

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CỦA CƠ QUAN ĐẠI DIỆN VIỆT NAM Ở NƯỚC NGOÀI (PERFECTING THE LAW ON FUNCTIONS AND DUTIES OF VIETNAMESE REPRESENTATIVE AGENCIES ABROAD)

PGS. TS. LÊ THỊ ANH ĐÀO

Khoa Pháp luật quốc tế - Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài; bảo hộ công dân; phối hợp liên ngành; ngoại giao số.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/3/2026
Hoàn thành phản biện : 01/4/2026
Duyệt đăng : 05/4/2026

Tóm tắt:

Bài viết chỉ ra rằng, quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài theo Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) còn mang tính khung, thiếu khả năng thi hành trực tiếp, dẫn đến tình trạng tương thích hình thức nhưng phân mảnh trong thực thi. Trên cơ sở phân tích quy phạm, đối chiếu thực tiễn và kinh nghiệm quốc tế, tác giả đề xuất sửa đổi Luật theo hướng định vị cơ quan đại diện như một thiết chế thực hiện dịch vụ công xuyên quốc gia; làm rõ chức năng, nhiệm vụ và cơ chế phối hợp liên ngành; bổ sung khung pháp lý về bảo hộ công dân trong khủng hoảng, ngoại giao kinh tế, ngoại giao số; xây dựng nền tảng dữ liệu liên thông và tăng cường trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của cơ quan đại diện.

Article Information:

Keywords: Vietnamese representative agencies abroad; citizen protection; inter-agency coordination; digital diplomacy.

Article History:

Received : 15 Mar 2026
Review completed : 01 Apr 2026
Approved : 05 Apr 2026

Abstract:

The article indicates that the current provisions on the functions and duties of representative missions under the 2009 Law on Overseas Representative Agencies of the Socialist Republic of Vietnam (amended in 2017) remain framework-based and lack direct enforceability, leading to formal compatibility but fragmented implementation. Based on normative analysis and international experience, the author proposes amending the Law to position representative agencies as institutions providing transnational public services; clarifying their functions, duties, and mechanisms for inter-sectoral coordination; supplementing the legal framework on citizen protection in times of crisis, economic diplomacy, and digital diplomacy; developing interconnected data platforms; and strengthening legal responsibility and accountability in the operations of representative agencies.

1. Đặt vấn đề

Trong nhiều năm, khi nhắc đến cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài¹, cách hình

dung phổ biến vẫn là một thiết chế ngoại giao thực hiện chức năng đại diện Nhà nước, duy trì quan hệ với nước tiếp nhận và

¹⁾ Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài (bao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự, cơ quan đại diện tại tổ chức quốc tế) là cơ quan thực hiện chức năng đại diện chính thức của Nhà nước Việt Nam trong quan hệ với quốc gia, vùng lãnh thổ, tổ chức quốc tế tiếp nhận và thống nhất quản lý hoạt động đối ngoại phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật của nước tiếp nhận (Điều 2 và Điều 12 Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)).

thực hiện công tác lãnh sự truyền thông² liên quan đến hộ chiếu, thị thực và giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh Việt Nam hoặc các nhiệm vụ liên quan đến quốc tịch, hộ tịch, con nuôi, công chứng, chứng thực... Cùng với toàn cầu hóa, gia tăng di cư quốc tế, sự mở rộng của cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài, nhu cầu bảo hộ công dân, hỗ trợ doanh nghiệp, xử lý khủng hoảng, số hóa và quản trị dữ liệu đã đẩy cơ quan đại diện sang một vị thế khác, không chỉ là cơ quan ngoại giao thuần túy tiến hành các hoạt động mang tính hành chính - kỹ thuật, mà còn là điểm tiếp xúc trực tiếp giữa Nhà nước với công dân, tổ chức và doanh nghiệp Việt Nam trong thực hiện dịch vụ công xuyên quốc gia. Nói cách khác, những xu hướng này phản ánh sự phát triển chung của xã hội, cần được ngoại giao tiếp thu như một phần của quản trị nhà nước³. Chính ở điểm này, sự chưa tương thích giữa pháp luật và thực tiễn ngày càng rõ. Quá trình thực hiện Luật cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) (sau đây gọi là Luật Cơ quan đại diện) đã bộc lộ một số khó khăn, bất cập, cả ở nội tại Luật này và trong mối quan hệ với các luật khác.

2. Những hạn chế nội tại của Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)

2.1. Quy định về chức năng và nhiệm vụ của cơ quan đại diện còn mang tính khái quát, thiếu khả năng thi hành trực tiếp

Một trong những hạn chế của Luật Cơ quan đại diện hiện hành là cấu trúc quy phạm thiên về quy định khung, mô tả mục tiêu hơn là quy định cách thức thực hiện. Các cụm từ như “chủ trì, phối hợp tổ chức và trực tiếp tham gia hoạt động đối ngoại” hoặc “thực hiện biện pháp thích hợp” được sử dụng trong Luật⁴ nhưng lại không được gắn với tiêu chí xác định phạm vi hành động, điều kiện áp dụng, mức độ can thiệp và trách nhiệm của chủ thể thi hành. Đây là biểu hiện của tình trạng quy phạm không cung cấp đủ chuẩn mực hành vi để chủ thể áp dụng có thể dự đoán và thực hiện thống nhất⁵. Điều này có thể dẫn đến khả năng cơ quan đại diện ở các địa bàn khác nhau có xu hướng diễn giải và hành động khác nhau vì cho rằng đó là “biện pháp thích hợp”. Ví dụ, trong bối cảnh dịch bệnh hoặc xung đột, có cơ quan đại diện chủ động làm việc với chính quyền sở tại để gia hạn thị thực, hỗ trợ nhu yếu phẩm, can thiệp để giảm thiểu ché tài hành chính cho người lao động, nhưng cũng có cơ quan chủ yếu dừng ở việc cung cấp thông tin hoặc đăng ký nhu cầu hỏi hươg. Sự khác biệt đó phản ánh tính linh hoạt của thực tiễn, nhưng đồng thời cũng phơi lộ một điểm yếu của pháp luật, đó là cùng một nghĩa vụ công vụ mà thiếu một tiêu chuẩn thực hiện tối thiểu mang tính thống nhất.

² OECD (2021), *Achieving cross-border government innovation: Governing cross-border challenges*, <https://www.oecd.org>; Sharp P. (2009), *Diplomatic theory of international relations*, Cambridge University Press.

³ Stanzel V. (2018), *New realities in foreign affairs: Diplomacy in the 21st century* (SWP Research Paper No. 11), <https://www.swp-berlin.org>; Pigman G. A. (2010), *Contemporary diplomacy*, Polity Press; Scholte J. A. (2008), *From government to governance: Transition to a new diplomacy*. In A. F. Cooper, B. Hocking & W. Maley (Eds.), *Global governance and diplomacy: Worlds apart?* Palgrave Macmillan, p. 39–60.

⁴ Ví dụ: khoản 2 và 3 Điều 10 Luật Cơ quan đại diện.

