãnh đạo các trường học và phòng giáo dục thuộc Sở giáo dục và đào tạo Hà Nội quản lý... [14]

Chúng ta thấy rằng việc QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội được thực hiện từ cấp cơ sở - xã, phường đến cấp quận, huyện và thành phố. Nhìn chung, bộ máy QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, thống nhất. Các mối quan hệ bên trong, bên ngoài, quan hệ chỉ đạo, quan hệ phối hợp được xác định rõ ràng. Trong đó, lực lượng xuất nhập cảnh CATP với vai trò nòng cốt trong QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn thành phố. Việc tổ chức lực lượng và phân

công trách nhiệm trên đây là cụ thể, rõ ràng. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện còn nảy sinh nhiều vấn đề bất cập. Chẳng hạn như trong triển khai hệ thống khai báo, tiếp nhận và quản lý thông tin tạm trú của NNN, việc phân công trách nhiệm giữa các lực lượng trong Công an TP còn có những điểm chưa cụ thể; nhiều công an xã phường còn chậm trễ trong tiếp nhận và thông báo thông tin cho cơ quan quản lý...

2.2.3. Tổ chức thực hiện văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Thời gian qua, các cơ quan chức năng trên địa bàn thành phố Hà Nội mà trực tiếp nhất là lực lượng xuất nhập cảnh thuộc CATP đã chủ động tiến hành tổ chức thực hiện văn bản QLNN về cư trú của NNN. Nội dung này bao gồm việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản cũng như tiến hành quản lý tạm trú, quản lý thường trú, tiến hành thống kê nhà nước và hợp tác quốc tế về cư trú của NNN trên cơ sở các văn bản QLNN về cư trú của NNN. Kết quả cụ thể là:

2.2.3.1. Tuyên truyền, phổ biến văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Công tác tuyên truyền, phổ biến văn bản QLNN về cư trú của NNN đã được các cơ quan chức năng chủ động triển khai. Qua đó, các cơ quan, tổ chức, cá nhân đã nâng cao nhận thức, chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của nhà nước, ngành công an trong QLNN về cư trú của NNN.

Về đối tượng tuyên truyền là đông đảo mọi quần chúng nhân dân trên địa bàn thành phố, trong đó tập trung vào những hộ gia đình có thân nhân, bạn bè là NNN đang cư trú tại Hà Nội, các chủ cơ sở cho thuê lưu trú, những người làm trong các cơ sở cho thuê lưu trú; những người hoạt động xung quanh khu vực tập trung NNN tạm trú là những người thường xuyên và có nhiều điện kiện tiếp xúc với NNN.

Về nội dung tuyên truyền: tập trung vào thủ tục, trình tự đăng ký khai báo tạm trú cho NNN như trình tự, thủ tục cụ thể trong việc khai báo, đăng ký tạm trú; nhận thức được trách nhiệm của mình trong việc cùng tham gia quản lý đối với NNN, loại bỏ tâm lý e ngại, sợ tiếp xúc với NNN. Mặt khác, tuyên truyền về âm mưu, ý đồ, phương thức, thủ đoạn hoạt động của các đối tượng là NNN vi phạm pháp luật Việt Nam trong khoảng thời gian gần đây để nhân dân đề cao cảnh giác chủ động phòng ngừa phát hiện kịp thời hành vi vi phạm tổ giác với các cơ quan chức năng; hướng dẫn cho quần chúng cách thức nắm tình hình có liên quan đến hoạt động của các cơ sở cho thuê lưu trú thường có NNN nghỉ trọ và tình hình hoạt động của NNN, thông tin cho lực lượng Công an để xác minh làm rõ.

Về hình thức, biện pháp tuyên truyền: được tiến hành thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, trang thông tin điện tử, hay niêm yết các văn bản, quy định liên quan (bằng tiếng Việt, Anh, Trung Quốc...) tại trụ sở cơ quan quản lý như trụ sở Công an phường, địa điểm khai báo tạm trú, tạm vắng hay các cơ sở tập trung đông NNN lưu trú...Ngoài ra, CATP còn thông qua họp dân phố, sinh hoạt chung của các cụm dân cư để lồng ghép các nội dung tuyên truyền; hoặc thông qua các lần xuống địa bàn, làm công tác thăm hỏi, tiếp xúc với nhân dân để trực tiếp tuyên truyền hay thông qua công tác kiểm tra, quản lý tạm trú để nhắc nhở và tuyên truyền, vận động kịp thời. Đồng thời do đặc điểm của NNN là thường tạm trú trong các nhà khách, khách sạn nên lực lượng Công an đã xác định gắn trách nhiệm của các chủ cơ sở với công tác này; thường xuyên hướng dẫn chủ cơ sở cho thuê lưu trú, người quản lý khách sạn nắm được các quy định pháp luật về đăng ký quản lý tạm trú đối với NNN; trách nhiệm, trình tự, thủ tục hướng dẫn cho khách khai báo tạm trú và báo cáo với cơ quan Công an. Bên cạnh đó, CATP hướng dẫn các hộ có nhà cho NNN thuê ký cam kết về an ninh trật tự và hướng dẫn họ các biện

pháp phòng ngừa vi phạm của NNN, khi thấy biểu hiện nghi vấn báo ngay cho lực lượng chức năng để có biện pháp xử lý kịp thời.

Song song với công tác tuyên truyền cho quần chúng nhân dân về các quy định pháp luật về quản lý cư trú của NNN, CATP còn tập trung tập huấn nâng cao nhận thức và kỹ năng cho cán bộ, chiến sỹ trực tiếp thực hiện việc QLNN nhà nước về hoạt động của NNN nói chung và hoạt động cư trú nói riêng thông qua các hình thức đa dạng và phong phú như hội nghị tập huấn, sơ kết, tổng kết hay các khóa học... Cụ thể, trong năm 2016, Phòng Quản lý xuất nhập cảnh (PA72) phối hợp với Phòng Cảnh sát phòng chống tội phạm công nghệ cao (PC50) và Phòng Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội (PC64) tập huấn cho 2.686 cán bộ chiến sỹ của CATP và các cơ sở có NNN lưu trú về triển khai hệ thống khai báo lưu trú- khai báo tạm trú trực tuyến trên địa bàn thành phố; phối hợp Phòng Tham mưu (PV11) và Phòng pháp chế và cải cách hành chính, tư pháp (PV19) tập huấn Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam cho trên 300 doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài tại các khu công nghiệp, khu chế xuất; Phối hợp với trường Bồi dưỡng cán bộ giáo dục Hà Nội thuộc Sở Giáo dục Hà Nội tập huấn các quy định của Nhà nước, Bộ Công an về xuất nhập cảnh, quản lý NNN và khả năng xử lý tình huống phát sinh trong hợp tác quốc tế đặc biệt là công tác quản lý và sử dụng giáo viên NNN cho cán bộ, lãnh đạo các trường học và phòng giáo dục thuộc Sở giáo dục và đào tạo Hà Nội quản lý[14].

2.2.3.2. Quản lý cư trú của người nước ngoài tại thành phố Hà Nội

a. Quản lý tạm trú của người nước ngoài tại thành phố Hà Nội

** Quản lý khai báo tạm trú của người nước ngoài*

Qua khảo sát thực tiễn, công tác quản lý khai báo tạm trú cho NNN ở thành phố Hà Nội đang được triển khai theo quy trình: khi NNN nhập cảnh vào Việt Nam, kiểm soát viên của lực lượng kiểm soát cửa khẩu tiến hành

kiểm tra, đóng dấu kiểm chứng nhập cảnh và dấu “chứng nhận tạm trú” với thời hạn cụ thể vào hộ chiếu theo nguyên tắc thời hạn tạm trú không được vượt quá thời hạn thị thực. Sau khi về nơi đăng ký tạm trú, NNN thông qua chủ cơ sở lưu trú phải tiến hành thủ tục khai báo tạm trú với cơ quan chức năng hoặc với lực lượng công an cơ sở (xã, phường) trực tiếp thực hiện việc tiếp nhận, quản lý. Từ năm 2012 đến năm 2016, việc khai báo tạm trú cho NNN được thực hiện chủ yếu thông qua Phiếu khai báo tạm trú thông qua Công an xã, phường, thị trấn hoặc đồn, trạm Công an và mạng nội bộ của lực lượng xuất nhập cảnh. Nhưng từ khi Bộ Công an ban hành Thông tư 53/2016/TT-BCA cách thức thực hiện khai báo tiếp nhận thông tin tạm trú của NNN tại Việt Nam, CATP đã ban hành Kế hoạch 174/KH-CAHN-PV11-PA72 ngày 22/5/2017 về triển khai trang thông tin điện tử khai báo tạm trú cho NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội. Hiện nay ở Hà Nội đa số cơ sở lưu trú du lịch là khách sạn và nhà cho NNN thuê thực hiện việc khai báo tạm trú cho NNN qua Trang thông tin điện tử của Phòng quản lý xuất nhập cảnh, CATP Hà Nội tại địa chỉ <https://hanoi.xuatnhapcanh.gov.vn>. Việc khai báo được thực hiện thông qua việc đại diện cơ sở lưu trú hoặc người được ủy quyền, người được giao trực tiếp quản lý, điều hành cơ sở lưu trú của NNN (gọi là người khai báo tạm trú) đăng ký tài khoản với Phòng quản lý xuất nhập cảnh sau đó người khai báo tạm trú truy cập Trang thông tin điện tử, đăng nhập tài khoản khai báo để thực hiện việc khai báo thông tin tạm trú. Việc khai báo tạm trú cho NNN qua Trang thông tin điện tử phải thực hiện ngay khi NNN đến đăng ký tạm trú. Phòng Quản lý xuất nhập cảnh tiếp nhận thông tin tạm trú của NNN được khai báo qua Trang thông tin điện tử 24 giờ/07 ngày, sau đó tập hợp, thống kê và theo dõi.

Đối với các cơ sở lưu trú khác như nhà khách, khu nhà ở cho NNN làm việc, lao động, học tập, thực tập, cơ sở khám bệnh, chữa bệnh, nhà

riêng...được lựa chọn một trong hai cách thức khai báo tạm trú cho NNN qua Trang thông tin điện tử hoặc bằng Phiếu khai báo tạm trú nhưng khuyến khích thực hiện qua Trang thông tin điện tử. Việc khai báo thông tin tạm trú bằng Phiếu khai báo tạm trú được thực hiện theo quy trình: Người khai báo tạm trú liên hệ trực ban Công an xã, phường, thị trấn hoặc đồn, trạm Công an để được cung cấp mẫu Phiếu khai báo tạm trú. Người khai báo tạm trú ghi thông tin vào Phiếu khai báo tạm trú và chuyển trực tiếp Phiếu khai báo tạm trú cho trực ban Công an cấp xã nơi có cơ sở lưu trú trong thời hạn 12 giờ. Trực ban Công an cấp xã tiếp nhận thông tin tạm trú của NNN được khai báo bằng Phiếu khai báo tạm trú 24 giờ/07 ngày. Trực ban Công an cấp xã kiểm tra Phiếu khai báo tạm trú, nếu chưa khai đầy đủ thì yêu cầu khai bổ sung ngay, thực hiện xác nhận, sao chụp hoặc ghi lại các thông tin đã tiếp nhận vào sổ trực ban và trả ngay Phiếu khai báo tạm trú cho người khai báo tạm trú. Sau khi tập hợp, trực ban công an xã, phường chuyển thông tin về NNN cư trú trên địa bàn cho Công an quận, huyện. Công an quận, huyện có trách nhiệm tập hợp, chuyển dữ liệu về tạm trú của NNN cho phòng PA72 qua báo cáo ngày hoặc trang thông tin điện tử, mạng nội bộ[2,9].

Qua các phương thức khai báo tạm trú như trên, để đạt hiệu quả đòi hỏi hoạt động phối hợp lực lượng trong khai báo tạm trú cho NNN thực sự hiệu quả và chuyên nghiệp. Để tổ chức cho NNN cư trú tại Thủ đô khai báo tạm trú được hiệu quả và đầy đủ, Phòng PA72 CATP Hà Nội đã thực hiện phối hợp trong quá trình khai báo tạm trú cho NNN với Công an quận, huyện; Công an phường và Phòng Cảnh sát QLHC về TTXH của CATP Hà Nội. Cụ thể quan hệ phối hợp này đang được triển khai theo hai tuyến như sau:

Tuyến 1: Công an phường chuyển toàn bộ danh sách, phiếu khai tạm trú của NNN về Công an quận, huyện trước 23h. Công an quận, huyện chuyển

cho PA72 thông qua mẫu số N13B; PA72 truyền dữ liệu về A72 và thông báo số liệu cho PC64.

