

LUẬT HỘ TỊCH VỚI VIỆC XÂY DỰNG NỀN HÀNH CHÍNH PHỤC VỤ

Mai Kim Hân²⁸, Trần Thanh Khỏe²⁹

Tóm tắt: Xây dựng nền hành chính phục vụ là xu hướng tất yếu của tất cả các quốc gia trên thế giới, đó là nền hành chính coi phục vụ nhân dân là mục đích tồn tại. Mọi việc nhà nước thực hiện đều xuất phát từ nhu cầu của nhân dân và vì lợi ích của nhân dân. Luật Hộ tịch đã thể hiện tinh thần đó thông qua các quy định về thẩm quyền đăng ký hộ tịch, quyền lựa chọn nơi đăng ký hộ tịch, trách nhiệm phối hợp của các cơ quan nhà nước về đăng ký hộ tịch, phương thức tiếp nhận yêu cầu đăng ký hộ tịch.

Từ khóa: Luật hộ tịch, hành chính phục vụ, đăng ký hộ tịch.

Abstract: Building a servicing administrative system is necessary trend in most of countries in the world. It is an administrative system that sees serving the people for its existence, all of its implementation derives from the demand of people and for the people. Civil registry law reflected this spirit through regulations on civil registration rights, rights of choosing location for registration, coordination of administrative agencies in civil registration, methods of receiving registration request.

Key words: Civil registry law, servicing administration, civil registration.

1. Sơ lược quan niệm về nền hành chính phục vụ

Trong những năm gần đây, thuật ngữ nền hành chính phục vụ xuất hiện ngày càng nhiều. Các sách, báo pháp lý thường nói tới việc chuyển nền hành chính từ cai trị sang phục vụ. Vậy, tại sao lại chuyển từ hành chính cai trị sang hành chính phục vụ và thế nào là hành chính phục vụ?

Trước đây phổ biến quan niệm nhà nước là tổ chức chính trị đặc biệt của giai cấp thống trị trong xã hội có các giai cấp với những mâu thuẫn không thể điều hòa được, nên nhà nước chính là bộ máy chuyên chính của giai cấp cầm quyền. Chính vì vậy, mặc dù nhà nước nào cũng có hai chức năng là chức năng quản lý mọi mặt đời sống xã hội (governance) và chức năng cung ứng dịch vụ công cho các cá nhân, tổ chức trong xã hội (public service delivery), nhưng trong đó chức năng quản lý luôn được coi trọng hơn³⁰. Từ đó, hành chính -

²⁸ Thạc sĩ Trường Đại học Nam Cần Thơ

²⁹ Giảng viên Trường Đại học Nam Cần Thơ

³⁰ PGS.TS. Lê Chi Mai, Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, Tr.11,12

administration (tiếng Pháp) thường được dịch là quản lý nhà nước, quản trị, cai trị³¹ và hành chính có đặc trưng là sự áp đặt ý chí của người quản lý (người cai trị) đối với đối tượng quản lý (người bị trị).

Xuất phát từ quan niệm đó, các tác động của nhà nước tới xã hội, các dịch vụ nhà nước cung ứng cho xã hội mặc dù có tính đến mức độ phù hợp với thực trạng, với khuynh hướng vận động của xã hội và nhu cầu của người dân nhưng đồng thời cũng thể hiện đậm nét ý chí chủ quan của nhà nước cả về sự nhìn nhận, đánh giá các vấn đề, đến mục đích và cách thức thực hiện.

Tuy nhiên, quan niệm này đã có những thay đổi căn bản trong các nhà nước hiện đại. Nhà nước hiện đại chú trọng nhiều hơn đến vai trò đại diện chính thức cho toàn xã hội, đến chức năng phục vụ của nhà nước nên quan niệm nhà nước có mục đích cai trị đã dần dần được thay thế bằng quan niệm nhà nước có mục đích là phục vụ lợi ích của cả cộng đồng. Lẽ tất nhiên, sự áp đặt ý chí của nhà nước sẽ vẫn tồn tại (và không thể không tồn tại) ở các lĩnh vực, với những mức độ nhất định, nhưng song song với đó là sự đề cao vai trò phục vụ của nhà nước đối với xã hội. Trên thực tế, nhiều khái niệm, cách thức hoạt động của khu vực tư đang được chuyển dần vào khu vực công. Nhà nước dần dần được coi là chủ thể có trách nhiệm cung ứng các dịch vụ công cho các cá nhân, tổ chức đóng vai khách hàng. Như vậy, nhu cầu, lợi ích, sự hài lòng của khách hàng (chủ yếu là các công dân) là những điều mà người cung ứng dịch vụ (nhà nước) phải coi trọng. Những điều đó định hướng cung cách làm việc của nhà nước. Nói cách khác, nhà nước lấy mục đích phục vụ nhân dân, phục vụ xã hội làm mục đích tồn tại chủ yếu của mình. Nhà nước giảm dần sự áp đặt đối với xã hội. Trong bộ máy nhà nước, trách nhiệm cung ứng các dịch vụ công phần nhiều được đảm nhiệm bởi các cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, nói nhà nước phục vụ thường hàm ý hướng vào nền hành chính. Chính vì thế, thuật ngữ hành chính phục vụ dần dần trở nên ngày càng phổ biến.