⁵ Trường Đại học Luật Hà Nội (2025), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Tư pháp, tr.480-481; Nguyễn Ngọc Hoà (2022), *Kỹ thuật lập pháp ở Việt Nam hiện nay: Lý luận, thực trạng và kiến nghị* (Đề tài cấp Bộ), tr.15 - 48; Kress K. (1989), *Legal indeterminacy*, California Law Review, 77(2), p.283.

Một biểu hiện khác của tính “quy định khung” là việc Luật không trực tiếp xác định đầy đủ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng loại cơ quan đại diện, mà để nội dung này phụ thuộc vào quyết định thành lập của Chính phủ và sự trao đổi với cơ quan hữu quan⁶. Cách thiết kế như vậy có ưu điểm ở tính linh hoạt hành chính, nhưng lại làm suy yếu vai trò của Luật như một công cụ chuẩn hóa. Hệ quả là chức năng giữa các cơ quan đại diện có thể không thông nhất, phụ thuộc đáng kể vào từng quyết định cá biệt, thay vì được dẫn dắt bởi một chuẩn pháp lý thống nhất cho toàn hệ thống. Điều này cho thấy, Luật Cơ quan đại diện được thiết kế theo mô hình luật tổ chức hành chính, chưa phải là luật điều chỉnh hoạt động quản trị xuyên biên giới hiện đại⁷.

2.2. Quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đại diện chưa theo kịp thực tiễn

Trước hết, Luật Cơ quan đại diện chưa có quy định về bảo hộ công dân trong khủng hoảng.

Sự tăng nhanh về số lượng công dân Việt Nam ở nước ngoài, người lao động di cư, lưu học sinh, doanh nhân và cộng đồng định cư dài hạn đã làm gia tăng đều đặn nhu cầu bảo hộ công dân. Theo báo cáo⁸, từ năm 2009 đến năm 2025, Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện đã phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện công tác bảo hộ đối với hơn 150.000 công dân; số lượng bảo hộ tàu cá, ngư dân ta vi phạm vùng biển bị bắt giữ là hơn 1.900 tàu/16.000 ngư dân; sơ tán hơn

6.000 người Việt chịu ảnh hưởng bởi xung đột Nga - Ucraina năm 2022 đến khu vực an toàn (trong đó khoảng 1.700 người trực tiếp trở về Việt Nam qua các chuyến bay do Chính phủ tổ chức); sơ tán gần 1.400 công dân từ Myanmar về nước (năm 2023) bằng cả đường hàng không và đường bộ do xung đột vũ trang ở khu vực phía Bắc Myanmar. Chỉ riêng số liệu trên cũng đủ cho thấy công tác bảo hộ đã chuyển từ nhiệm vụ lãnh sự truyền thống sang một lĩnh vực quản trị công dân ở nước ngoài với áp lực rất lớn, đặc biệt là trong bối cảnh khủng hoảng y tế, xung đột vũ trang, thiên tai quy mô lớn... Do đó, theo Chủ tịch Quốc hội Trần Thanh Mẫn, “dựa trên những diễn biến gần đây ở Trung Đông và một số khu vực của Mỹ Latinh, việc bảo vệ công dân cần chuyển từ cách tiếp cận phản ứng sang cách tiếp cận chủ động dự báo và chuẩn bị ứng phó khẩn cấp, được hỗ trợ bởi các cơ chế ứng phó nhanh chóng”⁹.

Tuy nhiên, Luật Cơ quan đại diện hiện nay chỉ quy định ở mức nguyên tắc chung rằng, cơ quan đại diện có chức năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài (Điều 8), mà không có điều khoản riêng về “tình huống khủng hoảng”, không xác định cơ chế kích hoạt phản ứng khẩn cấp, cũng không quy định rõ thẩm quyền trong các hoạt động đặc thù như sơ tán, cấp giấy tờ khẩn cấp, điều phối vận tải, phối hợp y tế, an ninh hay tổ chức chuyến bay hồi hương. Trong bối cảnh đại dịch Covid-19, cơ chế vận hành của hoạt động bảo hộ công dân

⁶ “Cơ quan đại diện thực hiện chức năng, nhiệm vụ cụ thể theo quyết định thành lập của Chính phủ”, Điều 12 và Điều 13 Luật Cơ quan đại diện.

⁷ Stanzel V., 2018, t.lđd.

⁸ Bộ Ngoại giao (2025), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)*, <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpp/du-thao-du-an-luat-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua-luat-co-quan-dai-dien-nuoc-cong-hoa-xa-hoi-ch-7708>.

⁹ Viet Nam News (2026), *Overseas representative agencies must pave way, not merely report news: NA Standing Committee*, <https://vietnamnews.vn>.

Việt Nam chủ yếu dựa trên sự chỉ đạo hành chính từ Chính phủ và Bộ Ngoại giao, thay vì một khuôn khổ pháp lý được thiết kế chi tiết và ổn định. Các biện pháp bảo hộ được triển khai một cách linh hoạt, thích ứng với diễn biến nhanh chóng của dịch bệnh, phản ánh tính chất “tình huống” trong điều hành khủng hoảng¹⁰. Nói cách khác, một nhiệm vụ đã trở thành “khả thường xuyên” trong đời sống đối ngoại hiện đại lại chưa được luật hóa như một chức năng có quy trình vận hành riêng. Khoảng trống này không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả xử lý khủng hoảng mà còn tác động đến trách nhiệm giải trình, bởi vì khi pháp luật không xác định rõ phải làm gì, làm đến đâu và theo trình tự nào, rất khó để đánh giá việc cơ quan đại diện đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ hay chưa.

Kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy một xu hướng lập pháp phân định rõ ràng thẩm quyền của cơ quan đại diện thông qua việc cụ thể hóa nghĩa vụ, quy trình và công cụ thực thi, qua đó hạn chế chồng chéo với các cơ quan trong nước. Tại Nhật Bản, dù không có một đạo luật riêng, các quy định và hướng dẫn của Bộ Ngoại giao đã xác lập rõ cơ quan đại diện là đầu mối

chịu trách nhiệm trong bảo hộ công dân, đặc biệt trong tình huống khẩn cấp, với các yêu cầu cụ thể về hệ thống phản ứng 24/7, cơ chế phối hợp và kịch bản ứng phó¹¹. Điều này tạo ra một quy trình hành động thống nhất, qua đó làm rõ nhiệm vụ và cơ chế phối hợp giữa cơ quan đại diện và các cơ quan trong nước. Trong khi đó, Hàn Quốc đi xa hơn khi luật hóa trực tiếp trong Đạo luật Hỗ trợ lãnh sự để bảo hộ công dân Hàn Quốc ở nước ngoài (2019/2021)¹², quy định chi tiết về phạm vi thẩm quyền, nghĩa vụ và cơ chế phối hợp liên ngành, đồng thời gắn bảo hộ công dân với hệ thống quản lý khủng hoảng quốc gia¹³. Từ góc độ so sánh, cả hai mô hình đều cho thấy việc xác định rõ nội dung thẩm quyền và quy trình thực thi của cơ quan đại diện không chỉ giúp kiểm soát hiệu quả nguy cơ chồng chéo với các cơ quan trong nước, mà còn nâng cao tính minh bạch và khả dự đoán trong hoạt động bảo hộ công dân.