Tuyên 2: Những khách sạn đã nối mạng với PA72, khách sạn sẽ truyền dữ liệu khai báo tạm trú của NNN về PA72; PA72 truyền về A72 và thông báo số liệu cho lực lượng Cảnh sát QLHC về TTXH và Đội an ninh các quận, huyện.

Thông qua việc triển khai mô hình khai báo như trên, riêng trong năm 2017, Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã tổ chức tiếp nhận, cập nhật, lưu trữ thông tin khai báo tạm trú cho 2.772.420 NNN, trong đó 90% lượt khai báo tạm trú của NNN được thực hiện bằng trang thông tin điện tử và đường truyền mạng nội bộ lực lượng xuất nhập cảnh, bước đầu đáp ứng yêu cầu công tác tiếp nhận và xử lý thông tin về NNN tạm trú trên địa bàn[14]. Quá trình tổ chức quản lý khai báo tạm trú cho NNN, Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã phát hiện và xử lý hàng trăm trường hợp NNN vi phạm về thủ tục xuất nhập cảnh cũng như có vi phạm quy định về cư trú như cư trú quá thời hạn, không khai báo tạm trú theo quy định, sử dụng chứng nhận tạm trú, thẻ tạm trú, thẻ thường trú quá thời hạn...

Qua nghiên cứu thực tế cho thấy, việc phối hợp để trao đổi thông tin theo tuyên 1 đã được thực hiện thường xuyên và ổn định. Thông qua đó, các lực lượng của CATP Hà Nội có thể hỗ trợ nhau trong công tác thống kê, nắm tình hình về NNN tạm trú trên địa bàn một cách đầy đủ, kịp thời, không sót lọt. Tuy nhiên, việc trao đổi thông tin ngược theo tuyên 2 từ lực lượng PA72 đến lực lượng Cảnh sát QLHC về TTXH và Công an quận, huyện không được đầy đủ và thường xuyên. Đặc biệt là thông tin, danh sách NNN tạm trú được chuyển giao từ PA72 sang PC64, Công an quận (Đội QLHC về TTXH) xuống Công an các phường không được thực hiện kịp thời, trong khi đó công an phường mới là lực lượng trực tiếp, thường xuyên, gần gũi nhất trong việc

quản lý địa bàn, giải quyết mọi vấn đề liên quan đến NNN lại không được thông báo tình hình tạm trú của NNN dẫn đến còn khó khăn trong quá trình quản lý.

Bên cạnh những kết quả trên, thời gian qua công tác quản lý khai báo tạm trú cho NNN cũng còn tồn tại một số bất cập như việc chuyển giao thông tin giữa cơ quan công an cơ sở với cơ quan quản lý xuất nhập cảnh còn qua một số thủ tục hành chính, các thông tin phải đi qua các khâu trung gian mới được đến nơi cần thiết dẫn đến chậm trễ, thiếu sót; ngoài ra, trình độ ngoại ngữ, kiến thức giao tiếp với NNN của công an cơ sở chưa được tốt nên lực lượng này gặp rất nhiều khó khăn khi tiếp cận thông tin khai báo để tìm hiểu tình hình NNN; trong một số trường hợp lại quá chủ động trong việc tiếp cận NNN hoặc thường xuyên kiểm tra giấy tờ tạm trú, gây khó chịu và phản ứng không tốt của NNN, ảnh hưởng xấu đến chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước. Những hạn chế này đã làm ảnh hưởng đến hiệu quả công tác quản lý khai báo tạm trú cho NNN, do vậy cần phải nghiên cứu các giải pháp để khắc phục những tồn tại trên và nâng cao hiệu quả công tác quản lý khai báo tạm trú.

* Tiếp nhận, giải quyết cấp thẻ tạm trú

Đối với NNN nhập cảnh có mục đích hoạt động phù hợp với quy định của pháp luật Việt Nam, hiện đang cư trú tại Việt Nam từ một năm trở lên và không thuộc diện “tạm hoãn xuất cảnh” quy định tại Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam thì được xem xét cấp thẻ tạm trú có giá trị từ 1 năm đến 3 năm. Trong năm 2016, lực lượng quản lý xuất nhập cảnh CATP đã tiếp nhận và giải quyết cấp 2.404 thẻ tạm trú, chủ yếu cho NNN là thành viên cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện tổ chức quốc tế thuộc Liên hợp quốc, tổ chức liên chính phủ tại Việt Nam và vợ,

chồng, con dưới 18 tuổi, người giúp việc cùng đi theo nhiệm kỳ hay NNN đến làm việc cho các dự án đầu tư và giáo viên nước ngoài....[14]

b. Quản lý thường trú của người nước ngoài tại thành phố Hà Nội

Khác với quản lý tạm trú, quản lý thường trú của NNN tại thành phố Hà Nội chủ yếu được tiến hành thông qua việc cấp thẻ thường trú cho NNN.

Thẻ tạm trú, thẻ thường trú là những giấy tờ quan trọng và cần thiết cho phép NNN cư trú tại Việt Nam. Nếu thẻ tạm trú được cấp cho những NNN tạm trú tại Hà Nội từ 1 - 3 năm thì thẻ thường trú được cấp cho những NNN có quá trình làm ăn, sinh sống lâu dài tại Thủ đô [1].

Để thực hiện việc cấp thẻ thường trú cho NNN được hiệu quả Phòng quản lý xuất nhập cảnh, CATP Hà Nội đã xây dựng quy trình cấp thẻ thường trú cho NNN và tổ chức quán triệt sâu sắc cho các cán bộ, chiến sĩ thực hiện đúng quy trình này. Từ năm 2012 đến 2017, Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã tiến hành cấp 112 thẻ thường trú cho NNN[14]. Sở dĩ số lượng NNN được cấp thẻ thường trú ở thành phố Hà Nội không nhiều là vì mặc dù Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh và cư trú của NNN tại Việt Nam quy định có 4 trường hợp NNN được cấp thẻ thường trú nhưng với thẩm quyền được phân cấp như trên thì chỉ một bộ phận nhỏ NNN đến Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội xin cấp thẻ thường trú và được cấp thẻ thường trú.

Tóm lại, Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã căn cứ vào các quy định của pháp luật để quản lý cư trú NNN một cách hiệu quả. Việc quản lý được tiến hành chủ yếu thông qua giải quyết các thủ tục hành chính về cư trú cho NNN. Trong hoạt động này các cán bộ, chiến sĩ luôn quan tâm đến việc cải tiến quy trình công tác để cụ thể hóa từng bước công việc theo hướng cải cách hành chính, giải quyết nhanh chóng, chính xác, thuận lợi cho

NNN đồng thời đẩy mạnh việc ứng dụng khoa học kỹ thuật nhằm mục đích đơn giản hóa thủ tục, phục vụ tốt hơn và nâng cao hiệu quả công tác quản lý.

2.2.4. Kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật của người nước ngoài cư trú tại thành phố Hà Nội

Kiểm tra, xử lý vi phạm đối với NNN trong quá trình cư trú là một bộ phận quan trọng của công tác kiểm tra, xử lý vi phạm đối với NNN trên địa bàn Hà Nội do lực lượng CATP trực tiếp tiến hành. Công tác này đã được CATP xác định là một chuyên đề quan trọng nhằm đấu tranh ngăn chặn các hành vi vi phạm của NNN phục vụ các yêu cầu nghiệp vụ, đảm bảo an ninh chính trị và TTATXH. Nhận thức được ý nghĩa, tầm quan trọng của hoạt động kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật của NNN, thời gian qua, lực lượng CATP Hà Nội đã chủ động xây dựng kế hoạch, tổ chức lực lượng, phương tiện, biện pháp, phối kết hợp với các cơ quan chức năng tiến hành kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong quá trình NNN cư trú ở Thủ đô. Qua kiểm tra phát hiện hàng ngàn trường hợp cá nhân, tổ chức NNN vi phạm pháp luật ở hầu hết các lĩnh vực hoạt động tại Việt Nam, trong đó đáng lưu ý nổi lên hoạt động cư trú trái phép, tuyên truyền, phát triển, sinh hoạt đạo tôn giáo trái pháp luật, đầu tư chui, kinh doanh, hành nghề trái phép, lừa đảo...

Để có một lực lượng chuyên trách cho công tác kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật của NNN trong quá trình cư trú tại Thủ đô, Phòng quản lý xuất nhập cảnh đã đề xuất Ban giám đốc CATP Hà Nội thành lập đội Quản lý cư trú và kiểm tra xuất nhập cảnh để chuyên trách thực hiện công tác kiểm tra và xử lý những vi phạm pháp luật về cư trú của NNN trong thời gian NNN cư trú tại thành phố Hà Nội.

Bên cạnh việc chú ý về mô hình tổ chức, CATP Hà Nội còn chú ý đến việc triển khai hệ thống văn bản pháp luật có liên quan đến công tác quản lý và xử lý vi phạm NNN trong quá trình cư trú ở Hà Nội. Cụ thể, lực lượng

Quản lý xuất nhập cảnh đã trực tiếp tham mưu cho Giám đốc CATP ban hành Hướng dẫn số 1056/HD/CAHN(PV11-PA18) ngày 20/10/2013 về công tác xử lý vi phạm đối với NNN để hướng dẫn và áp dụng thống nhất trong phạm vi toàn thành phố; Chỉ thị số 03 CT/CAHN (PV11) về việc tăng cường chấp hành pháp luật trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính; xây dựng các quy trình về việc tiếp nhận, xử lý thông tin, giải quyết cụ thể các loại việc liên quan đến vi phạm của NNN như quy trình tiếp nhận và xử lý thông tin về vi phạm của NNN trong ca trực; quy trình giải quyết xử lý NNN nhập cảnh trái phép, quy định về công tác kiểm tra có yếu tố NNN...

Công tác kiểm tra, xử lý NNN trong quá trình cư trú ở Hà Nội được tiến hành như sau:

Thứ nhất, kiểm tra người nước ngoài cư trú tại thành phố Hà Nội.

Lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã phối hợp với các lực lượng chức năng có liên quan kiểm tra quá trình cư trú của NNN. Việc kiểm tra này được tiến hành thường xuyên và được triển khai theo một số nội dung sau:

- Về địa bàn kiểm tra: Lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thường tập trung kiểm tra ở những địa bàn có đông NNN cư trú. Các địa bàn này thường được tập trung chủ yếu ở các quận nội thành nơi có các khách sạn trọng điểm, có đông NNN, các khu vực có nhiều nhà cho NNN thuê, khu chung cư có đông NNN tạm trú; các cơ sở kinh doanh lưu trú đã có vi phạm về việc không khai báo tạm trú hoặc các vi phạm pháp luật khác hoặc các cơ sở dịch vụ nhạy cảm về ANTT như vũ trường, quán Bar, nhà hàng ăn uống có đông NNN vui chơi giải trí nhất là nơi có NNN tham gia điều hành hoặc đầu tư, các tụ điểm tập trung đông NNN sinh hoạt vào ban đêm: Bar Hale club (hồ Thiên Quang); Hồ Gươm xanh club (phố Lý Thái Tổ), Next Top (đường Hoàng Đạo Thúy)...

- Về nội dung kiểm tra

Khi kiểm tra NNN cư trú tại Hà Nội lực lượng chức năng tập trung kiểm tra các nội dung về thủ tục xuất nhập cảnh gồm: Hộ chiếu và các giấy tờ có giá trị thay hộ chiếu, thị thực; xác định cá nhân, cơ quan, tổ chức Việt Nam xin cấp phép cư trú; mục đích đăng ký cư trú; công việc, chức danh thực tế đang làm tại cơ sở; các giấy tờ liên quan như: hợp đồng lao động, giấy phép lao động, văn bằng chứng chỉ về trình độ chuyên môn; địa chỉ NNN tạm trú, thường trú tại Hà Nội; nội dung khai báo tạm trú mà NNN đã thực hiện.