Việt Nam không nằm ngoài trào lưu quốc tế nói trên. Hơn nữa, Việt Nam sau nhiều năm thực hiện cơ chế quản lý cũ đã tạo nên một nền hành chính quan liêu, thiếu năng động. Thực tế này dẫn đến nhiều hệ quả bất lợi, như: quản lý các lĩnh vực của đời sống chưa có hiệu quả cao, giảm sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài, không tận dụng được các cơ hội phát triển kinh tế - xã hội mà hội nhập quốc tế mang lại, làm suy giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền. Nhận thức rõ điều này, nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước đã quyết tâm xây dựng nhà nước Việt Nam là nhà nước “của dân, do dân và vì dân”, hướng tới mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Trong bối cảnh đó, công cuộc cải cách hành chính được thực hiện không nằm ngoài mục đích xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, phục vụ ngày càng tốt hơn nhu cầu của xã hội, của nhân dân.

³¹ Từ điển Pháp - Việt, pháp luật - hành chính, Nxb Thế giới, Hà Nội, 1992, tr.26

Sau nhiều năm cải cách hành chính, cho đến nay chưa thể khẳng định nền hành chính của chúng ta đã là nền hành chính phục vụ nhưng cũng đã có những thay đổi đáng kể. Sự chuyển đổi nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ đang làm chuyển đổi căn bản mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân. Với nền hành chính cai trị, lợi ích và sự thuận tiện của nhà nước được coi trọng hơn lợi ích và sự thuận tiện của người dân. Ngược lại, với nền hành chính phục vụ, lợi ích và sự thuận tiện của người dân được coi trọng hơn lợi ích và sự thuận tiện của nhà nước. Nói cách khác, nền hành chính phục vụ là nền hành chính lấy nguyện vọng của người dân làm mục tiêu hoạt động, mọi hoạt động đều hướng đến phục vụ lợi ích của đại đa số nhân dân, tạo thuận lợi tối đa cho người dân³².

Và như vậy, lợi ích và sự thuận tiện của người dân chi phối toàn bộ hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức hành chính, bao gồm: hoạt động nào cần thực hiện, thực hiện ở đâu, cách thức thực hiện các hoạt động đó như thế nào.

2. Hộ tịch và sự cần thiết của việc đăng ký hộ tịch

Một trong những hoạt động của nền hành chính liên quan trực tiếp đến tất cả các cá nhân trong xã hội là đăng ký các sự kiện hộ tịch.

*“Hộ tịch là những sự kiện cơ bản xác định tình trạng nhân thân của một người từ khi sinh ra đến khi chết”*³³. Các sự kiện hộ tịch bao gồm: sinh; tử; kết hôn; giám hộ; nhận cha, mẹ, con; nhận và chấm dứt việc nuôi con nuôi; thay đổi các thông tin hộ tịch như: thay đổi quốc tịch, xác định lại giới tính, xác định lại dân tộc và các thay đổi, cải chính, bổ sung thông tin hộ tịch khác. Hộ tịch là các sự kiện của cá nhân nhưng lại là những sự kiện không chỉ gắn liền với nhiều quyền, lợi ích và nghĩa vụ khác của mỗi cá nhân đó mà còn liên quan đến quyền, lợi ích và nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức khác, thậm chí là của nhà nước. Chính vì vậy, nhà nước cần biết, ghi nhận, lưu giữ thông tin và sự biến động thông tin về hộ tịch. Nói cách khác, các sự kiện hộ tịch cần được đăng ký tại cơ quan có thẩm quyền.