Thứ hai, Luật Cơ quan đại diện chậm cập nhật chức năng kinh tế và thiếu thể chế hóa các lĩnh vực tác mới của cơ quan đại diện.

Cơ quan đại diện ngày càng tham gia nhiều hơn và tích cực hơn vào các hoạt động kết nối doanh nghiệp, quảng bá môi trường đầu tư,

¹⁰ Nguyễn Thị Hương Lan (2021), *Bảo hộ công dân Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo các điều ước quốc tế về hợp tác lao động*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn>; Nguyen Hong Thao & Le Thi Anh Dao (2021), *COVID-19 pandemic, international law, and action taken by Vietnam*, *American University International Law Review*, 36(5), Article 4.

¹¹ MOFA (Japan) (2004), *Reform of consular affairs and new approaches on issues of foreigners in the changing world*, <https://www.mofa.go.jp/about/hq/consular.pdf> (tạm dịch *Cải cách lãnh sự và Những cách tiếp cận mới về các vấn đề của người nước ngoài trong thế giới đang thay đổi*, tháng 10 năm 2004, Báo cáo của Hội đồng về Phong trào người dân xuyên biên giới); MOFA (Japan), (n.d.), *Safe travel abroad*, https://www.kyoto-u.ac.jp/sites/default/files/inline-files/Safe_travel_abroad_e-39e2a3a91c99905740172fd53e23fa8d.pdf; MOFA (Japan) (2020), *Diplomatic bluebook 2020: Supporting Japanese nationals overseas*, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2020/pdf/4-2.pdf>.

¹² Điều 1-5 Đạo luật Hỗ trợ lãnh sự để bảo hộ công dân Hàn Quốc ở nước ngoài [Act on Consular Assistance for the Protection of Overseas Korean Nationals (2019/2021)], tại https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=56527&type=part&key=44.

¹³ Điều 2 Nghị định thi hành Đạo luật Hỗ trợ lãnh sự để bảo hộ công dân Hàn Quốc ở nước ngoài (Decree of Act on consular assistance of protecting overseas as Korean nationals), tại https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawViewContent.do?hseq=64478&utm_source=chatgpt.com; Policies for Overseas Koreans, tại https://okocc.or.kr/portal_en/support/pg_ust_policy.do?utm_source=chatgpt.com.

tổ chức diễn đàn xúc tiến và hỗ trợ tiếp cận thị trường¹⁴. Luật Cơ quan đại diện hiện hành tuy đã ghi nhận chức năng “phục vụ phát triển kinh tế đất nước” (Điều 6) nhưng cách tiếp cận lập pháp vẫn mang tính truyền thống, chưa theo kịp sự chuyển dịch của kinh tế toàn cầu, bởi vì nội dung Điều 6 chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực hợp tác quen thuộc như thương mại, đầu tư, khoa học - công nghệ và du lịch, trong khi chưa bao quát các lĩnh vực mới nổi như kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn hay đổi mới sáng tạo.

Trong thực tiễn, cơ quan đại diện đã và đang đảm nhiệm vai trò vượt ra ngoài khuôn khổ này, trở thành đầu mối kết nối hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, thúc đẩy chuyển đổi số, hỗ trợ doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị toàn cầu và triển khai các sáng kiến hợp tác đa ngành. Tuy nhiên, các chức năng này chưa được luật hóa, dẫn đến tình trạng hoạt động của cơ quan đại diện trong các lĩnh vực mới chủ yếu dựa vào chỉ đạo hành chính và sáng kiến thực tiễn, thiếu cơ sở pháp lý ổn định và thống nhất. Sự không tương thích này trở nên rõ rệt khi đối chiếu với định hướng chiến lược của Việt Nam. Nghị quyết số 59-NQ/TW¹⁵ đã nhấn mạnh yêu cầu thúc đẩy hội nhập quốc tế trong các lĩnh vực như chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo, kinh tế xanh và khai thác dữ liệu. Việc Luật Cơ quan đại diện chưa phản ánh các ưu tiên này đã cho thấy khoảng cách giữa khuôn khổ pháp luật và yêu cầu phát triển.

Từ góc độ học thuật, hạn chế này phản ánh “sự không tương thích giữa chức năng pháp lý của cơ quan đối ngoại và sự chuyển đổi của môi trường quốc tế”¹⁶. Trong ngoại giao hiện đại, các cơ quan đại diện không chỉ thực hiện chức năng cung cấp thông tin hay xúc tiến thương mại, mà còn đóng vai trò như các “trung tâm kết nối” thúc đẩy đổi mới sáng tạo, chuyển giao công nghệ và hợp tác trong các lĩnh vực mới nổi¹⁷, ví dụ như công nghệ số. Do đó, việc duy trì một khuôn khổ pháp lý chỉ tập trung vào các lĩnh vực truyền thống sẽ làm hạn chế đáng kể hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện.

Thứ ba, Luật Cơ quan đại diện chưa có quy định về quản trị dữ liệu và chuyển dữ liệu xuyên biên giới.

Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã đưa ra khuyến nghị về đổi mới quản trị xuyên biên giới, hạ tầng số và dịch vụ công xuyên biên giới. Theo đó, để đối mặt với các vấn đề xuyên biên giới, Nhà nước cần các thiết chế có khả năng chia sẻ dữ liệu, phối hợp đa chủ thể và ra quyết định theo thời gian thực¹⁸. Đặt trong bối cảnh Việt Nam, cơ quan đại diện chính là một trong những thiết chế như vậy¹⁹.

Một đặc điểm mới nổi bật trong hoạt động của cơ quan đại diện là việc xử lý khối lượng lớn dữ liệu cá nhân và dữ liệu công vụ, bao gồm dữ liệu hộ chiếu, dữ liệu lãnh sự, dữ liệu liên quan đến bảo hộ công dân, dữ liệu lưu trú, dữ liệu phục vụ xác minh quốc tịch, hôn nhân,

¹⁴ Bộ Ngoại giao, tháng 11/2025, tldd, tr.9-10.

¹⁵ Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 của Bộ Chính trị (khóa XIII) về hội nhập quốc tế trong tình hình mới.

¹⁶ Hocking B. & Melissen J. (2015), *Diplomacy in the digital age*, Clingendael Institute, https://www.researchgate.net/publication/309012711_Digital_Diplomacy_in_the_Digital_Age.

¹⁷ Cooper A. F. (2013), *The changing nature of diplomacy*. In A. F. Cooper J. Heine & R. Thakur (Eds.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*, Oxford University Press, p.35-53; Bjola C. & Holmes M. (Eds.) (2015), *Digital diplomacy: Theory and practice*, Routledge.

¹⁸ OECD, 2021, tldd.

