

VỀ HỘ TỊCH VÀ PHÁP LUẬT HỘ TỊCH

*Trần Duy Rô Nin**

Hộ tịch là một trong những vấn đề trung tâm của hoạt động quản lý nhà nước về dân cư. Những sự kiện hộ tịch là những vấn đề nóng, va đập, cọ xát hàng ngày hàng giờ, gắn liền với đời sống của người dân. Từ thời phong kiến cho đến nay, quản lý hộ tịch luôn được coi trọng như một công cụ của nhà nước để bảo vệ quyền nhân thân và hoạch định các chính sách kinh tế - xã hội. Đây là lĩnh vực trọng yếu của nền hành chính mà mọi quốc gia hiện đại, không phân biệt chế độ chính trị và trình độ phát triển, đều phải quan tâm.

Thông qua nhiều văn bản pháp lý khác nhau, Nhà nước đã thực hiện việc quản lý hộ tịch trong từng giai đoạn với những phương pháp và cách thức khác nhau. Từ Nghị định 04/CP ban hành ngày 16/01/1961 đến Nghị định 83/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 10/10/1998, đều đã thể hiện rõ quan điểm, mục đích và những quy định cụ thể của Nhà nước ta về đăng ký và quản lý hộ tịch. Tuy nhiên, do hạn chế trong quá trình nhận thức ở từng thời điểm, Nhà nước mà trực tiếp là Chính phủ chưa bao quát hết và dự liệu được tất cả mọi vấn đề nảy sinh trong thực tiễn quản lý hộ tịch cũng như xu hướng vận động của các vấn đề hộ tịch. Nhiều sự kiện hộ tịch phức tạp phát sinh ở cơ sở không thể hoặc không được giải quyết do pháp luật chưa quy định. Những quy định của pháp luật cũng chưa bám sát thực tiễn hoàn toàn, còn bộc lộ nhiều “kẽ hở”, quy định đơn giản, sơ sài, không thống nhất, gây phiền hà cho người dân cũng như khó khăn cho chính những cán bộ, công chức thừa hành khi áp dụng pháp luật.

Khắc phục những khuyết điểm, hạn chế trên, với tinh thần hướng mạnh về cơ sở, Chính phủ đã ban hành Nghị định 158/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng ký và quản lý

hộ tịch. Nghị định 158/NĐ-CP đã tạo ra bước chuyển mạnh mẽ trong tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia, thể hiện sự đổi mới trong tư duy quản lý của Nhà nước về quản lý dân cư. Nhà nước đã đưa ra nhiều quy định mới tạo thuận tiện cho người dân khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, phân cấp mạnh mẽ hơn cho cơ sở, đơn giản hoá, công khai hoá thủ tục, rút ngắn thời hạn giải quyết, quy định văn hoá công vụ của công chức khi giải quyết thủ tục cho dân, bổ sung nhiều “chất liệu” thực tế trong các quy định của Nghị định...

Mặc dù vậy, trong quá trình vận dụng và triển khai thực hiện, Nghị định còn bộc lộ nhiều hạn chế cố hữu, gây nhiều khó khăn cho cả cán bộ, công chức và người dân. Nghị định 158 vẫn chưa khắc phục được sự rắc rối về thủ tục; dù đã quy định khá chi tiết nhưng Nghị định vẫn còn thiếu những quy định cụ thể, rõ ràng về từng sự kiện hộ tịch. Chính phủ đã có gắng tối giản các giấy tờ, thủ tục nhưng điều đó không có nghĩa là quy định đơn giản, dễ dãi, thiếu chặt chẽ. Nhiều thuật ngữ pháp lý sử dụng không chính xác và cách hành văn thiếu mạch lạc; một số quy định như đánh đố người thực hiện, không phù hợp với thực tế... Cụ thể là:

Trong khái niệm hộ tịch, theo tôi việc xác định nội hàm của khái niệm chưa thật chính xác. Thực chất, hiện nay, chúng ta chưa có một khái niệm thống nhất về “hộ tịch”. Các Từ điển Tiếng Việt có nhiều cách giải thích khác nhau về khái niệm “hộ tịch”. Nhưng hầu hết các tài liệu, Từ điển đều cắt nghĩa “hộ tịch” theo nghĩa chung là: “hộ” là “dân cư” hoặc “nhà ở”, hiểu rộng ra là: “đơn vị để quản lý dân số”; còn “tịch” là “sổ sách” hoặc “sổ sách đăng ký quan hệ lệ thuộc”. Về mặt ngôn ngữ việc ghép hai từ này lại với nhau thành danh từ hộ tịch là một trường hợp đặc biệt và không đồng nhất về sự kết hợp nhưng tựu trung lại nghĩa của từ

* Giảng viên, Trường Chính trị Nghệ An

“hộ tịch” là việc đăng ký với chính quyền các sự kiện sinh, tử, kết hôn... trong thời hạn quy định hay là việc ghi chép các sự kiện sinh, tử, kết hôn của chính quyền nhằm quản lý dân cư.