- Về hình thức kiểm tra

Lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh có nhiều hình thức để kiểm tra việc cư trú của NNN đó là kiểm tra thường xuyên theo định kỳ hoặc kiểm tra đột xuất. Khi tiến hành kiểm tra, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh sẽ trực tiếp hoặc phối hợp với các lực lượng khác (cảnh sát khu vực, cảnh sát QLHC...) xuống địa bàn kiểm tra.

Quán triệt sâu sắc và thực hiện tốt các nội dung trên, thông qua công tác kiểm tra, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã nắm chắc được tình hình cư trú của NNN trên địa bàn thành phố, kịp thời phát hiện và xử lý hàng trăm trường hợp NNN vi phạm pháp luật về cư trú nói riêng và hàng ngàn NNN vi phạm pháp luật Việt Nam nói chung để chủ động hoặc phối hợp với các lực lượng khác trong ngành công an xử lý nghiêm các vi phạm này. Chẳng hạn, ngày 15/5/2012, cán bộ Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội phối hợp với trinh sát phòng PA83 đã kiểm tra Phòng khám Maria (phố Thái Thịnh, quận Đống Đa). Đây là phòng đa khoa có sự tham gia khám bệnh của 10 bác sĩ người Trung Quốc. Tuy nhiên qua kiểm tra lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh phát hiện chỉ có 2 trong tổng số 10 bác sĩ đang là việc tại Phòng khám có đầy đủ các giấy tờ liên quan đến việc cư trú và có hợp đồng lao động, 08 bác sĩ còn lại tuy làm việc trong phòng khám nhưng không có hợp

đồng lao động, có người đã hết thời hạn tạm trú, đặc biệt cả 10 bác người Trung Quốc đều không chấp hành quy định khai báo tạm trú.

Thứ hai, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của người nước ngoài ở thành phố Hà Nội.

Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh sẽ trực tiếp và chủ trì xử lý vi phạm hành chính của NNN về cư trú. Cụ thể, quá trình thực hiện lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã chấp hành nghiêm chỉnh các quy định pháp luật của nhà nước cũng như các văn bản hướng dẫn của Bộ Công an liên quan đến công tác xử lý vi phạm của NNN như: Luật nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của NNN tại Việt Nam; Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự an toàn xã hội... Lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh cũng tuyệt đối tuân thủ nghiêm chỉnh các nguyên tắc, trình tự, thủ tục của pháp luật Việt Nam, đồng thời còn căn cứ vào Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc thừa nhận liên quan đến công tác xử lý NNN.

Thực tiễn vi phạm pháp luật về cư trú của NNN ở thành phố Hà Nội tập trung vào các vi phạm sau:

- *Quá hạn thị thực, quá hạn tạm trú:* Pháp luật hiện hành quy định, sau khi nhập cảnh NNN sẽ được phép tạm trú tại Hà Nội trong thời hạn cho phép, hết thời hạn này NNN phải xuất cảnh. Đa số NNN đều chấp hành nghiêm chỉnh quy định này, tuy nhiên có nhiều trường hợp, sau khi đã hết hạn thị thực, hết thời hạn tạm trú, NNN vì lý do nào đó không tự giác xuất cảnh mà tiếp tục cư trú trên địa bàn. Đây là vi phạm phổ biến nhất của NNN đang tạm trú trên địa bàn thành phố Hà Nội. Từ năm 2012 đến năm 2017 lực lượng chức năng đã phát hiện và xử lý 1045 trường hợp vi phạm (chiếm 36% tổng số vi phạm của NNN tại Hà Nội) [14].

- *Không khai báo tạm trú*: Từ năm 2012 đến năm 2017 lực lượng chức năng đã phát hiện và xử lý 114 trường hợp vi phạm (chiếm 4% tổng số vi phạm của NNN tại Hà Nội) [14], thường xảy ra đối với những khách du lịch tự do, không đi theo chương trình của các doanh nghiệp lữ hành và tạm trú tại các nhà nghỉ, nhà trọ bình dân hoặc tại nhà riêng của các công dân trên địa bàn. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là những trường hợp vi phạm này không phải là những người mới sang du lịch Việt Nam lần đầu, chưa nắm được các quy định, mà hầu hết số này đã có thời gian cư trú lâu trên địa bàn thành phố Hà Nội, thậm chí có trường hợp đã sang du lịch Việt Nam nhiều lần, có hiểu biết về pháp luật Việt Nam nhưng vẫn cố tình vi phạm. Tình trạng này do nhiều nguyên nhân khác nhau song chủ yếu là do ý thức pháp luật kém, do chủ cơ sở, chủ nhà chủ quan, không nhắc nhở, do việc xử lý của các cơ quan chức năng chưa nghiêm minh, chưa đủ sức răn đe.

- *Cư trú trái phép*: Từ năm 2012 đến năm 2017 lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã phát hiện và xử lý 11 trường hợp NNN cư trú trái phép (chiếm 0,5% tổng số vi phạm của NNN tại Hà Nội) [14]. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều trường hợp NNN cư trú trái phép chưa được cơ quan chức năng phát hiện và xử lý. Những NNN này thường thuê, mượn nhà để cư trú tại thành phố Hà Nội một cách không hợp pháp, tập trung chính là số khách du lịch gốc Phi.

- *Không có giấy tờ tùy thân, không xuất trình được giấy tờ tùy thân khi cơ quan có thẩm quyền yêu cầu kiểm tra*: vi phạm này tuy xảy ra không nhiều nhưng gây khó khăn cho cơ quan Công an trong quá trình xác minh xử lý người vi phạm. Có nhiều nguyên nhân khác nhau song đáng chú ý là NNN trong thời gian cư trú trên địa bàn Thủ đô bị mất hộ chiếu và giấy tờ tùy thân nhưng không khai báo; có trường hợp NNN cố tình vứt bỏ, hủy hộ chiếu để kéo dài thời gian cư trú. Các đối tượng này khi bị cơ quan CATP Hà Nội phát

hiện, xử lý thì không chịu khai báo thông tin về quốc tịch, thời gian nhập cảnh... mà ngược lại cố tình che giấu, thậm chí sử dụng ngôn ngữ không phải ngôn ngữ thông dụng hoặc sử dụng tiếng mẹ đẻ, gây rất nhiều khó khăn cho cơ quan Công an trong quá trình xử lý, trục xuất những đối tượng này. Những trường hợp này thường tập trung vào NNN có quốc tịch một số nước châu Phi (Nigeria, Angola), Philippine.

Theo quy định của pháp luật, các hình thức xử phạt vi phạm hành chính bao gồm: cảnh cáo, phạt tiền và trục xuất[10]. Từ năm 2012 đến hết 2017, Phòng PA72 Hà Nội đã phát hiện và xử lý 2870 trường hợp NNN vi phạm các quy định về xuất nhập cảnh trong đó có 2045 trường hợp có hành vi vi phạm về cư trú chiếm 71,2% tổng số NNN vi phạm. Kết quả xử lý bao gồm: phạt cảnh cáo: 140 trường hợp, phạt tiền 1725 trường hợp với tổng số tiền phạt là 6.968.558.000 đồng, buộc xuất cảnh 20 NNN và bàn giao A72 xử lý 64 trường hợp NNN vi phạm[14]. Bên cạnh đó, các hình thức xử lý khác như rút ngắn thời hạn thị thực, thu hồi thẻ tạm trú; không giải quyết gia hạn cư trú, cấp đổi thị thực...

Quá trình thực hiện công tác xử lý vi phạm đã đảm bảo sự chỉ đạo tập trung thống nhất của lãnh đạo CATP, phục vụ tốt chính sách mở rộng quan hệ đối ngoại, hợp tác kinh tế giữa Việt Nam và các quốc gia trên thế giới, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của NNN trong quá trình hoạt động, làm việc, kinh doanh trên địa bàn thành phố Hà Nội. Quá trình xử lý đảm bảo khôn khéo, linh hoạt, mềm dẻo, không để xảy ra sai sót cho các thế lực thù địch can thiệp, xuyên tạc, vu cáo.

2.2.6. Thống kê nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội

Để phục vụ quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội, lực lượng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã triển khai thực hiện thống kê

nhà nước về NNN nói chung và NNN cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội nói riêng. Hoạt động này được triển khai hàng ngày, hàng tuần và định kỳ từng tháng, quý, năm, góp phần tham mưu tích cực cho Bộ Công an và UBND thành phố Hà Nội trong việc đánh giá toàn diện, hiệu quả các biện pháp quản lý NNN.

Để thực hiện công tác thống kê NNN cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã xây dựng các tiêu chí thống kê về quốc tịch, thành phần, độ tuổi, giới tính, mục đích cư trú, địa chỉ cư trú, cơ quan bảo lãnh... của NNN đang cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội. Hoạt động thống kê nhà nước về NNN cư trú trên địa bàn thành phố Hà Nội được lực lượng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội thực hiện chủ yếu thông qua phương pháp thu thập và tổng hợp số liệu. Số liệu này được tập hợp từ các nguồn khác nhau như: thông tin cấp phép nhập cảnh của Bộ Công an, thông tin khai báo tạm trú của NNN, thông tin giải quyết cấp thị thực, thẻ tạm trú tại CATP Hà Nội... Trên cơ sở thông tin từ các nguồn trên, cán bộ PA72 CATP Hà Nội thực hiện nhập số liệu, phân tích, thống kê, lưu trữ thông tin NNN cư trú tại thành phố Hà Nội thông qua hệ thống máy tính điện tử gồm máy chủ và các máy tính cá nhân kết nối qua mạng LAN.

Nhận thức đây là một hoạt động quan trọng, thời gian qua lực lượng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội dưới sự chỉ huy, chỉ đạo của các cấp lãnh đạo đã tập trung thống kê một cách chính xác về tình hình cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, do phương tiện vật chất phục vụ công tác thống kê còn nghèo nàn, chậm được thay thế; các chương trình phần mềm mang nhiều tính thủ công, chắp vá, chưa được đầu tư đúng mức; sự phối hợp của các cơ quan ban ngành chưa thực sự chặt chẽ, chưa có cơ chế ràng buộc dẫn đến thông tin, tình hình NNN cư trú trên địa bàn thành phố được thống kê còn chậm. Do vậy, thời gian tới cần tăng cường

quan hệ phối hợp với các lực lượng và đầu tư cơ sở vật chất cho công tác thống kê nhà nước về cư trú của NNN để đáp ứng được yêu cầu của tình hình thực tiễn hiện nay.

2.2.7. Hợp tác quốc tế trong quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội

Việc hợp tác quốc tế trong QLNN về hoạt động của NNN nói chung và cư trú của NNN nói riêng hiện nay chủ yếu do Cục quản lý xuất nhập cảnh - Bộ Công an tiến hành. Công an các địa phương trong đó có Công an Hà Nội có trách nhiệm tham gia và thực hiện theo sự chỉ đạo và hướng dẫn của Cục quản lý xuất nhập cảnh. Nội dung hợp tác quốc tế trong QLNN về hoạt động của NNN tập trung vào các lĩnh vực: quản lý di cư, nhận trở lại công dân, chống xuất nhập cảnh, cư trú trái phép, buôn bán người, đào tạo nâng cao năng lực, tranh thủ sự hỗ trợ về tài chính, phương tiện, trang thiết bị phục vụ công tác.

Theo đó, với địa bàn là Thủ đô - nơi thường xuyên diễn ra các sự kiện quốc tế và quốc gia quan trọng nên Công an Hà Nội đã phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành trong việc tổ chức đón tiếp, tạo điều kiện ưu tiên về thủ tục xuất nhập cảnh cho các đoàn nguyên thủ quốc gia, khách mời đến thăm, làm việc tại Việt Nam, đặc biệt trong dịp phục vụ các sự kiện quốc tế lớn tổ chức tại Việt Nam như Hội nghị APEC 2006, ASEM 5, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN. Đồng thời, từ thực tiễn quản lý cư trú trên địa bàn mình, Công an Hà Nội đã kịp thời cung cấp, trao đổi thông tin, xin chỉ đạo, hướng dẫn của Cục quản lý xuất nhập cảnh về xử lý các trường hợp đặc biệt là NNN vi phạm pháp luật Việt Nam; nhận trở lại công dân; tội phạm buôn bán người... Đồng thời đã tranh thủ sự hỗ trợ của các đối tác nước ngoài như Anh, Australia, Pháp, Ba Lan... cho công tác nâng cao năng lực, trang bị phương tiện, thiết bị phục vụ công tác như tham gia các khoá đào tạo nâng cao năng

lực cán bộ về kỹ năng phát hiện hộ chiếu, giấy tờ giả, kỹ thuật điều tra các mạng lưới xuất nhập cảnh trái phép, kỹ năng phân tích thông tin xuất nhập cảnh, đào tạo tiếng Anh, phiên dịch....