¹⁹ Bộ Ngoại giao, tldd, tháng 11/2025, tr.19.

khai sinh, khai tử và gần đây còn có dữ liệu phục vụ dịch vụ công trực tuyến. Tuy nhiên, Luật Cơ quan đại diện hiện nay vẫn chưa có quy định nào về bảo mật và chuyển dữ liệu xuyên biên giới cũng như trách nhiệm pháp lý khi rò rỉ dữ liệu. Trong khi đó, khung pháp luật mới về bảo vệ dữ liệu cá nhân lại đặt ra yêu cầu chặt chẽ hơn đáng kể. Theo Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân, mọi hoạt động của cơ quan đại diện gửi dữ liệu về Việt Nam đều là chuyển dữ liệu xuyên biên giới nên phải tuân theo thủ tục, hồ sơ và điều kiện về bảo vệ dữ liệu²⁰. Đồng thời, cơ quan xử lý dữ liệu phải thiết lập đầu mối hoặc bộ phận phụ trách bảo vệ dữ liệu, thực hiện trách nhiệm giải trình và giám sát tuân thủ trong nội bộ²¹. Tuy nhiên, giữa khung quy định chung đó với đặc thù của hoạt động đối ngoại vẫn còn một khoảng cách lớn, vì cơ quan đại diện hoạt động trong môi trường pháp lý đặc biệt: đặt tại nước ngoài, xử lý dữ liệu xuyên biên giới, đồng thời chịu ràng buộc bởi pháp luật Việt Nam, pháp luật nước tiếp nhận và những nguyên tắc của Luật Quốc tế về quyền ưu đãi, miễn trừ. Nếu không có một khung pháp lý riêng cho cơ quan đại diện trong lĩnh vực dữ liệu, nguy cơ xảy ra là rất rõ: khó xác định thẩm quyền truy cập và chia sẻ thông tin; khó bảo đảm tiêu chuẩn bảo mật thống nhất; khó quy trách nhiệm khi rò rỉ hoặc xử lý dữ liệu sai mục đích.

2.3. Thiếu quy định cụ thể cơ chế phối hợp liên ngành có tính ràng buộc

Luật hiện hành có đề cập việc cơ quan đại diện chủ trì, phối hợp và yêu cầu các cơ

quan, tổ chức trong nước cung cấp thông tin phục vụ hoạt động của mình nhưng đó mới là công thức mang tính nguyên tắc²². Điều còn thiếu là cơ chế phối hợp có thể vận hành, ví dụ như cơ quan nào là đầu mối, khi nào phải xin ý kiến, khi nào được quyết định tại chỗ, thời hạn phản hồi là bao lâu, trong trường hợp bất đồng thì xử lý thế nào, trách nhiệm thuộc về chủ thể nào nếu việc phối hợp không thông suốt. Báo cáo và Dự thảo Tờ trình của Bộ Ngoại giao²³ đã chỉ ra biểu hiện của sự lỏng lẻo này: việc các bộ, ngành, địa phương chưa phối hợp thông suốt với cơ quan đại diện; có trường hợp bộ chuyên ngành đề nghị đại sứ thay mặt tham dự hoạt động quốc tế nhưng Luật không quy định rõ có cần thông qua Bộ Ngoại giao hay không; có trường hợp đoàn trong nước sang địa bàn mà không thông báo cho cơ quan đại diện và cũng chưa có quy định rõ về quan hệ giữa Trưởng cơ quan đại diện với người đứng đầu các cơ quan Việt Nam khác ở nước ngoài. Ở góc độ khoa học pháp lý, đây là biểu hiện điển hình của kỹ thuật lập pháp theo mô hình “quy phạm khung”, trong đó luật xác lập mục tiêu và nguyên tắc nhưng chưa chuyển hóa thành các quy tắc hành vi cụ thể²⁴. Hệ quả là cơ chế phối hợp trong hoạt động đối ngoại tại địa bàn - vốn mang tính liên ngành, đa chủ thể và phụ thuộc nhiều vào yếu tố thời gian - lại phải vận hành chủ yếu dựa trên chỉ đạo hành chính và thông lệ thực tiễn, thay vì một khuôn khổ pháp lý có tính chuẩn hóa và dự đoán được.

Đáng chú ý, hạn chế này còn tồn tại trong chính hệ thống cơ quan đại diện trên

²⁰ Điều 20, Điều 36 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.

²¹ Điều 14 và Điều 18 Nghị định số 356/2025/NĐ-CP.

²² Điều 12, Điều 33 và Điều 35 Luật Cơ quan đại diện.

²³ Bộ Ngoại giao, Báo cáo tháng 11/2025, t.lđd, tr.21; Bộ Ngoại giao, Dự thảo Tờ trình tháng 12/2025, tr.7.

²⁴ Trường Đại học Luật Hà Nội, 2025, t.lđd, tr. 324-336.

cùng một địa bàn. Trong điều kiện có thể tồn tại đồng thời cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự, cơ quan bên cạnh tổ chức quốc tế và các cơ quan chuyên ngành (Thương vụ, Tùy viên quốc phòng, cơ quan báo chí...), việc thiếu một cơ chế phân công và phối hợp rõ ràng dễ dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót nhiệm vụ. Đồng thời, Luật hiện hành cũng chưa quy định cụ thể cơ chế phối hợp, thông tin và báo cáo giữa Trưởng cơ quan đại diện với người đứng đầu các cơ quan Việt Nam khác tại nước ngoài, khiến nguyên tắc “thống nhất quản lý hoạt động đối ngoại tại địa bàn”²⁵ khó được hiện thực hóa đầy đủ.

2.4. Thiếu quy định về trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm giải trình

Một đạo luật điều chỉnh hoạt động công vụ ở môi trường đối ngoại phức tạp lẽ ra phải thiết kế song song hai phương diện là trao thẩm quyền và ràng buộc trách nhiệm. Luật Cơ quan đại diện hiện hành quan tâm khá nhiều đến phương diện thứ nhất, nhưng chưa đi xa trong phương diện thứ hai. Các quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đại diện (Điều 24) còn thiên về tính chất tổ chức và quản lý hành chính chung, chưa xác lập rõ trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nhiệm vụ bảo hộ công dân, hỗ trợ công vụ hay quản lý dữ liệu.

Vấn đề này cần nhìn trong bối cảnh rộng hơn của pháp luật quốc tế. Dự thảo Điều khoản của Ủy ban Luật pháp quốc tế về bảo hộ ngoại giao cho thấy xu hướng nhìn nhận bảo hộ công dân không chỉ là quyền tùy nghi

tuyệt đối của Nhà nước, mà ngày càng được đặt trong mối liên hệ với nghĩa vụ chăm lo và bảo vệ cá nhân ở nước ngoài²⁶. Mặc dù chưa thể chuyển hóa ngay quan điểm này nhưng việc Luật thiếu vắng hoàn toàn tiêu chí trách nhiệm pháp lý khi cơ quan đại diện không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ là một khoảng trống đáng kể.