Tại Điều 1, Nghị định 158/NĐ-CP lại quy định: “hộ tịch là những sự kiện cơ bản xác định tình trạng nhân thân của một người từ khi sinh ra đến khi chết”. Quy định hộ tịch là những sự kiện cơ bản thì chưa thật chính xác. Nên chăng, sử dụng khái niệm “sự kiện hộ tịch” thay cho “hộ tịch” thì sẽ chính xác và hợp lý hơn.

Tại chương II, Nghị định đã quy định khá rõ ràng về các sự kiện hộ tịch. Thủ tục đăng ký được quy định đơn giản hơn so với Nghị định 83/NĐ-CP ngày 10/10/1998. Tuy nhiên, theo tôi, khi quy định thủ tục đăng ký các sự kiện hộ tịch nên nêu cụ thể các giấy tờ mà đương sự phải xuất trình ngay trong từng điều về từng sự kiện chứ không nên tách riêng ra quy định ở nhiều điều trong Nghị định 158, gây khó khăn cho đối tượng tiếp nhận văn bản.

Ví dụ: ở Mục Đăng ký khai sinh: thẩm quyền được xác định theo nơi cư trú của mẹ hoặc cha hoặc nơi trẻ em sinh sống trên thực tế (Điều 13). Khi đăng ký khai sinh, đương sự chỉ phải xuất trình Giấy chứng sinh và Giấy chứng nhận kết hôn (nếu cha, mẹ của trẻ có đăng ký kết hôn) nhưng Nghị định không trực tiếp quy định phải xuất trình hộ khẩu trong Điều 21 mà quy định ở Điều 9. Cho nên, đương sự khi đăng ký hộ tịch, chỉ quan tâm đến hướng dẫn cho sự kiện mà mình đăng ký ở từng chương, mục cụ thể chứ ít khi đọc từ đầu đến cuối văn bản. Vì vậy, có thể họ chỉ mang theo 2 loại giấy tờ trên mà không biết rằng phải xuất trình Hộ khẩu hoặc Giấy đăng ký tạm trú khi đăng ký khai sinh. Ở cơ sở, nhất là ở xã, trình độ dân trí còn thấp, khả năng đọc luật và hiểu luật rất khó khăn. Nhà nước ta đã tăng cường công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật ở mọi vùng lãnh thổ, trên mọi địa bàn nhằm nâng cao ý thức chấp hành pháp luật và hình thành văn hoá “sống và làm việc theo pháp luật”.

Do vậy, các văn bản khi được ban hành nên quy định cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ nhớ, tác động vào nhận thức của người dân, nhất là văn bản pháp luật về hộ tịch - vấn đề gắn liền mật thiết với người dân từ khi sinh ra đến khi chết- phải đảm bảo tính rõ ràng, cụ thể, chính xác cao để người dân dễ tiếp nhận.

Trong Nghị định 158, ở mục 3 quy định về đăng ký khai tử, Giấy báo tử và thẩm quyền cấp Giấy báo tử, tại điểm i, khoản 2, Điều 22 có ghi rõ: “*Đối với người chết trên phương tiện giao thông thì người chỉ huy hoặc điều khiển phương tiện giao thông phải lập biên bản xác nhận việc chết, có chữ ký của ít nhất hai người cùng đi trên phương tiện giao thông đó. Biên bản xác nhận việc chết thay cho Giấy báo tử*”. Chúng ta thấy rằng, ở quy định này có điểm không hợp lý và chưa dự tính hết các tình huống thực tế có thể xảy ra. Người chết trên phương tiện giao thông cũng phải trình biên bản xác nhận việc chết (được thay cho Giấy báo tử) có ít nhất hai người cùng đi trên phương tiện giao thông để được cấp Giấy chứng tử. Tuy nhiên, giả sử xảy ra trường hợp chỉ có 2 người cùng đi trên ô tô 4 chỗ ngồi, một người chết đi thì người điều khiển phương tiện giao thông không biết tìm đâu ra 1 người khác để làm chứng, xác nhận. Hay trường hợp cả hai người chết đi thì phải làm sao để lập biên bản xác nhận việc chết (chỉ xét trường hợp người chết trên phương tiện giao thông)? Cho nên quy định này gây rất nhiều khó khăn cho việc áp dụng thực hiện, thậm chí ở nhiều tình huống xảy ra trên thực tế không thể áp dụng để giải quyết được.