Đăng ký hộ tịch là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận các sự kiện hộ tịch và ghi vào sổ hộ tịch các sự kiện hộ tịch theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ví dụ bản án ly hôn của tòa án, quyết định cho thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch của Chủ tịch nước...). Trên cơ sở các thông tin hộ tịch được đăng ký, nhà nước có thể xây dựng các chính sách kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng, dân số và kế hoạch hóa gia đình phù hợp với đặc điểm của dân cư trong phạm vi cả nước hay từng địa phương trong từng giai đoạn cụ thể. Các thông tin hộ tịch đã được đăng ký cũng là cơ sở để cá nhân thực hiện các quyền và nghĩa vụ có liên quan. Chẳng hạn, ngày, tháng, năm sinh là cơ sở để xác định khi nào cá nhân được

³² Diệp Văn Sơn, Cần một nền hành chính phục vụ, <http://nld.com.vn/ban-doc/can-mot-nen-hanh-chinh-phuc-vu-20150414222047935.htm>

³³ Khoản 1 Điều 1 Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng kí và quản lí hộ tịch

hưởng các quyền hay phải làm nghĩa vụ gắn với độ tuổi (bầu cử, ứng cử, không bị áp dụng hình phạt tử hình...); tình trạng hôn nhân là cơ sở để cá nhân được yêu cầu cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận kết hôn hay không. Đồng thời, những sự kiện hộ tịch được đăng ký cũng là căn cứ pháp lý để nhà nước bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân và gia đình (được hưởng di sản thừa kế của người đã nhận cha, mẹ, con; được hưởng những ưu đãi dành cho đồng bào dân tộc thiểu số...).

3. Một số nội dung tiêu biểu của Luật Hộ tịch hướng tới xây dựng nền hành chính phục vụ

Luật Hộ tịch được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2014 không chỉ là văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao qui định tập trung về hộ tịch; quyền, nghĩa vụ, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục đăng ký hộ tịch; cơ sở dữ liệu hộ tịch và quản lý nhà nước về hộ tịch mà đây còn là văn bản thể hiện sự đột phá trong quan niệm và cách thức thực hiện mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân theo hướng nhà nước phục vụ nhân dân. Tinh thần phục vụ nhân dân được thể hiện trong nhiều qui định của Luật Hộ tịch, trong đó có thể kể đến những nội dung chính sau:

Thứ nhất, tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân trong thực hiện quyền, nghĩa vụ về hộ tịch bằng việc mở rộng thẩm quyền đăng ký hộ tịch của Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện

Theo Luật Hộ tịch, các cơ quan có thẩm quyền đăng ký hộ tịch gồm: Ủy ban nhân dân cấp xã; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài. Mỗi cơ quan nói trên có thẩm quyền đăng ký hộ tịch khác nhau. Cụ thể là:

- Các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài: đăng ký sự kiện hộ tịch cho các công dân Việt Nam ở nước ngoài.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện: ghi vào Sổ hộ tịch các sự kiện hộ tịch của công dân Việt Nam đã được giải quyết tại cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài; đăng ký thay đổi, cải chính hộ tịch cho công dân Việt Nam từ đủ 14 tuổi trở lên cư trú ở trong nước; xác định lại dân tộc; đăng ký sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài, trừ trường hợp các sự kiện hộ tịch của cư dân biên giới với cư dân của nước láng giềng cư trú ở biên giới (thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã)³⁴.

- Ủy ban nhân dân cấp xã: đăng ký các sự kiện hộ tịch còn lại và các việc hộ tịch khác.

³⁴ Điều d Khoản 1 Điều 7 Luật Hộ tịch: Ủy ban nhân dân cấp xã đăng ký hộ tịch trong các trường hợp sau:... Đăng ký khai sinh cho trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam thường trú tại khu vực biên giới, còn người kia là công dân của nước láng giềng thường trú tại khu vực biên giới với Việt Nam; kết hôn, nhận cha, mẹ, con của công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới với công dân của nước láng giềng thường trú ở khu vực biên giới với Việt Nam; khai tử cho người nước ngoài cư trú ổn định lâu dài tại khu vực biên giới của Việt Nam.

Như vậy, nhiều sự kiện hộ tịch như: xác định lại giới tính, bổ sung hộ tịch theo Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng ký và quản lý hộ tịch đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 06/2012/NĐ-CP ngày 02/02/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về hộ tịch, hôn nhân và gia đình và chứng thực (sau đây gọi tắt là Nghị định 158) qui định thuộc thẩm quyền đăng ký của Ủy ban nhân dân cấp huyện đã được chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã. Đồng thời, những việc về hộ tịch Nghị định 158 qui định thuộc thẩm quyền của Sở Tư pháp đã được chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, như: đăng ký việc thay đổi, cải chính hộ tịch, xác định lại dân tộc, xác định lại giới tính, bổ sung hộ tịch; đăng ký, đăng ký lại các sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài.