3. Sự thiếu đồng bộ với các luật liên quan: từ “tương thích hình thức” đến “phân mảnh thực thi”

Trong nghiên cứu hiện đại về ngoại giao, cơ quan đại diện không còn được nhìn như một đơn vị thực hiện ngoại giao theo nghĩa hẹp. OECD khi bàn về đổi mới quản trị xuyên biên giới nhấn mạnh rằng, các thách thức xuyên biên giới đòi hỏi những thiết chế công phải có khả năng kết nối, phối hợp và chia sẻ dữ liệu vượt ra ngoài ranh giới hành chính truyền thống. Cũng theo hướng này, OECD coi hạ tầng số dùng chung và khả năng tương tác của dữ liệu là điều kiện để nhà nước cung cấp dịch vụ hiệu quả và nhất quán²⁷.

Trong lĩnh vực ngoại giao, có quan điểm cho rằng, ngoại giao số không chỉ là việc sử dụng mạng xã hội hay phương tiện điện tử, mà phản ánh một sự thay đổi sâu hơn trong cách vận hành của nền ngoại giao: tốc độ cao hơn, mạng lưới rộng hơn, ít tuyến tính hơn và phụ thuộc nhiều hơn vào khả năng tích hợp thông tin, điều phối chủ thể và quản trị dữ liệu. Theo cách nhìn này, gợi mở rằng, pháp luật về cơ quan đại diện không thể chỉ dừng ở việc ghi nhận “chức năng” theo nghĩa mô tả, mà phải thiết kế các quy tắc vận hành cụ thể để cơ quan đại diện có thể xử lý được

²⁵ Khoản 1 Điều 2 Luật Cơ quan đại diện.

²⁶ International Law Commission (ILC) (2006), *Draft articles on diplomatic protection*, United Nations, Art 2 & Art 19.

²⁷ OECD, 2015, t.lđđ; OECD (2022), *Achieving cross-border government innovation: Delivering and enabling impactful solutions*, <https://www.oecd.org>.

những nhiệm vụ thực tế đang phát sinh, đặc biệt là trong môi trường kỹ thuật số²⁸.

Từ góc độ khoa học pháp lý, điều đó dẫn đến yêu cầu về tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Một đạo luật về cơ quan đại diện sẽ không thể phát huy hiệu lực nếu nó không tương thích về mặt chức năng với các đạo luật quy định về quốc tịch, xuất nhập cảnh, đầu tư, thương mại, bảo vệ dữ liệu cá nhân và an ninh mạng. Nếu các đạo luật này cùng điều chỉnh một chuỗi hoạt động, nhưng không cùng nằm trong một logic thể chế thì sự thống nhất chỉ còn ở hình thức văn bản, còn quá trình thi hành sẽ phân mảnh.

Nhìn vào pháp luật Việt Nam hiện hành, sự thiếu đồng bộ trước hết bộc lộ ở quan hệ với Luật Quốc tịch. Cách tiếp cận của Luật Cơ quan đại diện hiện nay còn mang tính truyền thống, thiên về quan hệ Nhà nước - Nhà nước, trong khi thực tiễn bảo hộ công dân và quản lý quốc tịch ngày càng chuyển sang mô hình Nhà nước - cá nhân trong bối cảnh xuyên quốc gia và số hóa. Sự lệch pha này làm lộ rõ nhiều khoảng trống pháp lý và hạn chế trong tổ chức thực thi. Trước hết là thiếu liên thông về cơ chế xác minh quốc tịch. Cơ quan đại diện cần xác định quốc tịch để cấp giấy tờ và thực hiện bảo hộ. Luật Cơ quan đại diện trao chức năng bảo hộ công dân nhưng không làm rõ cách phối hợp với các cơ quan liên quan, ví dụ như Bộ Tư pháp, trong các trường hợp có nhiều quốc tịch hoặc quốc tịch chưa được xác minh dứt điểm. Ngược lại, Luật Quốc tịch điều chỉnh tình trạng pháp lý của cá nhân nhưng lại không thiết kế cơ chế xác minh quốc tịch nhanh để cơ quan đại diện có thể thực hiện trong các tình huống cần xác minh khẩn cấp. Khoảng trống đó dẫn tới hệ quả thực tế là cơ quan đại

diện có thể gặp khó khi xác định tư cách của người cần bảo hộ, nhất là trong các vụ việc liên quan tới người có nhiều quốc tịch, người Việt Nam định cư lâu năm ở nước ngoài hoặc người chưa hoàn tất thủ tục pháp lý về quốc tịch. Khi đó, bảo hộ công dân rất dễ phụ thuộc vào quá trình trao đổi hành chính kéo dài với cơ quan trong nước, thay vì dựa trên một cơ chế xác minh sơ bộ được luật hóa.

Bên cạnh đó, khoảng trống về ngoại giao số là một điểm yếu nổi bật, làm gia tăng sự không tương thích giữa hai đạo luật. Trong bối cảnh quản lý quốc tịch hiện đại đòi hỏi cơ sở dữ liệu điện tử, liên thông và cập nhật theo thời gian thực, Luật Cơ quan đại diện lại chưa có quy định về quản lý dữ liệu công dân, bảo mật thông tin hay tương tác với công dân thông qua nền tảng số. Điều này dẫn đến tình trạng các cơ quan đại diện không thể truy cập hoặc xác minh nhanh chóng thông tin quốc tịch, đặc biệt trong các tình huống khẩn cấp, qua đó làm suy giảm hiệu quả thực thi chức năng bảo hộ.

Đặt trong mối quan hệ với Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, có thể thấy sự tương thích hiện nay chủ yếu dừng lại ở cấp độ hình thức. Cả hai luật cùng ghi nhận thẩm quyền cấp giấy tờ và yêu cầu phối hợp, nhưng chưa thiết kế được một kiến trúc quản trị dữ liệu và phân quyền rõ ràng, dẫn đến tình trạng chồng chéo và thiếu liên thông trong quá trình thực thi. Điều này đi ngược với xu hướng quản trị hiện đại trong lĩnh vực lãnh sự và di cư quốc tế, vốn dựa trên nền tảng dữ liệu số hóa, liên thông và xử lý theo thời gian thực²⁹. Cụ thể, cơ quan đại diện có thẩm quyền cấp, gia hạn hoặc xử lý giấy tờ cho công dân ở nước ngoài nhưng hệ thống dữ liệu cốt lõi về dân cư, căn cước

²⁸) Hocking B. & Melissen J. (2015), t.lđđ.

²⁹) OECD, 2022, t.lđđ; Hocking B. & Melissen J. (2015), t.lđđ.

và xuất nhập cảnh lại do Bộ Công an quản lý. Khi thiếu cơ chế chia sẻ dữ liệu và xác thực điện tử theo thời gian thực, thẩm quyền của cơ quan đại diện tuy tồn tại về mặt pháp lý nhưng không được hỗ trợ đầy đủ về mặt công cụ thực thi. Nói cách khác, cơ quan đại diện có thể là chủ thể giải quyết hồ sơ tại chỗ, nhưng lại không có đủ hạ tầng dữ liệu để xử lý nhanh chóng, thống nhất, trong khi cũng chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng về phân định trách nhiệm cuối cùng. Nếu không có những sửa đổi theo hướng kết nối dữ liệu và xác thực điện tử hiệu quả, việc cải thiện thủ tục hành chính đơn lẻ sẽ khó tạo ra thay đổi thực chất.