Bên cạnh đó, ở mục 9 quy định về đăng ký quá hạn, đăng ký lại các sự kiện hộ tịch, tại khoản 4, Điều 45 của Nghị định có ghi: “*Khi đăng ký khai sinh quá hạn cho người đã có hồ sơ, giấy tờ cá nhân như: Sổ hộ khẩu, Giấy chứng minh nhân dân, học bạ, bằng tốt nghiệp, lý lịch cán bộ, lý lịch đảng viên, mà trong các hồ sơ, giấy tờ đó đã có sự thống nhất về họ, tên, chữ đệm; ngày, tháng, năm sinh; dân tộc; quốc tịch, quê quán, thì đăng ký đúng theo nội dung đó. Trường hợp*

họ, tên, chữ đệm; ngày, tháng, năm sinh; dân tộc; quốc tịch; quê quán trong các hồ sơ, giấy tờ nói trên của người đó không thống nhất thì đăng ký theo hồ sơ, giấy tờ được lập đầu tiên...". Phải nói rằng, đây là một quy định mới thể hiện đúng tinh thần cải cách thủ tục hành chính, tạo nhiều điều kiện thuận lợi cho người dân, giảm bớt phiền hà cho họ khi xảy ra trường hợp các hồ sơ có sai lệch về các thông tin như: ngày, tháng, năm sinh, dân tộc, quê quán... Nhưng khi xét về cú pháp và kỹ năng sử dụng ngôn từ trong kỹ thuật lập quy thì rõ ràng quy định này chưa chính xác. Chúng ta biết rằng, đăng ký quá hạn chỉ được thực hiện khi đương sự chưa đăng ký việc sinh, tử trong thời hạn quy định (thời hạn đăng ký khai sinh là 60 ngày, kể từ ngày trẻ em sinh ra; khai tử là 15 ngày kể từ ngày chết). Mà đăng ký quá hạn có nghĩa là việc sinh, tử chưa đăng ký lần nào. Nhưng trong quy định, cơ quan ban hành lại ghi là: "khi đăng ký khai sinh quá hạn cho người đã có hồ sơ, giấy tờ cá nhân...". Đã có hồ sơ, giấy tờ tức là đã đăng ký khai sinh bởi Giấy khai sinh là giấy tờ hộ tịch gốc. Về nguyên tắc, khi đã có giấy khai sinh, cơ quan chức năng mới có thể có căn cứ để cấp Giấy chứng minh nhân dân, cấp Bằng tốt nghiệp, cấp Sổ hộ khẩu, làm Lý lịch cán bộ, lý lịch đảng viên... Mọi dữ kiện trên hồ sơ, giấy tờ của cá nhân đều phải phù hợp với Giấy khai sinh. Không có Giấy khai sinh thì cũng không thể có các hồ sơ, giấy tờ khác. Vẫn biết rằng đây là một quy định để công dân, cán bộ, công chức giải quyết dễ dàng hơn những vướng mắc về hồ sơ, giấy tờ cá nhân. Tuy vậy, về mặt ngữ pháp, quy định trên chưa đảm bảo tính chính xác, chặt chẽ của một văn bản pháp luật. Nên chăng, đưa quy định này vào phần Đăng ký lại hộ tịch thì sẽ chính xác hơn.

Ngoài ra, trong Nghị định 158, tác giả cũng chưa hoàn toàn nhất trí với quy định về cán bộ Tư pháp - Hộ tịch, đó là Điều 81. Khoản 1, Điều 81 của Nghị định 158 quy định: "*Cán bộ Tư pháp hộ tịch là công chức cấp xã, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực*

hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trong đăng ký và quản lý hộ tịch".

Hiện tại, pháp luật Việt Nam nói chung chưa có quy định cụ thể để phân biệt rõ ràng giữa cán bộ và công chức. Tuy nhiên, ở một số văn bản pháp luật và theo các nghiên cứu hành chính, chúng ta vẫn có thể phân biệt được hai thuật ngữ này. Dù có nhiều cách hiểu không giống nhau về cán bộ, công chức ở Việt Nam nhưng chúng ta có thể thấy rõ sự khác nhau giữa cán bộ và công chức. Theo Nghị định số 114/2003/NĐ-CP của Chính phủ về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn ban hành ngày 10/10/2003 và các nghiên cứu về hành chính học, cán bộ được hiểu là những người do bầu cử để đảm nhiệm các chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội (ví dụ: Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp là cán bộ, không phải là công chức). Còn công chức là những người được tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội (ví dụ: công chức Văn phòng - thống kê xã, chuyên viên Phòng Tổ chức chính quyền thuộc Sở Nội vụ... là công chức). Đặc điểm cơ bản phân biệt cán bộ và công chức là tính ổn định của nghề nghiệp. Cán bộ chỉ làm việc theo nhiệm kỳ. Khi hết nhiệm kỳ, họ có thể được tái cử hoặc rời nhiệm sở. Còn công chức làm việc thường xuyên, liên tục, ổn định. Họ gắn bó với công việc chuyên môn, nghiệp vụ của mình trong suốt thời gian đương nhiệm. Đó là sự khác nhau giữa cán bộ và công chức.