Có thể thấy, theo Luật Hộ tịch, cấp tỉnh không còn thực hiện việc đăng ký hộ tịch nữa, đồng thời Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền đăng ký và thực hiện hầu hết các việc hộ tịch của công dân Việt Nam cư trú trong nước. Như vậy, so với trước kia, trong nhiều trường hợp thay vì người dân phải đi lại xa xôi, phải giao tiếp với cán bộ, công chức cấp huyện, cấp tỉnh để thực hiện việc đăng ký hộ tịch thì nay người dân chỉ tới Ủy ban nhân dân cấp xã nên vừa gần về khoảng cách cần đi lại, vừa tiếp xúc với cán bộ, công chức cấp xã là người cư trú ở địa phương sẽ cảm thấy đỡ e ngại khi giao tiếp. Việc chuyển thẩm quyền đăng ký hộ tịch từ cấp tỉnh xuống cấp huyện và đặc biệt là mở rộng thẩm quyền đăng ký hộ tịch của Ủy ban nhân dân cấp xã đã tạo thuận lợi đáng kể cho người dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình về hộ tịch.

Thứ hai, cá nhân có quyền lựa chọn nơi đăng ký hộ tịch

Hiện nay, vì nhiều lý do khác nhau, sự dịch chuyển dân cư giữa các vùng miền xảy ra thường xuyên ở mức độ khá lớn. Nhiều người dân được sinh ra và đã đăng ký các sự kiện hộ tịch ban đầu tại một địa phương nhưng sau đó lại cư trú, làm ăn, sinh sống ở một địa phương khác. Không những thế, tình trạng một người đăng ký thường trú tại một địa phương nhưng tạm trú ở địa phương khác cũng rất phổ biến. Đây là thực tiễn tất yếu xuất phát từ những yêu cầu ngày càng linh hoạt, năng động trong kinh doanh, công tác, học tập của cá nhân. Trong điều kiện như vậy, Luật Hộ tịch đã đưa ra những qui định rất thuận tiện cho công dân:

Theo Nghị định 158 thì phải đăng ký tại nơi thường trú và chỉ được đăng ký tại nơi tạm trú nếu cá nhân không có nơi đăng ký thường trú³⁵. Với qui định này, nếu một người có đăng ký thường trú ở một tỉnh, sau đó đi làm ăn, học tập ở một tỉnh khác khi muốn đăng ký hộ tịch, thay đổi thông tin hộ tịch thì phải quay trở về đăng ký tại nơi có hộ khẩu thường trú. Điều đó là thuận tiện cho việc quản lý hộ tịch của các cơ quan nhà nước nhưng lại bất tiện cho người dân. Trước thực tế này, đồng thời với sự hỗ trợ của khoa học- công nghệ, Luật Hộ tịch qui định “*Cá nhân có thể đăng ký hộ tịch tại cơ quan đăng ký hộ tịch nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi đang sinh sống*”³⁶. Tương tự như vậy, pháp luật cho phép cá nhân có quyền thay đổi những thông tin hộ tịch khi có lý do chính đáng. Các thay đổi thông tin hộ tịch phải được cơ quan có thẩm quyền đăng ký. Để phục vụ nhu cầu của người dân Luật Hộ tịch qui định thẩm

³⁵ Khoản 1 Điều 8 Nghị định 158

³⁶ Khoản 4 Điều 5 Luật Hộ tịch

quyền đăng ký thay đổi, cải chính, bổ sung hộ tịch, xác định lại dân tộc không chỉ thuộc Ủy ban nhân dân nơi đã đăng ký hộ tịch trước đây mà Ủy ban nhân dân nơi cư trú của cá nhân cũng có thẩm quyền đăng ký thay đổi.

Thứ ba, tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước

Luật Hộ tịch không chỉ cho phép cá nhân có thể đăng ký thay đổi hộ tịch ngoài nơi đã đăng ký hộ tịch trước đây như đã nói ở trên, pháp luật còn đề cao mục đích phục vụ nhân dân bằng việc quy định sau khi đăng ký thay đổi hộ tịch ở một nơi khác, cá nhân không phải tự mình tới nơi đăng ký hộ tịch ban đầu để thông báo về sự thay đổi mà chính cơ quan đăng ký thay đổi hộ tịch có trách nhiệm thông báo và gửi bản sao trích lục hộ tịch tới cơ quan đã đăng ký hộ tịch trước đây để ghi vào Sổ hộ tịch³⁷. Như vậy, để đảm bảo quản lý hộ tịch được chính xác, đầy đủ, pháp luật đã quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc phối hợp với nhau trong quá trình quản lý nhà nước về hộ tịch mặc dù việc thay đổi hộ tịch là do nhu cầu và lợi ích của cá nhân.