Trong lĩnh vực đầu tư và thương mại, sự thiếu đồng bộ thể hiện ở chỗ vai trò xúc tiến của cơ quan đại diện đã được thừa nhận mạnh mẽ ở cấp chính sách (Điều 6) nhưng chưa được luật hóa tương xứng. Trên thực tế, hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp tiếp cận thị trường, xử lý tranh chấp thương mại, ứng phó rào cản kỹ thuật hoặc quảng bá môi trường đầu tư phần lớn vẫn dựa vào cơ chế phối hợp giữa Bộ Ngoại giao, Bộ Công Thương cùng các Thương vụ. Tuy nhiên, Luật Cơ quan đại diện lại chưa thiết lập cơ chế phối hợp ràng buộc giữa các chủ thể này. Một chiến lược ngoại giao phục vụ phát triển kinh tế sẽ khó hiệu quả nếu “cánh tay nối dài” ở nước ngoài không được trao quyền và trao công cụ phù hợp. Vấn đề không phải là cơ quan đại diện phải thay thế các cơ quan chuyên ngành, mà là phải có cơ chế pháp lý đủ rõ để họ thực hiện vai trò đầu mối, cảnh báo, kết nối và hỗ trợ ở mức được phép. Như Chủ tịch Quốc hội Trần Thanh Mẫn đề nghị bổ sung các điều khoản yêu cầu các cơ quan đại diện đưa ra cảnh báo sớm về các rào cản kỹ thuật và các

trường hợp biện pháp khắc phục thương mại ảnh hưởng đến xuất khẩu của Việt Nam, giúp doanh nghiệp ứng phó hiệu quả hơn³⁰.

Trong mối quan hệ với Luật Điều ước quốc tế và Luật Thỏa thuận quốc tế, Luật Cơ quan đại diện bộc lộ sự thiếu đồng bộ khi chưa quy định rõ chức năng theo dõi và thúc đẩy thực hiện cam kết quốc tế mà Việt Nam là một bên. Về phương diện pháp lý, khoảng trống này làm gián đoạn mối liên kết giữa khâu ký kết và khâu thực thi, chưa bảo đảm đầy đủ yêu cầu của nguyên tắc *pacta sunt servanda*, theo đó Nhà nước không chỉ có nghĩa vụ cam kết mà còn phải bảo đảm việc thực hiện³¹. Trong khi đó, Luật Điều ước quốc tế quy định, một trong những chức năng của cơ quan đại diện là đàm phán với Chính phủ nước tiếp nhận, tìm hiểu tình hình tại nước tiếp nhận và báo cáo về trong nước³², thì về bản chất đã bao hàm hoạt động theo dõi thực thi cam kết quốc tế. Từ góc độ thực tiễn, cơ quan đại diện là chủ thể gần nhất với quá trình triển khai các cam kết quốc tế tại địa bàn, đồng thời là đầu mối tiếp nhận và xử lý các phản ánh phát sinh từ doanh nghiệp, công dân và đối tác. Tuy nhiên, do chưa được luật hóa, hoạt động này hiện chủ yếu mang tính hỗ trợ hành chính, thiếu chuẩn hóa và chưa gắn với trách nhiệm pháp lý cụ thể. Sự thiếu đồng bộ này dẫn đến hệ quả là khoảng trống về chủ thể theo dõi việc thực thi cam kết quốc tế tại địa bàn; cơ chế phản hồi, cảnh báo sớm và kiến nghị xử lý vướng mắc còn phụ thuộc vào thực tiễn hành chính; mối liên kết giữa khâu ký kết (ở trung ương) và khâu thực thi (tại nước ngoài) chưa được thể chế hóa đầy đủ.

Sự thiếu đồng bộ rõ nhất thể hiện trong mối quan hệ giữa Luật Cơ quan đại diện với

³⁰ Việt Nam News, tldd.

³¹ Điều 26 Công ước Viên năm 1969 về Luật Điều ước quốc tế.

³² Điều 3 Công ước Viên năm 1961 về quan hệ ngoại giao; Điều 5 Công ước Viên năm 1963 về quan hệ lãnh sự.

Luật An ninh mạng năm 2018 và các quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân. Như đã phân tích, cơ quan đại diện là chủ thể trực tiếp thu thập, lưu trữ và xử lý một lượng lớn dữ liệu cá nhân nhạy cảm của công dân Việt Nam ở nước ngoài, bao gồm thông tin hộ tịch, quốc tịch, sinh trắc học (ảnh, dấu vân tay khi cấp hộ chiếu), thông tin về tình trạng cư trú, lao động, thậm chí dữ liệu liên quan đến tình trạng pháp lý trong các vụ việc bảo hộ lãnh sự. Tuy nhiên, Luật Cơ quan đại diện lại hoàn toàn không có quy định điều chỉnh hoạt động xử lý dữ liệu công dân trong bối cảnh xuyên biên giới. Trong khi đó, Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 yêu cầu: “Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ dữ liệu cá nhân đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý”³³ và “bổ sung các quy định bảo vệ dữ liệu cá nhân trong xây dựng, triển khai các nhiệm vụ của các bộ, ngành”³⁴. Điều này dẫn đến tình trạng “vùng xám pháp lý”, bởi vì về nguyên tắc, cơ quan đại diện có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật Việt Nam về bảo vệ dữ liệu, nhưng trên thực tế lại thiếu hướng dẫn cụ thể về cách thức áp dụng trong môi trường ngoại giao - lãnh sự, nơi chịu sự chi phối đồng thời của pháp luật nước sở tại và các quy định về miễn trừ ngoại giao.

Khi một đạo luật chuyên biệt về cơ quan đại diện không có quy tắc nào về xử lý, lưu trữ, chia sẻ, bảo mật và chuyển dữ liệu, trong khi pháp luật chung về dữ liệu đã hình thành và ngày càng phát triển, thì sự thiếu đồng bộ không còn là khả năng mà đã trở thành thực tế³⁵. Đây là trường hợp điển hình cho luận điểm “tương thích hình thức nhưng phân

mảnh thực thi”, tức là các đạo luật cùng tồn tại nhưng không vận hành trên một cùng nền tảng thể chế.

Xét từ bên trong cấu trúc pháp luật, có thể nhận diện ít nhất ba nhóm nguyên nhân. Thứ nhất, về phương diện lập pháp. Luật Cơ quan đại diện được xây dựng trong bối cảnh tư duy lập pháp về đối ngoại còn thiên về xác lập tổ chức, chức năng khung và quan hệ quản lý hành chính. Cách tiếp cận này phù hợp ở giai đoạn đầu, nhưng đến nay đã bộc lộ giới hạn. Một đạo luật mang nặng tính tổ chức hành chính sẽ khó theo kịp các yêu cầu vận hành mang tính kỹ thuật cao của bảo hộ công dân trong khủng hoảng, ngoại giao kinh tế hay ngoại giao số³⁶. Thứ hai, về phương diện thể chế. Chức năng có liên quan đến hoạt động của cơ quan đại diện đang bị phân tán giữa nhiều bộ, ngành, như Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Công Thương... Sự phân tán này không phải tự thân là bất cập, tuy nhiên, vấn đề nằm ở chỗ pháp luật chưa thiết kế được cơ chế điều phối đủ mạnh để biến sự phân công thành phối hợp. Khi đầu mối không rõ, trách nhiệm cũng trở nên phân tán và khó xác định. Thứ ba, về phương diện công nghệ và dữ liệu. Hạ tầng dữ liệu số liên thông cho hoạt động của cơ quan đại diện còn thiếu; quy trình xác thực điện tử chưa hoàn chỉnh; chuẩn chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan vẫn chưa được luật hóa riêng cho môi trường đối ngoại. Trong bối cảnh OECD ngày càng nhấn mạnh vai trò của hạ tầng số dùng chung, vấn đề này không còn là câu chuyện kỹ thuật của chuyển đổi số, mà là điều kiện thể chế để pháp luật được thi hành hiệu quả³⁷.