Cho nên, nếu viết "*Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch là công chức cấp xã...*" là chưa chính xác và cần phải xem xét lại. Mặt khác, chúng ta biết rằng, Nghị định 114/NĐ-CP ngày 10/10/2003 đã quy định 7 chức danh làm việc trong Ủy ban nhân dân cấp xã được xem là công chức cấp xã trong đó có chức danh Tư pháp - Hộ tịch. Tuy vậy, trong Nghị định 158, cơ quan ban hành vẫn sử dụng thuật ngữ Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch chứ không

phải là công chức Tư pháp - Hộ tịch. Pháp luật Việt Nam là một hệ thống thống nhất bao gồm các văn bản pháp luật được ban hành bởi các cơ quan khác nhau. Hệ thống đó phải đảm bảo tính nhất quán trong các nội dung ban hành, tránh tình trạng mâu thuẫn, không thống nhất, không đồng bộ. Nghị định 114 đã đề cập đến phạm vi cán bộ, công chức cấp xã thì các văn bản ban hành sau nó cũng phải thống nhất về cách sử dụng khái niệm, thuật ngữ cán bộ, công chức. Vì vậy, thuật ngữ Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch nên được thay bằng thuật ngữ Công chức Tư pháp - Hộ tịch.

Hộ tịch là một vấn đề quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến hoạt động quản lý dân cư - một trong những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước. Mọi Nhà nước đều quan tâm và chú trọng đến công tác này. Ở Việt Nam, hoạt động quản lý hộ tịch bên cạnh những đổi mới, còn bộc lộ nhiều hạn chế. Pháp luật về hộ tịch còn lộ ra một số "kẽ hở", chưa bám sát thực tiễn, chưa bao quát những tình huống thực tế có thể xảy ra và kỹ thuật lập quy chưa đảm bảo tính chuẩn xác cao. Cho nên, một số trường hợp, khi phát sinh sự kiện

hộ tịch cụ thể, người có thẩm quyền không thể căn cứ vào Nghị định để giải quyết mà thường xử lý theo kinh nghiệm. Vì thế, để tăng cường công tác quản lý hộ tịch, trong thời gian tới, Nhà nước cần pháp điển hoá hộ tịch để ban hành Luật hộ tịch nhằm thống nhất quản lý và điều chỉnh vấn đề hộ tịch. Đó chính là nhu cầu thực tế của cả Nhà nước và nhân dân nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý và đăng ký hộ tịch trong hiện tại và tương lai đồng thời khắc phục những hạn chế trong một số văn bản về hộ tịch hiện nay.

Trên đây là một số suy nghĩ của tác giả về hộ tịch quy định trong Nghị định 158/NĐ-CP. Qua tiếp xúc và làm việc nhiều với cấp cơ sở, tác giả đã tìm hiểu, đã nghe, thấy và tham gia giải quyết một số sự kiện hộ tịch phát sinh, từ đó phát hiện nhiều vướng mắc cả về lý luận và thực tiễn của công tác này. Trên cơ sở đó, tôi đưa ra một số nhận xét về các quy định hộ tịch trong các văn bản pháp luật hiện nay. Rất mong nhận được sự góp ý của các nhà nghiên cứu về hộ tịch và pháp luật hộ tịch.

(Tiếp theo trang 21 – Chuyên Viện kiểm sát ...)

soát nhà nước khác chưa được xây dựng đầy đủ và đặc biệt ta vẫn tuân theo nguyên tắc thống nhất quyền lực (quyền lực nhà nước thống nhất vào Quốc hội) tức vẫn phải cần một cơ chế được Quốc hội phân công thực hiện quyền giám sát đối với cơ quan cấp dưới và chính quyền địa phương như đã làm trước đây thì việc sớm bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát có vẻ như là chưa phù hợp, gây hụt hẫng như đã thấy.

Vậy thì cần phải có những điều kiện và lộ trình cho việc chuyển đổi đó. Theo chúng tôi, điều kiện để thiết lập mô hình Viện công

tố chỉ chuyên về điều tra, truy tố, buộc tội là Nhà nước ta, trước mắt, phải phát huy cao độ vai trò của các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước khác, xã hội và nhân dân trong việc giám sát việc tuân thủ pháp luật, tiến tới phải xây dựng được một cơ chế giám sát quyền lực đa dạng hữu hiệu khác thay thế cho vai trò kiểm sát chung của Viện kiểm sát thì mới mong giải quyết triệt để vấn đề. Bằng không sự chông chênh níu kéo trong vai trò, chức năng của Viện kiểm sát giữa chức năng kiểm sát và chức năng công tố vẫn còn tiếp tục.