2.3. Nhận xét, đánh giá

2.3.1. Những kết quả đạt được

Công tác quản lý cư trú của NNN ở thành phố Hà Nội trong thời gian qua đã đạt một số kết quả cơ bản sau:

Thứ nhất, Hoạt động quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội về cơ bản đã góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh trật tự trên địa bàn Thủ đô, tạo môi trường chính trị - kinh tế - xã hội an toàn, ổn định, góp phần thu hút ngày càng đông NNN đến Hà Nội du lịch, kinh doanh, đầu tư, làm việc, học tập...

Thứ hai, Với tư cách là chủ thể chủ trì, nòng cốt lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã tổ chức lực lượng, sử dụng tổng hợp các biện pháp nhằm tổ chức, duy trì hoạt động cư trú của của NNN theo đúng các quy định của pháp luật, làm tốt công tác nắm tình hình, cơ bản đã đảm bảo tính mạng, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp của NNN, đồng thời chủ động phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hoạt động xâm phạm ANQG, TTATXH.

Thứ ba, Công tác kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật của NNN cư trú tại thành phố Hà Nội về cơ bản đã đáp ứng được những yêu cầu mà công tác đặt ra, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm quy chế xuất nhập cảnh của NNN và cá nhân tổ chức Việt Nam có liên quan. Thủ đô Hà Nội không có tình trạng NNN lao động trái phép tràn lan, không có NNN cư trú trái phép, cư trú quá hạn tập trung với số lượng lớn như một số địa phương khác.

Thứ tư, Việc áp dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý cư trú của NNN nhất là công tác khai báo tạm trú đã được triển khai và đạt hiệu quả

tốt, phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính. Thành phố Hà Nội là địa phương đi đầu cả nước trong áp dụng công nghệ thông tin vào khai báo tạm trú cho NNN, từ đó các địa phương khác trong cả nước mới học hỏi và thực hiện theo mô hình quản lý này. Đến nay CATP đã triển khai công tác nhận thông tin khai báo tạm trú qua đường truyền số liệu trên nền Internet đáp ứng 85% khối lượng khai báo tạm trú cho NNN, tạo điều kiện tối đa cho các cơ sở cư trú cũng như hạn chế những thiếu sót do khai báo thủ công, đáp ứng nhanh công tác quản lý, thống kê.

2.3.2. Những bất cập, hạn chế

Bên cạnh kết quả đạt được, thực tiễn công tác quản lý cư trú của NNN ở thành phố Hà Nội thời gian qua cũng đã và đang bộc lộ những hạn chế, bất cập, đó là:

Một là, hệ thống văn bản QLNN về cư trú của NNN vẫn có những khoảng trống về trách nhiệm và phối hợp giữa các lực lượng trong quản lý gồm lực lượng xuất nhập cảnh, các đơn vị nghiệp vụ, lực lượng cảnh sát QLHC và Công an xã, phường. Ngoài ra, chế tài xử lý quy định đối với một số hành vi vi phạm trong lĩnh vực cư trú của NNN chưa đủ sức răn đe, ngăn chặn; nhiều hành vi vi phạm mới của NNN chưa được quy định và hướng dẫn xử lý....

Hai là, công tác phối hợp giữa lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh với lực lượng cảnh sát QLHC, lực lượng Công an xã, phường trong công tác quản lý các cơ sở lưu trú và quản lý khai báo tạm trú đối với NNN ở cấp quận, huyện, thị xã còn chưa đồng bộ, thiếu sự trao đổi thường xuyên những thông tin liên quan NNN và cơ sở lưu trú NNN. Điều này làm ảnh hưởng đến công tác thu thập thông tin, tài liệu, tình hình phục vụ công tác quản lý cư trú. Đặc biệt là công tác nắm tình hình liên quan hoạt động cư trú của NNN có lúc, có

nơi còn chưa chủ động, khâu dự báo tình hình, phân tích, đánh giá, xử lý tình hình có lúc chưa nhạy bén, kịp thời.

Ba là, công tác quản lý khai báo tạm trú đối với NNN vẫn còn nhiều điểm bất cập đó là: hiện tượng truyền thông tin khai báo tạm trú còn chưa đầy đủ, kịp thời và chính xác, mô hình khai báo tạm trú theo 3 cấp ít nhiều vẫn còn phức tạp; cơ sở vật chất đáp ứng cho việc khai báo tạm trú trên nền tảng Internet chưa đáp ứng được yêu cầu.

Bốn là, công tác kiểm tra NNN cư trú có lúc còn chưa chặt chẽ, đa phần là do cán bộ chiến sĩ còn yếu về ngoại ngữ và có tâm lý ngại va chạm với NNN dẫn đến tình trạng một số trường hợp NNN tập trung với số lượng lớn, tạm trú tại nơi không được phép, không khai báo tạm trú, quá hạn tạm trú trong thời gian dài mới bị phát hiện.

2.3.3. Nguyên nhân của những bất cập, tồn tại

Những hạn chế, bất cập trong công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội thời gian qua xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, chỉ rõ những nguyên nhân này chính là cơ sở đề ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động này trong thời gian tới. Qua nghiên cứu thực tiễn có thể rút ra những nguyên nhân cơ bản sau đây

a. Nguyên nhân khách quan

- Hà Nội là thành phố có số lượng NNN đông, đa dạng về quốc tịch, độ tuổi, nghề nghiệp và khá phức tạp về nhân thân. Do đến từ nhiều quốc gia trên thế giới nên phong tục, tập quán, cách sinh hoạt, ngôn ngữ khác nhau, việc cư trú, đi lại không chỉ tập trung một địa bàn nhất định mà trong phạm vi toàn thành phố. Trong khi đó lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh của CATP còn quá mỏng, do vậy công tác kiểm tra, quản lý cư trú đối với NNN trên địa bàn thành phố còn gặp nhiều khó khăn.

- Trong những năm gần đây, thành phố Hà Nội được mở rộng địa giới hành chính, tốc độ đô thị hoá tăng nhanh, nhiều toà nhà, khu chung cư, được xây dựng và cho NNN thuê, tập trung tại một số khu vực như phường Quảng An (quận Tây Hồ), phường Trung Hoà (quận Cầu Giấy), phường Nhân Chính (quận Thanh Xuân). Nhiều chủ nhà là người ngoại tỉnh hoặc không ở cùng địa chỉ cho thuê, thậm chí thường xuyên sinh sống ở nước ngoài hoặc giao việc khai báo tạm trú cho NNN thuê nhà, mặc dù theo quy định thì chủ nhà phải khai báo tạm trú cho khách, nên có tình trạng NNN thuê nhà cho bạn bè đến ở nhờ nhưng không khai báo tạm trú mà cơ quan công an chưa nắm được. Đây chính là môi trường thuận lợi cho vi phạm pháp luật của NNN được thực hiện.

- Một số chủ khách sạn ý thức chấp hành pháp luật còn yếu không kiểm tra đơn đốc mà phó mặc việc khai báo tạm trú cho nhân viên lễ tân, trong khi lại thường xuyên thay đổi lễ tân và sử dụng lễ tân không đủ trình độ để tiết kiệm chi phí. Vì vậy, có tình trạng thực hiện khai báo tạm trú cho NNN một cách khá tùy tiện, như: quên không khai báo tạm trú, để dồn nhiều ngày mới khai báo tạm trú hoặc khai báo qua loa, thiếu thông tin của NNN; lễ tân làm thủ tục khai báo tạm trú cho NNN hoàn toàn dựa trên danh sách của công ty du lịch, không đối chiếu với hộ chiếu của khách; có trường hợp do NNN không có giấy tờ hợp lệ nên cơ sở không dám nhận khách hoặc ngược lại, cho khai báo tạm trú không có giấy tờ hợp lệ tạm trú mà không khai báo tạm trú. Ngoài ra, một số cơ sở cố tình không khai báo tạm trú cho khách nhằm mục đích trốn thuế (đặc biệt là số NNN chỉ ngủ qua đêm tại khách sạn hoặc NNN thuê nhà ở các khu đô thị mới, vùng giáp ranh địa giới hành chính).

b. Nguyên nhân chủ quan

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác đăng ký, quản lý tạm trú cho NNN còn nhiều điểm bất hợp lý, thiếu tính đồng

bộ như không quy định rõ trách nhiệm công an quận, huyện, phường xã trong quản lý cư trú của NNN; nhiều hành vi vi phạm mới chưa có chế tài xử lý; nhiều chế tài xử lý còn chưa đủ sức răn đe hoặc chưa có hướng dẫn về thủ tục, thẩm quyền áp dụng một số chế tài...

- Một số cán bộ, chiến sỹ thậm chí có cả chỉ huy công an một số phường, xã, thị trấn, đồn công an sở tại chưa nhận thức đúng về vai trò, tác dụng, ý nghĩa cũng như tầm quan trọng của công tác quản lý cư trú đối với NNN, cho rằng đây chỉ là công tác hành chính đơn thuần, từ đó dẫn đến không chú trọng, không sâu sát trong nắm tình hình, kiểm tra, phát hiện xử lý vi phạm; thậm chí còn có biểu hiện lơ là trong công tác, nếu có làm thì chỉ mang tính hình thức, đại khái, qua loa, đùn đẩy trách nhiệm trong quá trình giải quyết các vấn đề liên quan đến NNN tạm trú trên địa bàn. Thể hiện qua việc lưu giữ số liệu khách du lịch, các vụ việc, các trường hợp vi phạm pháp luật, vi phạm hành chính qua các năm không có hoặc chỉ có 1 hoặc 2 năm gần nhất; hoặc do không chú ý kiểm tra nên có tình trạng tiếp nhận cả phiếu khai báo tạm trú khai không đầy đủ hoặc không rõ ràng các thông tin quan trọng về NNN và địa chỉ nơi tạm trú nên không có tác dụng cập nhật và truy nguyên, có tình trạng vì cơ sở chưa đủ thủ tục để kinh doanh khách sạn, công an cơ sở không tiếp nhận hoặc tiếp nhận nhưng không chuyển phiếu khai báo tạm trú lên công an cấp trên. Cá biệt có trường hợp yêu cầu cơ sở phải khôi phục lại việc khai báo, viết phiếu tạm trú bằng tay mặc dù cơ sở đang thực hiện khai báo qua đường truyền máy tính, với lý do để thuận lợi trong việc kiểm tra.

- Số lượng cán bộ, chiến sỹ trực tiếp tiến hành quản lý cư trú của NNN ở Thủ đô hiện tại còn thiếu nhiều, trong khi đó lại phải kiêm nhiệm và giải quyết nhiều công việc, nhiệm vụ khác nhau (tham mưu, tổng hợp, hậu cần...) nên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả công tác quản lý cư trú của NNN. Trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ chiến sỹ làm công tác quản lý cư trú còn

nhiều hạn chế so với yêu cầu thực tiễn, đặc biệt là trình độ ngoại ngữ. Số cán bộ trực tiếp nhận và giải quyết các vấn đề liên quan đến tạm trú của NNN có thể nói thông thạo và giao tiếp bằng tiếng nước ngoài không nhiều. Trong khi đó NNN lại đến từ nhiều quốc gia khác nhau, sử dụng không chỉ các ngôn ngữ thông dụng như tiếng Anh, Pháp, Trung Quốc mà còn cả các ngoại ngữ khác: Tây Ba Nha, Bồ Đào Nha, Ả Rập và các ngôn ngữ của các nước Châu Phi. Do đó, rất khó khăn trong quá trình giao tiếp, quản lý và xử lý vi phạm. Hạn chế này dẫn đến tâm lý e ngại của cán bộ, chiến sĩ khi tiếp xúc với NNN, đồng thời việc tuyên truyền phổ biến đối với NNN về quy định, trình tự, thủ tục, trách nhiệm đăng ký tạm trú cũng gặp nhiều khó khăn...

- Sự phối hợp giữa lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh với các lực lượng khác có liên quan trong công tác quản lý cư trú của NNN có nơi, có lúc chưa thật chặt chẽ và vẫn là một trong những khâu yếu nhất của quá trình quản lý, đôi khi mang tính tượng trưng, hình thức.