³³ Điều 36 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.

³⁴ Điều 37 Nghị định số 356/2025/NĐ-CP.

³⁵ Bjola, Corneliu, and Marcus Holmes, 2015, t.lđđ.

³⁶ Riordan S. (2016), *The strategic use of digital and public diplomacy in pursuit of national objectives*, FOCIR.

³⁷ OECD (2024), *Digital public infrastructure for digital governments*, <https://www.oecd.org>.

4. Định hướng hoàn thiện pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài

Từ các phân tích ở trên có thể rút ra ba gợi mở chính cho Việt Nam. *Một là*, cần tái định vị cơ quan đại diện trong chính cấu trúc của Luật. Cơ quan đại diện không chỉ là cơ quan thực hiện đối ngoại theo nghĩa hẹp, mà phải chuyển từ mô hình “hành chính - đối ngoại” sang “dịch vụ công xuyên biên giới” và là thiết chế bảo vệ lợi ích của công dân, doanh nghiệp và lợi ích quốc gia ở nước ngoài. Sự tái định vị này có ý nghĩa quan trọng vì nó quyết định cách xây dựng các nhóm chức năng tiếp theo. *Hai là*, cơ chế phối hợp liên ngành phải được chuẩn hóa bằng quy định ràng buộc, không chỉ dừng ở yêu cầu phối hợp chung. *Ba là*, số hóa và hạ tầng dữ liệu không nên được xem là phần phụ của cải cách hành chính, mà phải trở thành một trụ cột của sửa đổi pháp luật về cơ quan đại diện.

Trên cơ sở định hướng này, tác giả đề xuất một số nội dung sửa đổi Luật Cơ quan đại diện theo hướng phù hợp hơn với yêu cầu lập pháp hiện nay:

Thứ nhất, Luật cần cụ thể hóa chức năng và nhiệm vụ của cơ quan đại diện. Với bảo hộ công dân, Luật nên bổ sung chương hoặc mục riêng về bảo hộ công dân trong khủng hoảng, xác định rõ khái niệm tình huống khủng hoảng, các biện pháp can thiệp, thẩm quyền của cơ quan đại diện, đặc biệt là quyền xác minh tạm thời tình trạng quốc tịch trong các trường hợp khẩn cấp và cơ chế kích hoạt và nguyên tắc ưu tiên hành động.

Với ngoại giao kinh tế và công nghệ, Luật nên mở rộng và thể chế hóa chức năng của cơ quan đại diện trong các lĩnh vực kinh tế và công nghệ mới nổi. Cụ thể, cần bổ sung các lĩnh vực như kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số vào nội dung chức năng của cơ quan đại diện, nhằm bảo đảm tính cập nhật và khả năng thích ứng của pháp luật với xu thế phát triển toàn cầu. Đồng thời, việc mở rộng phạm vi xúc tiến hợp tác sang các lĩnh vực như nông nghiệp - môi trường, công nghệ tiên tiến và thị trường lao động chất lượng cao cũng phản ánh đúng thực tiễn hoạt động của cơ quan đại diện, khi các cơ quan này ngày càng đóng vai trò chủ động trong kết nối doanh nghiệp, hỗ trợ đổi mới sáng tạo và thúc đẩy hợp tác đa ngành. Từ góc độ chính sách công, việc mở rộng chức năng của cơ quan đại diện theo hướng này sẽ góp phần nâng cao hiệu quả thực thi chính sách hội nhập quốc tế, đồng thời củng cố vai trò của cơ quan đại diện như một thiết chế trung gian kết nối giữa Nhà nước, doanh nghiệp và đối tác quốc tế³⁸. Như OECD chỉ ra, một hệ thống ngoại giao kinh tế hiệu quả đòi hỏi sự gắn kết chặt chẽ giữa chính sách trong nước và hoạt động của các cơ quan đại diện ở nước ngoài, đặc biệt trong các lĩnh vực đổi mới sáng tạo và công nghệ³⁹.

Với thực hiện điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế, Luật cần bổ sung nhiệm vụ của cơ quan đại diện là “theo dõi, đôn đốc và thúc đẩy thực hiện điều ước, thỏa thuận quốc tế”. Việc bổ sung này không làm “phình” chức năng của cơ quan đại diện một cách bất hợp lý. Ngược lại, nó chỉ gọi

³⁸) Pigman, Geoffrey Allen, 2010, tldd; Bayne N. & Woolcock S. (2016), What is economic diplomacy? In N. Bayne & S. Woolcock (Eds.), *The new economic diplomacy: Decision-making and negotiation in international economic relations* (4th ed., pp. 1–15), Routledge; Cooper, Andrew F, 2013, tldd, tr. 35-53.

³⁹) OECD (2017), *Responsible business conduct and economic diplomacy tools*, <https://web-archiver-storage.oecd.org>.

đúng tên một nhóm công việc mà nhiều cơ quan đại diện đã và đang làm trên thực tế: theo dõi thực thi các thỏa thuận, kịp thời phát hiện vướng mắc, làm việc với cơ quan sở tại, báo cáo về trung ương, và phối hợp cùng bộ, ngành liên quan để thúc đẩy triển khai cam kết. Luật hóa nhiệm vụ đó sẽ làm cho một thực tiễn hành chính rời rạc thành một nhiệm vụ pháp lý có chuẩn mực, có đầu mối và có cơ chế đánh giá. Quy định này cần gắn với cơ chế phối hợp liên ngành và chế độ báo cáo định kỳ, qua đó khắc phục tình trạng “trương thích hình thức nhưng phân mảnh thực thi” hiện nay.

Thứ hai, Luật cần sửa đổi, bổ sung các quy định về phối hợp công tác theo hướng cụ thể hóa trách nhiệm và thiết lập cơ chế vận hành thống nhất. Trước hết, cần sửa đổi Điều 12 theo hướng giao Bộ Ngoại giao ban hành quy chế phối hợp thống nhất giữa các cơ quan đại diện Việt Nam trên cùng địa bàn, trong đó phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, phạm vi độc lập của từng cơ quan, xác định đầu mối chủ trì và thiết lập cơ chế báo cáo, kiểm tra, giám sát. Quy định này không làm thay đổi bản chất chức năng của từng cơ quan đại diện, mà nhằm tạo ra một “khung vận hành” thống nhất, bảo đảm các chủ thể cùng tham gia hoạt động đối ngoại tại địa bàn nhưng không bị phân mảnh về thể chế.