Thứ tư, đa dạng hóa phương thức yêu cầu và tiếp nhận yêu cầu đăng ký hộ tịch

Để thực hiện quyền, nghĩa vụ đăng ký hộ tịch, cá nhân phải đưa ra yêu cầu và cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận yêu cầu để tiến hành việc đăng ký hộ tịch. Có hai phương thức đã được thực hiện là yêu cầu trực tiếp và gửi yêu cầu qua hệ thống bưu chính. Hiện nay, trong nỗ lực xây dựng Chính phủ điện tử và hướng tới xây dựng Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử, Khoản 1 Điều 9 Luật Hộ tịch quy định “*Khi yêu cầu đăng ký hộ tịch, cấp bản sao trích lục hộ tịch, cá nhân nộp hồ sơ trực tiếp cho cơ quan đăng ký hộ tịch hoặc gửi hồ sơ qua hệ thống bưu chính hoặc gửi qua hệ thống đăng ký hộ tịch trực tuyến*”. Như vậy, bên cạnh hai phương thức truyền thống, Luật Hộ tịch đã đưa thêm phương thức mới là gửi yêu cầu qua hệ thống đăng ký hộ tịch trực tuyến. Với điều kiện các thiết bị khoa học, công nghệ hỗ trợ việc đăng ký trực tuyến rất phổ biến hiện nay thì đây là phương thức có rất nhiều ưu điểm. Phương thức này cho phép cá nhân có thể đưa ra yêu cầu đăng ký hộ tịch không phụ thuộc vào việc cá nhân đang ở đâu và thời gian đăng ký là lúc nào. Cá nhân đăng ký hộ tịch vừa tiết kiệm được thời gian, công sức cho việc đăng ký, vừa không phải lo lắng về việc sắp xếp thời gian đi đăng ký phù hợp với điều kiện công tác, lao động, học tập của mình.

Tóm lại, việc đăng ký các sự kiện và ghi nhận thông tin về hộ tịch có vai trò quan trọng đối với từng cá nhân cũng như đối với cả đất nước. Do vậy, đăng ký hộ tịch là quyền, nghĩa vụ của cá nhân và cũng là trách nhiệm của nhà nước. Pháp luật về hộ tịch từ trước đến nay đã có nhiều thay đổi thể hiện ở các quy định về thẩm quyền, về thủ tục đăng ký ngày càng rõ ràng, đơn giản, thuận tiện đối với nhân dân. Đặc biệt là với yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong điều kiện dịch chuyển dân cư trong nước và quốc tế ngày càng gia tăng hiện nay, Luật Hộ tịch mới được ban hành thực sự là điểm nhấn trong tiến trình xây dựng nền hành chính phục vụ ở nước ta.

³⁷ Xem Điều 28 Luật Hộ tịch

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. PGS.TS. Lê Chi Mai, Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, Tr.11,12
- [2]. Từ điển Pháp - Việt, pháp luật - hành chính, Nxb Thế giới, Hà Nội, 1992, tr.26
- [3]. Khoản 4 Điều 5 Luật Hộ tịch năm 2014
- [4]. Xem Điều 28 Luật Hộ tịch năm 2014
- [5]. Khoản 1 Điều 8 Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng ký và quản lý hộ tịch
- [6]. Điểm d Khoản 1 Điều 7 Luật Hộ tịch: Ủy ban nhân dân cấp xã đăng ký hộ tịch trong các trường hợp sau:... Đăng ký khai sinh cho trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam thường trú tại khu vực biên giới, còn người kia là công dân của nước láng giềng thường trú tại khu vực biên giới với Việt Nam; kết hôn, nhận cha, mẹ, con của công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới với công dân của nước láng giềng thường trú ở khu vực biên giới với Việt Nam; khai tử cho người nước ngoài cư trú ổn định lâu dài tại khu vực biên giới của Việt Nam.
- [7]. Diệp Văn Sơn, Cần một nền hành chính phục vụ, <http://nld.com.vn/ban-doc/can-mot-nen-hanh-chinh-phuc-vu-20150414222047935.htm>
- [8]. Khoản 1 Điều 1 Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về đăng ký và quản lý hộ tịch.