- Các trang thiết bị, phương tiện phục vụ cho công tác tiếp nhận khai báo lưu trú, truyền số liệu, cơ sở vật chất, kỹ thuật của Phòng Quản lý xuất nhập cảnh của CATP còn hạn chế, thủ công. Số Công an phường có máy tính nối mạng nội bộ còn ít, chưa có chương trình truyền số liệu trực tiếp qua mạng vì tính từ Công an phường đến Công an quận, PA72 nên việc tiếp nhận khai báo tạm trú của NNN và trao đổi thông tin giữa các lực lượng khác hầu hết đều tiến hành một cách thủ công bằng hệ thống sổ sách, biểu mẫu mà chưa áp dụng các thành tựu khoa học công nghệ tiên tiến.

Kết luận Chương 2

Nội dung chương 2 của luận văn đã tập trung phân tích, đánh giá thực trạng hoạt động quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội; quá trình phân tích, đánh giá, tác giả tập trung nghiên cứu rút ra những đánh giá chung nhất về thực trạng các nội dung QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô, từ

đó chỉ rõ những kết quả đó đạt được cũng như những hạn chế, bất cập của công tác quản lý này trong thời gian qua. Đặc biệt luận văn đã chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế, bất cập của công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội bao gồm các nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Đây là cơ sở quan trọng để tác giả đưa ra những giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội trong thời gian tới.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CƯ TRÚ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

3.1.1. *Đảm bảo kết hợp giữ vững an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội với yêu cầu hội nhập quốc tế*

Quan điểm này nhằm giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa kinh tế với chính trị, giữa hội nhập quốc tế với việc giữ vững chủ quyền quốc gia, độc lập dân tộc trong quá trình QLNN về cư trú của NNN. QLNN về cư trú của NNN cần phải đảm bảo việc thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế.

Trong QLNN về cư trú của NNN, các cơ quan chức năng phải đặt các yêu cầu trên trong mối quan hệ hài hòa, không được vì đáp ứng yêu cầu này mà ảnh hưởng đến yêu cầu kia. Việc xử lý các vi phạm pháp luật của NNN vừa phải thể hiện tính nghiêm minh, vừa phải mềm dẻo, linh hoạt, gây được thiện cảm tốt đối với họ. Song cũng cần chống tình trạng vì sợ ảnh hưởng đến an ninh quốc gia mà không cởi mở trong việc QLNN về cư trú của NNN và ngược lại không được quá coi trọng việc tạo thiện cảm với NNN mà để họ lợi dụng gây thiệt hại cho lợi ích quốc gia.

Việc đổi mới thủ tục, cơ chế QLNN về cư trú của NNN đòi hỏi vừa phải tạo điều kiện cho NNN cư trú, đi lại trên lãnh thổ Việt Nam, vừa phải góp phần nâng cao và đảm bảo hiệu quả phòng ngừa, phát hiện và đấu tranh với các hoạt động vi phạm pháp luật của NNN, giữ vững chủ quyền, độc lập dân tộc, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

3.1.2. Đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người nước ngoài

Việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của NNN vừa là quan điểm vừa là mục đích hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN. Hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN phải hướng tới việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của NNN. Vì vậy, việc cải cách các thủ tục hành chính trong QLNN về cư trú của NNN phải ngày càng đơn giản, thông thoáng tạo thuận lợi cho NNN. Việc xử lý vi phạm pháp luật Việt Nam của NNN phải tuân theo pháp luật Việt Nam, luật pháp và thông lệ quốc tế. Do vậy, việc xử lý các trường hợp NNN vi phạm pháp luật Việt Nam phải hết sức khéo léo, vừa đạt được hiệu quả quản lý vừa đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của NNN.

3.1.3. Đảm bảo công khai, thuận lợi và hiện đại hóa

Trong quá trình hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN, cơ quan chức năng cần đảm bảo công khai, thuận lợi nhằm khắc phục những bất cập, hạn chế và phiền hà trong quản lý. Đồng thời, hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN hiện nay nhất thiết phải đảm bảo theo hướng hiện đại hóa. Đây là xu thế chung, là đòi hỏi cấp thiết từ thực tế khách quan hiện nay trong QLNN về cư trú của NNN.

Để đảm bảo công khai, thuận lợi và hiện đại hóa, các giải pháp hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN cũng cần phải chú ý tham khảo, tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm quản lý tiên tiến trên thế giới vào thực tiễn tại Việt Nam. Việc hoàn thiện hệ thống văn bản QLNN về cư trú của NNN cần chú ý đảm bảo xoá bỏ những quy định gây khó khăn, cản trở việc thực hiện quyền cư trú của NNN, tạo điều kiện thông thoáng, thuận lợi và an ninh trong việc thực hiện thủ tục quản lý cư trú của NNN. Việc bổ sung, sửa đổi các văn bản pháp luật đã ban hành và xây dựng văn bản luật mới trong QLNN về cư trú của NNN nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính, đồng thời bảo đảm cho việc phục vụ các yêu cầu bảo vệ an ninh quốc gia. Các quy định

về trình tự, thủ tục trong QLNN về cư trú của NNN cũng cần được đổi mới theo hướng tạo thuận lợi cho NNN, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm thế giới lại vừa đảm bảo quản lý chặt chẽ, hiệu quả.

Những quy định về chế tài xử lý đối với vi phạm pháp luật về cư trú của NNN cần đảm bảo nghiêm minh, chặt chẽ, đảm bảo đủ sức phòng ngừa, răn đe. Các quy định pháp luật liên quan đến QLNN về cư trú của NNN cũng cần chú ý tạo cơ sở pháp lý huy động sức mạnh tổng hợp, phát huy vai trò, trách nhiệm của chủ thể quản lý cũng như các cơ quan, ban ngành, đoàn thể xã hội và mọi công dân.

3.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn thủ đô Hà Nội

3.2.1. Hoàn thiện hệ thống văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Xuất phát từ việc NNN vào Việt Nam nói chung và Thủ đô Hà Nội nói riêng đều mong muốn có một hệ thống văn bản pháp luật mang tính ổn định, có hiệu lực cao để có thể yên tâm trong thời gian cư trú tại Việt Nam; đồng thời cơ quan quản lý đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý. Tuy nhiên, một số văn bản hiện nay không còn phù hợp do tình hình kinh tế xã hội đã có nhiều thay đổi, cần phải có sự điều chỉnh, bổ sung. Cụ thể:

Một là, những quy định về phân công trách nhiệm trong công an nhân dân về công tác quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú và hoạt động của NNN tại Việt Nam nói chung và tại Hà Nội đến nay cũng đã bộc lộ một số vướng mắc cần phải nghiên cứu sửa đổi. Đó là tình trạng chia tách, phân công có sự chưa hợp lý trong công tác quản lý NNN vào Việt Nam, cụ thể là: theo quy định thì khâu nhập cảnh do lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thuộc lực lượng An ninh nhân dân đảm nhiệm; khâu quản lý cư trú của NNN sau khi họ đã

vào Việt Nam lại do cả lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh và lực lượng Cảnh sát QLHC về TTXH đảm nhiệm, trong đó lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thực hiện công tác quản lý cư trú của NNN theo diện đối tượng được phân công còn lực lượng QLHC về TTXH cũng đảm nhiệm công tác quản lý cư trú của NNN theo chức năng phụ trách địa bàn của lực lượng Cảnh sát. Tuy nhiên trong thực tế thì dù phụ trách địa bàn nhưng lực lượng Cảnh sát chỉ nắm được số lượng NNN cư trú ở địa bàn mình quản lý mà không nắm được hoạt động cụ thể, nhất là những hoạt động vi phạm pháp luật của NNN ở địa bàn đó. Có thể nói, việc chia tách như trên sẽ gây nhiều khó khăn cho hoạt động nắm tình hình, quản lý NNN có mặt tại Việt Nam, làm cho công tác này bị gián đoạn, không liên tục khi mà chúng ta chưa xây dựng được mối quan hệ phối hợp chặt chẽ. Do vậy, trong các văn bản pháp lý hiện hành cần thiết phải tính toán quy định thêm trách nhiệm và thẩm quyền cho lực lượng cảnh sát QLHC về TTXH trong quản lý và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN như lực lượng này cũng có thẩm quyền xử lý với các hành vi vi phạm của NNN trừ các trường hợp có yếu tố phức tạp thì chuyển cho lực lượng quản lý xuất nhập cảnh xử lý.

Hai là, mặc dù Quyết định 3186/QĐ-CAHN không quy định rõ trách nhiệm công an quận, huyện, thị xã trong quản lý cư trú của NNN song trên thực tế thì lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh phải thông qua các lực lượng trên để tập hợp thông tin về NNN cư trú theo các địa bàn. Việc không quy định rõ này khiến lực lượng công an quận, huyện, thị xã không chủ động và không thực hiện tốt cơ chế phối hợp để chuyển thông tin về NNN cư trú ở địa bàn mình cho lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh, ngoài ra không quy định rõ trách nhiệm của lực lượng công an quận, huyện, thị xã cũng làm cho lực lượng này thiếu tinh thần, trách nhiệm và sự chủ động trong công tác. Để khắc phục tình trạng trên Công an Hà Nội cần thiết phải ban hành một văn

bản mới thay thế cho Quyết định 3186/QĐ-CAHN ngày 6/10/2015 quy định về phân công trách nhiệm giữa các lực lượng CATP trong công tác quản lý NNN. Trong văn bản mới cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng lực lượng trong công tác quản lý cư trú của NNN tại Hà Nội, quy định rõ lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh sẽ làm những công việc gì, lực lượng QLHC về TTXH, lực lượng công an quận, huyện sẽ làm những gì? Trong đó cũng cần chỉ rõ vai trò chủ trì và thống nhất quản lý là do lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh thực hiện và đồng thời cũng quy định rõ cơ chế phối hợp, và chế tài áp dụng nếu lực lượng nào chưa thực hiện tốt những quy định phối hợp này.

Ba là, CATP cần chủ động tham mưu cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (Bộ Công an, Ủy ban nhân dân thành phố) kịp thời ban hành, sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc mời, bảo lãnh cho NNN nhập cảnh Việt Nam; không cho phép các công ty du lịch bảo lãnh làm thị thực cho NNN nhập cảnh Việt Nam làm việc, lao động; quy định cụ thể việc miễn thị thực, hủy thị thực và quy định loại đối tượng, điều kiện và hành vi vi phạm pháp luật của NNN chưa đến mức trục xuất thì phải có chế tài hủy thị thực, buộc xuất cảnh hoặc rút ngắn thời hạn thị thực. Ngoài ra, cần xây dựng hướng dẫn xác định chế tài trong trường hợp NNN tạm trú tại cơ sở lưu trú mà chủ cơ sở lưu trú không biết; xác định người chịu trách nhiệm khai báo tạm trú trong trường hợp cơ sở lưu trú được cho thuê qua nhiều người. Đồng thời cần bổ sung các chế tài đủ mạnh đối với các chủ cơ sở lưu trú có hành vi không thực hiện khai báo tạm trú theo quy định; đối với những trường hợp vi phạm nghiêm trọng hoặc vi phạm nhiều lần có thể thu giấy phép, đình chỉ hoạt động kinh doanh.

Bốn là, CATP cũng cần chủ động tham mưu cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cần quy định chặt chẽ, cụ thể hơn về đối tượng, điều kiện, trình

tự, thủ tục, thẩm quyền xem xét, giải quyết cho NNN được thường trú tại Việt Nam. Trong đó có thể tính toán chuyển việc xét thường trú cho NNN cho Cục quản lý xuất nhập cảnh – Bộ Công an, còn lực lượng xuất nhập cảnh địa phương (trong đó có Hà Nội) chỉ giải quyết và quản lý tạm trú bởi vì theo quy định hiện nay diện cấp thẻ thường trú thuộc thẩm quyền của CATP và số lượng thực tế cấp thẻ thường trú cho NNN trong năm năm gần đây rất hạn chế.

Năm là, đối với văn bản làm cơ sở pháp lý cho việc phối hợp lực lượng QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô như Thông tư số 54/2013/TT-BCA; Quyết định 3186/QĐ-CAHN.... trong thời gian tới cần phải nghiên cứu, tiến hành sơ kết và ban hành các văn bản hướng dẫn cho phù hợp với tình hình thực tế.