Tiếp đó, Điều 33 cần được cụ thể hoá theo hướng làm rõ nghĩa vụ cung cấp thông tin và phối hợp của các cơ quan, tổ chức Việt Nam, đặc biệt là: (i) Bổ sung nghĩa vụ báo cáo định kỳ hằng năm về kết quả và kế hoạch hoạt động đối ngoại; (ii) Quy định thời hạn thông báo trước đối với các hoạt động đối ngoại tại địa bàn; và (iii) Làm rõ trách nhiệm phối hợp trong tổ chức và triển khai hoạt động. Việc chuyển nghĩa vụ phối hợp từ trạng thái định tính sang định lượng

(có thời hạn, có nội dung cụ thể) là điều kiện cần để nâng cao tính dự đoán và khả năng kiểm soát của pháp luật.

Đồng thời, cần bổ sung vào Điều 35 quy định về chế độ báo cáo định kỳ của các cơ quan Việt Nam hoạt động tại nước ngoài đối với người đứng đầu cơ quan đại diện, qua đó củng cố vai trò điều phối của Trưởng cơ quan đại diện mà không làm suy giảm tính chuyên môn của các cơ quan theo ngành dọc. Đây là một giải pháp mang tính kỹ thuật lập pháp nhưng có ý nghĩa thực tiễn rõ rệt, góp phần khắc phục tình trạng “phân tán thông tin” - một nguyên nhân phổ biến dẫn đến kém hiệu quả trong phối hợp liên ngành. Các đề xuất sửa đổi nêu trên cũng phù hợp với xu hướng chung của pháp luật quốc tế và thực tiễn các quốc gia. Công ước Viên năm 1961 và năm 1963 chỉ quy định khung chức năng của cơ quan đại diện, trong khi việc tổ chức và điều phối hoạt động đối ngoại tại địa bàn thuộc thẩm quyền nội luật của từng quốc gia. Kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy, hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện không chỉ phụ thuộc vào việc xác định chức năng, mà còn phụ thuộc quyết định vào việc thiết lập cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin và điều phối liên ngành một cách rõ ràng và có tính ràng buộc.

Thứ ba, Luật cần quy định về cơ chế sử dụng nền tảng dữ liệu liên thông giữa cơ quan đại diện và các cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, xuất nhập cảnh, hộ tịch, quốc tịch, đồng thời thúc đẩy xác thực điện tử và định danh số cho công dân Việt Nam ở nước ngoài. Đây là điều kiện để các thẩm quyền của cơ quan đại diện trở nên thực chất, bởi vì hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung về đầu tư, thương mại quốc tịch... sẽ cho phép cơ quan đại diện có thể cập nhật, khai thác và chia sẻ thông tin theo thời gian thực, qua đó

(Xem tiếp trang 64)

số cần được quy định rõ như các biện pháp bảo vệ từ phía Nhà nước, từ phía các TCTD và bên thứ ba như tổ chức bảo hiểm tiền gửi, NHTW, các hiệp hội, các tổ chức tự quản...

Kết luận

Chuyển đổi số trong lĩnh vực ngân hàng là một quá trình phức tạp với những tác động sâu rộng đến mọi chủ thể trong hệ thống ngân hàng (bao gồm NHTW và các tổ chức kinh doanh dịch vụ ngân hàng) và tổ chức, cá nhân - người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Do vậy, việc hoàn thiện pháp luật ngân hàng, tạo

cơ sở pháp lý đầy đủ và toàn diện cho hoạt động của ngân hàng trong bối cảnh số hóa là hết sức cần thiết, trên cơ sở đó bảo đảm hệ thống ngân hàng hoạt động hiệu quả, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng dịch vụ tài chính. Đặc biệt cần xác định nội dung điều chỉnh của pháp luật ngân hàng và mối liên hệ giữa pháp luật về ngân hàng và pháp luật về trí tuệ nhân tạo (AI), pháp luật về sở hữu, pháp luật về giao dịch điện tử, về bảo vệ dữ liệu cá nhân trong bối cảnh chuyển đổi số lĩnh vực ngân hàng■

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT... (tiếp theo trang 31)

bảo đảm tính liên tục trong hỗ trợ công dân và doanh nghiệp. Ngoài ra, Luật Cơ quan đại diện cần có quy định về chức năng quản trị và bảo vệ dữ liệu cá nhân; bổ sung cơ chế về chuyển dữ liệu xuyên biên giới trong hoạt động lãnh sự, bảo đảm phù hợp với Nghị định số 356/2025/NĐ-CP nhưng có tính đến đặc thù của cơ quan đại diện (ví dụ như cơ chế miễn trừ, yêu cầu khẩn cấp). Những cải cách này sẽ góp phần đưa hoạt động của cơ quan đại diện tiệm cận với chuẩn mực quản trị dữ liệu hiện đại, đồng thời bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam trong không gian số toàn cầu.

Thứ tư, Luật cần bổ sung cơ chế trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm giải trình. Việc trao thêm thẩm quyền, nhất là trong bảo hộ công dân khẩn cấp và xử lý dữ liệu, phải đi cùng với nghĩa vụ báo cáo, giải trình, lưu vết quyết định, cơ chế kiểm tra và tiêu chí đánh giá thực hiện công vụ. Chỉ khi đó, pháp luật mới đồng thời đạt được hai mục tiêu là tăng tính chủ động của cơ quan đại diện và bảo đảm kiểm soát việc thực hiện chức năng nhà nước trong hoạt động đối ngoại.

5. Kết luận

Vấn đề của Luật Cơ quan đại diện hiện hành không nằm ở chỗ thiếu chức năng theo nghĩa danh mục, bởi vì Luật đã ghi nhận chức năng đại diện, bảo hộ, thúc đẩy hợp tác. Vấn đề sâu hơn là các chức năng đó chưa được chuyển hóa đầy đủ thành những quy phạm có thể thực hiện trực tiếp trong một môi trường đối ngoại đã thay đổi đáng kể so với thời điểm ban hành Luật năm 2009 và sửa đổi, bổ sung năm 2017. Đó là lý do nhiều nhiệm vụ thực tế của cơ quan đại diện hiện nay vẫn phải dựa chủ yếu vào chỉ đạo hành chính, sự linh hoạt tại chỗ và năng lực của từng chủ thể thi hành.

Chính vì vậy, sửa đổi Luật Cơ quan đại diện không nên chỉ nhằm chỉnh lý kỹ thuật một số điều khoản. Điều cần thiết hơn là cách tiếp cận lập pháp, từ một đạo luật tổ chức hành chính đối ngoại sang một đạo luật có khả năng điều chỉnh mô hình quản trị xuyên biên giới, tích hợp liên ngành và dựa trên dữ liệu. Nếu làm được điều đó, Luật mới không chỉ giải quyết các bất cập nội tại của mình, mà còn có thể đóng vai trò là một điểm kết nối quan trọng để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực đối ngoại■