3.2.2. Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Thời gian tới trong công tác phối hợp cần tập trung vào một số nội dung: Tổ chức tiếp nhận khai báo, đăng ký tạm trú cho NNN; điều tra nghiên cứu nắm tình hình, thu thập thông tin về NNN đang cư trú ở thành phố Hà Nội, kịp thời phát hiện các nghi vấn vi phạm pháp luật; phối hợp trong việc tuyên truyền, vận động quần chúng nhân dân nắm tình hình, phát hiện những biểu hiện nghi vấn; phối hợp trong việc trao đổi thông tin về tình hình vi phạm, các kế hoạch, biện pháp phòng chống vi phạm, phối hợp trong việc xử lý vi phạm, điều tra tội phạm có liên quan đến NNN và những khó khăn, vướng mắc nảy sinh.

Với vai trò nòng cốt, chủ trì trong QLNN về cư trú của NNN, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội cần tập trung thực hiện tốt một số vấn đề sau:

- Trước hết, cần thực hiện nghiêm túc các quy định về việc phân công trách nhiệm trong quản lý hoạt động của NNN nói chung và hoạt động cư trú của người nước nói riêng như Quyết định số 468/QĐ-A61-A72; Quyết định số 469/QĐ-A61-A72 của Tổng cục An ninh thuộc Bộ Công an và Quyết định số 3186/QĐ-CAHN...trong đó tập trung vào những quy định có liên quan đến sự phối hợp giữa lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh với lực lượng Cảnh sát QLHC về TTXH trong việc truyền tin báo và số liệu đảm bảo đúng thời gian quy định, đúng trách nhiệm của mình, không đùn đẩy, né tránh.

- Xây dựng quy chế phối hợp mới giữa các lực lượng có liên quan trong ngành Công an về công tác quản lý NNN tạm trú đảm bảo tính hợp lý trong đó xác định rõ trách nhiệm cụ thể của từng lực lượng, quy chế phối hợp trao đổi thông tin, đặc biệt cần đưa ra chế tài xử lý áp dụng với lực lượng nào không thực hiện đúng và đầy đủ các quy định trong quy chế phối hợp.

- Hàng năm nên tổng kết chuyên đề công tác QLNN về cư trú của NNN nhằm trao đổi tình hình, thông tin có liên quan đến công tác quản lý NNN trên địa bàn, trên cơ sở đó xây dựng kế hoạch phối hợp quản lý, phòng ngừa, đấu tranh với những hành vi vi phạm pháp luật của NNN trên địa bàn thành phố. Khi tiến hành tổng kết, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh cần chủ trì và nội dung buổi tổng kết cần chỉ ra được những hạn chế đang còn tồn tại, những vướng mắc đồng thời rút ra những kinh nghiệm hay trong quá trình quản lý.

- Tăng cường phối hợp giữa các đơn vị nghiệp vụ của CATP với các đơn vị Công an cơ sở như quận, huyện, phường, xã trong việc nâng cao hiệu quả công tác quản lý, đấu tranh phòng ngừa các vi phạm pháp luật của NNN. Việc phối hợp cần tập trung vào phối hợp về thông tin, báo cáo.

Việc tổ chức thực hiện chế độ thông tin, báo cáo là một công việc cực kỳ quan trọng, có vai trò quyết định đến sự thành, bại của công tác phối hợp. Tuy nhiên, việc đảm bảo thực hiện chế độ thông tin, báo cáo một cách nghiêm túc, đúng quy định, kịp thời và mang lại hiệu quả cao cũng không phải dễ dàng. Do vậy, yêu cầu đặt ra cần phải xây dựng một chế độ thông tin, báo cáo mới phù hợp, khoa học hơn. Các cơ quan, ban ngành có liên quan cần phải đóng góp ý kiến giúp cơ quan chủ trì này xây dựng chế độ thông tin, báo cáo phù hợp. Trong đó, nội dung cần phải quy định rõ trường hợp, chủ thể báo cáo, chủ thể tiếp nhận báo cáo, trình tự, thủ tục, nội dung, cách thức... báo cáo một cách cụ thể, chi tiết, hợp lý, đảm bảo việc thông tin, báo cáo được nhanh chóng, kịp thời, đúng quy định, đầy đủ, chính xác, có trọng tâm, không lan man.

Hiện nay, cơ quan Quản lý xuất nhập cảnh cần phải triệt để ứng dụng thành tựu khoa học, công nghệ vào xây dựng và thực hiện chế độ thông tin, báo cáo đảm bảo kịp thời và đạt hiệu quả cao hơn. Các cơ quan chức năng không những thông tin, báo cáo trực tiếp, bằng văn bản mà còn có thể báo cáo thông qua điện thoại hoặc qua mạng máy tính có bảo mật. Tuy nhiên để đảm bảo tính bí mật, cơ quan Quản lý xuất nhập cảnh cần có những biện pháp thích hợp và hướng dẫn các cơ quan, đơn vị liên quan thực hiện nghiêm chỉnh. Ngoài ra, trong thời gian tới, cơ quan chủ trì này cần tăng cường hơn nữa việc sử dụng mạng Internet phục vụ QLNN về cư trú của NNN. Điều này giúp đảm bảo thông tin về tình trạng NNN sinh sống, cư trú, làm ăn... trên địa bàn được cập nhật nhanh chóng, chất lượng.

Mặt khác cần chú trọng kiểm tra, sơ kết, tổng kết, đánh giá việc thực hiện phối hợp QLNN về cư trú của NNN đảm bảo thường xuyên, phù hợp. Đây cũng là biện pháp để khắc phục những hạn chế ở trên. Hoạt động kiểm tra, sơ kết, tổng kết, đánh giá được thực hiện theo có thể thực hiện theo định

kỳ: 1 tháng, 3 tháng, 1 quý, 6 tháng, cả năm hoặc đột xuất khi gặp một khó khăn, vướng mắc và thành công khi giải quyết một công việc nào đó.

3.2.3. Nâng cao chất lượng, nhận thức và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Xuất phát từ yêu cầu nâng cao hiệu quả QLNN đối với cư trú của NNN đòi hỏi phải đồng thời hoàn thiện hệ thống pháp luật với hoàn thiện tổ chức bộ máy hợp lý cùng đội ngũ cán bộ quản lý đủ về số lượng, đảm bảo về chất lượng. Nhưng hiện nay, thực trạng tổ chức bộ máy còn chưa tập trung, thống nhất, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức quản lý còn thiếu và yếu.

Quản lý cư trú của NNN là một mặt công tác rất quan trọng đòi hỏi phải có đội ngũ cán bộ vừa có trình độ cao về nghiệp vụ, pháp luật, vừa phải nhạy bén về chính trị, có tư duy đối ngoại sắc bén trong quá trình tiến hành các hoạt động quản lý đồng thời phải có khả năng ngoại ngữ tốt. Nghiên cứu thực tế công tác QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội thời gian qua cho thấy, một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả quản lý là đội ngũ cán bộ quá mỏng, hạn chế về trình độ nghiệp vụ, ngoại ngữ, trong khi phải đảm nhiệm khối lượng công việc lớn, phức tạp. Chính vì vậy, xây dựng đội ngũ cán bộ chiến sĩ đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ công tác quản lý trong tình hình mới là một đòi hỏi khách quan để nâng cao hiệu quả quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội thời gian tới. Để xây dựng đội ngũ cán bộ chiến sĩ trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quản lý cư trú của NNN đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ, cần tập trung kiện toàn tổ chức, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý cư trú của NNN, cụ thể cần tăng cường biên chế cho phòng PA72 mà trực tiếp là Đội 2 (Đội Quản lý NNN), Đội 4 (Đội quản lý cư trú và kiểm tra xuất nhập cảnh) và xây dựng quy hoạch công tác tổ chức cán bộ cho phòng ổn định lâu dài để đảm bảo đủ biên chế và đảm bảo sự phát triển ổn định của đội ngũ cán bộ chiến sĩ trực tiếp tiến hành hoạt động quản lý cư trú của NNN.

Không chỉ kiện toàn về tổ chức và đội ngũ cán bộ mà bên cạnh đó cần thiết phải bồi dưỡng nâng cao kiến thức, trình độ và khả năng ngoại ngữ cho các cán bộ làm công tác quản lý cư trú của NNN tại Thủ đô. Việc bồi dưỡng cán bộ có thể được tổ chức theo các hướng sau:

- *Thứ nhất*: Thường xuyên mở các khóa, lớp bồi dưỡng công tác nghiệp vụ, pháp luật, các văn bản, chỉ thị mới về công tác quản lý NNN nói chung và quản lý cư trú đối với NNN nói riêng cho lực lượng chuyên trách, Công an các quận huyện, các cơ quan đơn vị chức năng để tăng cường công tác quản lý, phát hiện, phòng ngừa và đấu tranh xử lý đạt hiệu quả cao nhất. Việc tập huấn cần phải được tiến hành thường xuyên, nội dung tập huấn, bồi dưỡng phải đa dạng như: tập huấn nâng cao nhận thức chính trị; quán triệt các văn bản mới liên quan đến lĩnh vực quản lý cư trú của NNN; bồi dưỡng nâng cao trình độ về nghiệp vụ, pháp luật.

- *Thứ hai*: Phòng quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội cần chú ý cử cán bộ tham gia các khóa đào tạo tiếng Anh, Pháp, Trung, Nhật, Hàn Quốc ... theo các chương trình hợp tác quốc tế của Bộ Công an hoặc các chương trình đào tạo khác để từ đó nâng cao khả năng ngoại ngữ cho các cán bộ, chiến sĩ của phòng.

- *Thứ ba*: Thường xuyên bồi dưỡng cập nhật thông tin, kiến thức về pháp luật những vấn đề liên quan đến NNN; sử dụng thành thạo, nhuần nhuyễn các biện pháp, phương tiện trong quá trình công tác.

- *Thứ tư*: Trong tuyển chọn cán bộ làm công tác quản lý cư trú của NNN thời gian tới cần chú ý tuyển dụng những người có khả năng ngoại ngữ, có thể đưa ra tiêu chuẩn trong tuyển chọn cán bộ, chiến sĩ là phải có trình độ ngoại ngữ và đã được cấp bằng, chứng chỉ ngoại ngữ.

- *Thứ năm*: Về phía lãnh đạo CATP Hà Nội và lãnh đạo Phòng quản lý xuất nhập cảnh cần thường xuyên quan tâm đến việc nêu cao tinh thần, ý thức

trách nhiệm của cán bộ quản lý hoạt động của NNN thông qua các hình thức giáo dục (phát động phong trào thi đua; các cuộc thi tìm hiểu, các buổi tọa đàm, trao đổi kinh nghiệm...) và các hình thức khen thưởng, xử phạt vi phạm. Đặc biệt là cần có sự động viên, khuyến khích, khen thưởng kịp thời với những cán bộ chiến sỹ khi có thành tích trong công tác nói chung và công tác quản lý cư trú đối với NNN nói riêng để các đồng chí phấn khởi, yên tâm và cố gắng công tác.

Bên cạnh đó, mỗi cán bộ, chiến sỹ cũng cần tự nhận thức được vai trò trách nhiệm của bản thân trong công tác quản lý cư trú, phải tự trau dồi, nâng cao kiến thức, trình độ nghề nghiệp của mình; không ngừng nâng cao nhận thức về Pháp luật Việt Nam và luật pháp quốc tế liên quan đến quản lý NNN; không ngừng trau dồi năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, trình độ ngoại ngữ, tin học, kiến thức xã hội và thực tiễn công tác để đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý NNN trong tình hình mới và đảm bảo hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

3.2.4. Tăng cường tuyên truyền, phổ biến các văn bản quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài trên địa bàn Thủ đô

Thực tế cho thấy, việc NNN vi phạm pháp luật về cư trú xuất phát từ hai nguyên nhân chủ yếu do họ và những người có trách nhiệm cố ý vi phạm hoặc do họ không hiểu biết về quy định của pháp luật Việt Nam. Đồng thời, việc QLNN có đạt được hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào sự hiểu biết và sự hợp tác của người dân nói chung và những người có liên quan nói riêng. Do vậy, cần phải đặt ra yêu cầu tăng cường tuyên truyền, phổ biến các văn bản QLNN về cư trú của NNN cũng như việc phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội và quần chúng nhân dân. Đây là một đòi hỏi khách quan xuất phát từ thực tiễn quản lý. Việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản QLNN về cư trú của NNN hiện nay trên địa bàn Hà Nội cần phải được đổi

mới, đa dạng hình thức tuyên truyền nhưng tuyên truyền nên có trọng tâm, trọng điểm và phải thường xuyên, liên tục. Cụ thể là:

Một là, về đối tượng tuyên truyền, phổ biến cần tập trung vào các cơ quan, tổ chức, cá nhân mời, đón, bảo lãnh NNN nhập cảnh hay các cơ quan, doanh nghiệp có quan hệ với NNN và sử dụng lao động nước ngoài, các doanh nghiệp, cơ sở và cá nhân kinh doanh các loại hình du lịch...

Hai là, về nội dung tuyên truyền, phổ biến phải tập trung nêu cao trách nhiệm, quyền hạn và nghĩa vụ của từng tổ chức, cá nhân trong việc tham gia phối hợp với lực lượng Công an phòng, chống các vi phạm pháp luật về cư trú của NNN tại địa bàn. Nội dung tuyên truyền, phổ biến, phát huy vai trò của các tổ chức, cá nhân liên quan cũng cần chú ý cập nhật, thông báo tình hình vi phạm của NNN, các hình thức, thủ đoạn của các đối tượng, cũng như tình hình tổ chức, cá nhân trên địa bàn trong phòng, chống NNN vi phạm pháp luật về cư trú. Qua đó, người dân sẽ được nâng cao ý thức cảnh giác, bảo vệ được tài sản cũng như sức khỏe và tham gia phòng, chống NNN vi phạm pháp luật.

Ba là, về hình thức tuyên truyền, phổ biến. Mục tiêu là nhằm hạn chế tối đa NNN vi phạm pháp luật về cư trú, Phải tạo sự phối hợp thống nhất, đồng bộ trong công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật giữa các cơ quan chức năng có liên quan...

Bên cạnh các hình thức tuyên truyền hiện có nên tính toán bổ sung thêm các hình thức: biên soạn tờ gấp tuyên truyền phát hành cho NNN tại các cửa khẩu, biên soạn cẩm nang pháp luật cung cấp cho các nhà hàng, khách sạn, nơi tập trung đông NNN cần phải được quan tâm đầu tư. Cục Quản lý xuất nhập cảnh - Bộ Công an cần biên soạn tài liệu hỏi đáp pháp luật cung cấp cho các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp có quan hệ với NNN, quản lý lao

động NNN. Đặc biệt chú ý các loại tài liệu phải được biên soạn bằng hình thức song ngữ Việt - Anh để NNN dễ tiếp cận và thực hiện.

Bốn là, về chủ thể tuyên truyền, phổ biến. Việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản QLNN về cư trú của NNN cần thiết phải có sự tham gia, phối kết hợp của đông đảo các cơ quan ban ngành có liên quan như: Tư pháp; Ngoại vụ; Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Lao động, Thương binh và Xã hội; Giáo dục và Đào tạo; Thông tin và Truyền thông; Công an... Trong đó, cơ quan Công an phải chủ động phát huy vai trò nòng cốt trong tuyên truyền, phổ biến, huy động các tổ chức, cá nhân tham gia nhằm hoàn thiện QLNN về cư trú của người NNN theo đúng chức năng, nhiệm vụ quy định. Cụ thể hơn, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh cần phối hợp hiệu quả với lực lượng Quản lý hành chính về trật tự an toàn xã hội cũng như các cơ quan chức năng có liên quan tổ chức thực hiện tốt hoạt động tuyên truyền, phổ biến văn bản QLNN về cư trú của NNN.

Quá trình thực hiện tuyên truyền, phổ biến văn bản QLNN về cư trú của NNN cũng nên chú ý tiến hành sơ kết, tổng kết để đánh giá đúng tình hình tổ chức, cá nhân trên địa bàn trong phòng, chống vi phạm pháp luật về cư trú của NNN. Qua đó, các cơ quan chức năng cần kịp thời khen thưởng các cá nhân, tổ chức có nhiều thành tích, đóng góp. Đồng thời xử phạt nghiêm minh đối với những trường hợp che giấu, giúp đỡ, tạo điều kiện cho NNN vi phạm, từ đó nâng cao ý thức của quần chúng trong tố giác, đấu tranh và phòng chống vi phạm pháp luật về cư trú của NNN.

Cơ quan chức năng cũng cần nghiên cứu tổ chức các điểm tiếp nhận tin báo tố giác vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật về cư trú nói riêng của NNN. Nhất là những nơi có nhiều NNN qua lại, sinh sống, cư trú và làm việc. Bên cạnh đó, việc đảm bảo thường xuyên, kịp thời trong chỉ đạo, hướng dẫn các lực lượng chức năng cũng như tổ chức, quần chúng nhân dân

về cách thức phát hiện, đấu tranh, tố giác các hành vi vi phạm pháp luật về cư trú của NNN cũng cần được chú ý quan tâm.

3.2.5. Nâng cao hiệu quả kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của người nước ngoài

Hoạt động quản lý mà không có kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật thì coi như không có quản lý. Việc nâng cao hiệu quả kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN là đòi hỏi cấp thiết.

Muốn nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, xử lý, các cơ quan chức năng cần thiết phải có những cách thức, biện pháp tổ chức, triển khai thực hiện một cách đồng bộ, dưới sự chỉ đạo thống nhất và sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành bởi vì việc xử lý vi phạm pháp luật thường phức tạp, liên quan nhiều cơ quan, chịu sự chi phối bởi nhiều yếu tố. Thực tế, trong quá trình xử lý vi phạm pháp luật, CATP Hà Nội thường cũng có những vướng mắc phải hỏi ý kiến, trao đổi xin chỉ đạo từ Bộ Công an. Trong đó, các cơ quan chức năng có liên quan cần tập trung chú ý những điểm cơ bản sau:

Một là, cần nhận thức thống nhất về mục tiêu chủ yếu của công tác kiểm tra, xử lý hướng đến là phòng ngừa, răn đe, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đối với NNN và các cá nhân, tổ chức trong nước có liên quan đến cư trú của NNN. Qua đó, việc kiểm tra, xử lý đòi hỏi phải kịp thời và nghiêm khắc với hành vi vi phạm, đồng thời không gây phiền hà, những nhieu đối với NNN và các tổ chức, cá nhân bị xử lý. Việc xử lý phải đảm bảo đúng người, đúng tội, cân nhắc, tính toán đến việc phục vụ đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước, pháp luật quốc tế và chủ quyền của Việt Nam. Việc xử lý đảm bảo tinh thần khách quan, thận trọng, hợp tình hợp lý. Việc xử lý cần được xác định là biện pháp răn đe, giáo dục họ không tái phạm, làm gương cho cộng đồng chứ không chỉ là một sự trừng phạt. Do đó, việc xử lý phải kết hợp với giáo dục ý thức pháp luật. Cán bộ xử lý phải có thái độ nhã nhặn, ứng xử

khéo léo, tế nhị nhằm giữ gìn quan hệ ngoại giao. Đặc biệt là cần phải phân loại các đối tượng vi phạm để có cách xử lý phù hợp.

Hai là, cần chú ý tiến hành tổ chức công tác kiểm tra thường xuyên và đột xuất các cơ sở lưu trú có NNN. Trong đó, lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh cần chủ động đóng vai trò chủ trì yêu cầu các đơn vị nghiệp vụ có liên quan tham gia phối hợp, tăng cường kiểm tra việc cư trú của NNN. Xuất phát từ đòi hỏi phải phát hiện sớm các dấu hiệu nghi vấn hoạt động xâm phạm ANQG của các đối tượng cũng như hoạt động vi phạm pháp luật về cư trú của NNN, để chủ động tính toán xây dựng kế hoạch đấu tranh, xử lý có hiệu quả. Các cơ quan chức năng cần tăng cường kiểm tra theo hướng gia tăng về số lượng kê cả định kỳ và đột xuất.

Đồng thời, địa bàn và phạm vi kiểm tra cần được chú ý mở rộng. Các cơ quan chức năng cũng cần tiến hành phân chia thành nhiều khu vực ứng với nhiều tổ khi tiến hành kiểm tra, xử lý để đảm bảo thường xuyên, liên tục, đồng loạt. Qua đó, các cơ quan chức năng có thể khắc phục tình trạng kiểm tra nơi này lại đánh động nơi khác, hoặc thực hiện qua loa, đại khái. Nên nghiên cứu tổ chức luân phiên thay đổi, áp dụng nhiều hình thức kiểm tra không theo quy luật về địa điểm, thời gian.

Ba là, nêu cao tinh thần, ý thức trách nhiệm của cán bộ quản lý trong kiểm tra, xử lý vi phạm của NNN. Thời gian qua, công tác kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN còn bộc lộ nhiều sơ hở, thiếu sót như: Việc áp dụng các quy định của pháp luật thiếu chặt chẽ, chưa đúng thủ tục; chưa thực sự coi trọng việc điều tra, xác minh để thu thập tài liệu chứng minh hành vi vi phạm của đối tượng hoặc để mở rộng công tác đấu tranh; thậm chí có vụ việc xử lý không tốt đã làm ảnh hưởng đến công tác đối ngoại và nghiệp vụ... Nguyên nhân của tình trạng trên là do ý thức trách nhiệm, trình độ hiểu biết về nghiệp vụ, pháp luật, ngoại ngữ, kỹ năng và kinh nghiệm xử lý

của một số cán bộ, chiến sỹ còn hạn chế, thậm chí một số địa phương còn giao cho lực lượng trinh sát làm công tác xử lý vi phạm... Vì vậy, một yêu cầu quan trọng là phải nêu cao tinh thần, ý thức trách nhiệm của cán bộ quản lý thông qua các hình thức giáo dục (phát động phong trào thi đua; các cuộc thi tìm hiểu, các buổi tọa đàm, trao đổi kinh nghiệm...) và các hình thức khen thưởng, xử phạt vi phạm.

Bốn là, cần phải coi trọng việc hướng dẫn thực hiện một cách thống nhất công tác kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN. Đây là vấn đề hết sức quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN trong thời gian tới. Do vậy, các cơ quan chức năng cần thường xuyên tổ chức các đoàn công tác đi kiểm tra, hướng dẫn các địa phương thực hiện đúng và đầy đủ các quy trình, quy định có liên quan đến việc kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN. Các cơ quan chức năng cũng cần chú ý tổ chức sơ kết, tổng kết công tác kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN để có thể đánh giá khách quan kết quả đạt được, kịp thời rút ra những bài học kinh nghiệm và khắc phục những sơ hở, thiếu sót chưa hợp lý trong quá trình kiểm tra, xử lý. Qua đó, công tác này đảm bảo ngày càng đi vào nề nếp, đáp ứng được các yêu cầu của tình hình mới.

Năm là, cần quan tâm xây dựng, tổ chức thực hiện tốt cơ chế phối kết hợp chặt chẽ trong công tác kiểm tra, xử lý giữa lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh với Công an các quận, huyện phường, xã. Việc phối kết hợp trong kiểm tra, xử lý đòi hỏi phải chặt chẽ, toàn diện nhất là trong phối hợp trao đổi thông tin, tình hình vi phạm, tin báo của cơ sở hoặc quần chúng, tính toán lực lượng, phương tiện, kế hoạch thực hiện, dự tính các phương án kiểm tra, xử lý đối với trường hợp các cơ sở có sự chuẩn bị, đối phó với lực lượng kiểm tra. Muốn vậy, các cơ quan chức năng cần tập trung xây dựng kế hoạch cụ thể, tỉ

mi về yêu cầu, nội dung, mục đích... đảm bảo đúng quy trình và quy định pháp luật, huy động nhiều lực lượng liên quan cùng tham gia, không để ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của nơi bị kiểm tra.

Sáu là, tập trung đảm bảo những cơ sở, điều kiện cần thiết phục vụ tốt công tác kiểm tra, xử lý. Cơ quan chức năng cũng cần tranh thủ sự ủng hộ, đồng tình, hỗ trợ kinh phí, phương tiện của cơ quan, ban ngành liên quan trong tiến hành kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN. Đây là vấn đề đáng lưu ý nhằm có điều kiện thực hiện tốt công tác kiểm tra, xử lý. Hoạt động kiểm tra, xử lý nên đi kèm với công tác tuyên truyền, vận động kết hợp với các biện pháp khác để có thể kiểm tra, xử lý đúng người, đúng nơi, đúng lúc.

Bảy là, hoạt động kiểm tra, xử lý cần kết hợp với việc phát hiện sơ hở thiếu sót của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quản lý để kịp thời khắc phục. Việc xử lý cá nhân, tổ chức trong nước có liên quan cũng cần được thực hiện kiên quyết, dứt điểm với tinh thần chung là các vi phạm cư trú, hoạt động của NNN không đơn thuần là phần lỗi thuộc về NNN mà còn liên quan đến các cá nhân, tổ chức trong nước có liên quan. Do vậy, UBND thành phố cần thường xuyên quan tâm chỉ đạo các sở, ngành, UBND quận, huyện tăng cường kiểm tra, xử lý nghiêm các tổ chức cơ quan, các cơ sở, hộ cá nhân kinh doanh lưu trú không chấp hành đúng quy định về quản lý sử dụng lao động NNN, hoạt động kinh doanh lưu trú, phối hợp chặt chẽ trong trao đổi thông tin về cấp phép đầu tư, cấp phép lao động, cấp gia hạn thị thực, lưu trú cho NNN hoạt động tại địa phương.

3.2.6. Đầu tư, hiện đại hóa cơ sở vật chất, phương tiện, kinh phí phục vụ quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài

Thực trạng QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội đã phản ánh điều kiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật, phương tiện, trang thiết bị phục vụ QLNN về

cư trú của NNN vẫn còn thiếu, gây khó khăn, hạn chế trong quản lý NNN. Do vậy, đòi hỏi cần phải hiện đại hóa cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đầu tư kinh phí phục vụ QLNN về cư trú của NNN là một giải pháp quan trọng nhằm hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN. Việc đầu tư, hiện đại hóa cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị phục vụ QLNN về cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội nên tập trung vào một số nội dung sau đây:

Thứ nhất, đầu tư, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin đặc biệt là hiện đại hóa hạ tầng thông tin trong QLNN về cư trú của NNN. Việc khai báo tạm trú trên Trang thông tin điện tử tại địa chỉ <https://hanoi.xuatnhapcanh.gov.vn> là một bước đột phá trong cải cách hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin nhằm tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho các cơ sở lưu trú thực hiện khai báo tạm trú cho NNN ở Hà Nội. Tuy mới được CATP triển khai nhưng thực sự đã phát huy hiệu quả cao. Nhưng điều này đồng nghĩa với đòi hỏi cần đầu tư nhiều hơn nữa cho hệ thống công nghệ thông tin phục vụ cho việc khai báo vì dữ liệu khai báo ngày càng nhiều đặt ra yêu cầu tiếp nhận, xử lý và lưu trữ ngày càng cao. Đặc biệt do đây là lĩnh vực công nghệ thông tin nên cũng có nhiều nguy cơ tiềm ẩn về an toàn phần cứng và dữ liệu cho hệ thống thông tin...yêu cầu cần phải được đầu tư cả về nhân lực và vật chất để đảm bảo thông tin nhanh chóng, an toàn và hiệu quả, tạo thuận lợi cho việc tiếp nhận, xử lý, lưu trữ, khai thác thông tin về cư trú của NNN trên địa bàn Thủ đô. Đồng thời hiện nay, Công an Hà Nội đã lập ra các trang thông tin điện tử <http://congan.hanoi.gov.vn>; <https://hanoi.xuatnhapcanh.gov.vn> để tuyên truyền và thực hiện việc tiếp nhận khai báo tạm trú cho NNN trên địa bàn Thủ đô. Đây là một cách thức rất hiện đại, nhanh chóng và hiệu quả trong QLNN về cư trú của NNN. Để những công cụ này thật sự có hiệu quả, đòi hỏi cần thường xuyên nâng cấp để nâng cao hiệu quả, có thể tính toán để mở thêm các phiên bản tiếng nước ngoài

thông dụng như tiếng Trung Quốc, Hàn Quốc... trên các trang thông tin điện tử này để NNN có thể tự nghiên cứu và tiếp cận.

Thứ hai, hỗ trợ kinh phí và đầu tư cơ sở vật chất cần thiết phục vụ QLNN về cư trú của NNN. Một thực tế cũng cần quan tâm là lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đã gặp không ít khó khăn khi không có nguồn kinh phí hỗ trợ hoạt động xử lý vi phạm pháp luật về xuất nhập cảnh, cư trú. Nhất là khi xử lý các vụ việc trường hợp vi phạm là NNN nhập xuất cảnh, cư trú trái phép, cán bộ phải làm thêm giờ và kiêm nhiệm nhiều công việc... Do vậy, đòi hỏi phải có thêm nguồn kinh phí chi bồi dưỡng làm thêm giờ, chi bồi dưỡng công tác kiêm nhiệm; chi khen thưởng và các khoản chi khác có liên quan trong QLNN về cư trú của người nước ngoài...Hiện nay, không chỉ riêng Hà Nội mà hầu hết các địa phương trong cả nước đều xuất hiện nhu cầu xây dựng trung tâm lưu giữ NNN vi phạm nhằm tạo cơ sở, điều kiện phục vụ tốt quá trình điều tra, xử lý vi phạm nhất là số đối tượng NNN không giấy tờ tùy thân, không rõ quốc tịch, không tổ chức, cá nhân bảo lãnh... [21, tr.143] Đây là khu vực lưu giữ NNN vi phạm mà không phải nhà tạm giữ hành chính. Do vậy, đòi hỏi Chính phủ nói chung và UBND thành phố nói riêng cần quan tâm đầu tư cơ sở vật chất và kinh phí quản lý đối tượng vi phạm trong thời gian chờ xác minh, đồng thời xây dựng quy chế quản lý, cưỡng chế NNN vi phạm đưa vào các cơ sở này, chế độ giám sát, dẫn giải, xử lý vi phạm...Điều này sẽ đảm bảo hiệu quả cho việc xử lý NNN vi phạm pháp luật trên địa bàn Thủ đô. Việc xây dựng, khai thác các cơ sở vật chất quản lý NNN vi phạm cần chú ý nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới.

Kết luận chương 3

Thực trạng QLNN về cư trú của NNN đã cho thấy rõ tính tất yếu khách quan của hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN. Tuy nhiên, việc hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN cần bám sát vào các quan điểm chung là phải đảm

bảo giữ vững chủ quyền, độc lập dân tộc, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội; đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của NNN; đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế; đảm bảo công khai, nhanh chóng, hiện đại hóa.

Với những định hướng cơ bản này, việc hoàn thiện QLNN về cư trú của NNN ở Hà Nội cần tập trung vào việc tiến hành đồng bộ các giải pháp gồm: Hoàn thiện hệ thống văn bản QLNN về cư trú của NNN; phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong QLNN về cư trú của NNN; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý; tăng cường tuyên truyền, phổ biến các văn bản quản lý; nâng cao hiệu quả kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về cư trú của NNN; đầu tư, hiện đại hóa cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị phục vụ quản lý.

KẾT LUẬN

QLNN về hoạt động của NNN nói chung và quản lý cư trú đối với NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội nói riêng là một công tác quan trọng, đòi hỏi sự tham gia, phối hợp chặt chẽ của nhiều lực lượng trong và ngoài ngành Công an, trong đó lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh đóng vai trò chủ trì, nòng cốt. Thời gian qua, xác định được vai trò và trách nhiệm của mình lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội đã tập trung lực lượng, biện pháp, tổ chức phối hợp với các lực lượng khác của CATP Hà Nội tổ chức thực hiện tốt các nội dung quản lý cư trú của NNN đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, trước những diễn biến phức tạp mới phát sinh trong hoạt động của NNN ở thành phố Hà Nội công tác này vẫn còn bộc lộ nhiều tồn tại, bất cập.

Thông qua quá trình nghiên cứu, luận văn đã khái quát, đánh giá kết quả công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội do lực lượng Quản lý xuất nhập cảnh CATP Hà Nội thực hiện, từ đó phân tích, làm rõ những hạn chế, tồn tại, thiếu sót, đồng thời chỉ rõ những nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại, thiếu sót này trong quá trình quản lý cư trú của NNN trên địa bàn Hà Nội. Trên cơ sở nghiên cứu, luận văn cũng đã đưa ra quan điểm; các giải pháp để nâng cao hiệu quả công tác quản lý cư trú của NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

Quá trình nghiên cứu đề tài luận văn, tác giả đã tuân thủ quy trình và phương pháp nghiên cứu khoa học; bám sát mục tiêu, nhiệm vụ của đề tài; tích cực nghiên cứu, sưu tầm tài liệu; tranh thủ ý kiến của các cán bộ thực tiễn, các nhà lý luận về khoa học an ninh nói chung và khoa học QLNN nói riêng. Do đó, luận văn đã cơ bản giải quyết được mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Công an (2015), *Thông tư 31/2015/TT-BCA hướng dẫn một số nội dung về cấp thị thực, cấp thẻ tạm trú, cấp giấy phép xuất nhập cảnh, giải quyết thường trú cho NNN tại Việt Nam*, Hà Nội.
2. Bộ Công an (2016), *Thông tư 53/2016/TT-BCA cách thức thực hiện khai báo tiếp nhận thông tin tạm trú của NNN tại Việt Nam*, Hà Nội.
3. Bộ Công an (2013), *Thông tư số 54/2013/TT-BCA về sự phân công trách nhiệm trong công an nhân dân về công tác quản lý nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú và hoạt động của NNN tại Việt Nam*, Hà Nội.
4. Bộ Công an (2010), *Quyết định số 584/QĐ-BCA ngày 23/02/2010 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Cục Cảnh sát QLHC về TTXH*, Hà Nội.
5. Bộ Công an (2010), *Quyết định số 99/QĐ-BCA, ngày 11/01/2010 của Bộ trưởng Bộ công an quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Cục Quản lý xuất nhập cảnh*, Hà Nội
6. CATP Hà Nội (2010), *Quyết định số 3186/QĐ-CAHN quy định về phân công trách nhiệm giữa các lực lượng CATP trong công tác quản lý NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội*.
7. CATP Hà Nội (2010), *Quyết định 815/QĐ-CAHN quy định về công tác quản lý khai báo tạm trú đối với NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội*.
8. CATP Hà Nội (2017), *Kế hoạch 174/KH-CAHN-PV11-PA72 về triển khai trang thông tin điện tử khai báo tạm trú cho NNN trên địa bàn thành phố Hà Nội*.
9. CATP Hà Nội (2013), *Hướng dẫn số 1056/HD/CAHN về công tác xử lý vi phạm đối với NNN*.
10. Chính phủ, *Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng,*

chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình, Hà Nội.

11. Học viện ANND (2010), *Giáo trình “Quản lý xuất nhập cảnh của cơ quan an ninh và quản lý nhà nước về an ninh đối với người nước ngoài tại Việt Nam”*, Hà Nội
12. Học viện Hành chính (2008), *Giáo trình hành chính công (dùng cho đại học hành chính)*, NXB Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
13. Vũ Thành Luân, *Quản lý nhà nước về cư trú của người nước ngoài ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phía Nam Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ quản lý công, Học viện hành chính quốc gia, 2016.
14. Phòng quản lý xuất nhập cảnh – CATP Hà Nội, *Báo cáo tổng kết công tác quản lý người nước ngoài từ năm 2012 đến 2017*.
15. Trần Đại Quang (2008), *Quản lý cư trú – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
16. Quốc hội nước CHXHCNVN (2008), *Luật Quốc tịch*, Hà Nội.
17. Quốc hội nước CHXHCNVN (2014), *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam*, Hà Nội.
18. Quốc hội nước CHXHCNVN (2014), *Luật Cư trú*, Hà Nội.
19. Trung tâm từ điển học (2000), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.
20. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2017), *Quyết định số 18/2017/QĐ-UBND ban hành quy chế phối hợp giữa các sở, ban, ngành thành phố, ủy ban nhân dân các quận, huyện, thị xã trong công tác quản lý người nước ngoài cư trú, hoạt động trên địa bàn thành phố Hà Nội*.
21. Viện nghiên cứu lập pháp (2013), *Cư trú, điều kiện cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam – Thực trạng và kiến nghị*, chuyên đề nghiên cứu khoa học, Hà Nội.