

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ KHUÔN KHỔ PHÁP LUẬT VỀ
ĐĂNG KÝ, THỐNG KÊ HỘ TỊCH VÀ
QUẢN LÝ ĐỊNH DANH Ở VIỆT NAM**
(Dự thảo)

Hà Nội, 9/2021

MỤC LỤC

I. GIỚI THIỆU

II. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG CRVSID

1. Quy định pháp luật hiện hành

- 1.1. Phạm vi, định nghĩa các sự kiện hộ tịch, đăng ký hộ tịch
- 1.2. Trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan
- 1.3. Cơ chế phối hợp
- 1.4. Nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác
- 1.5. Việc sử dụng công nghệ thông tin

2. Kiến nghị một số vấn đề chung đối với hệ thống CRVSID

- 2.1. Sửa đổi các khái niệm liên quan
- 2.2. Xác định trách nhiệm một cách toàn diện hơn
- 2.3. Hoàn thiện cơ chế điều phối
- 2.4. Ngân sách, việc thu và sử dụng các khoản phí
- 2.5. Việc sử dụng công nghệ thông tin

III. HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ, ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH VÀ QUẢN LÝ ĐỊNH DANH

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Hệ thống các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch
- 1.2. Hệ thống các cơ quan quản lý định danh

2. Khuyến nghị hoàn thiện hệ thống các cơ quan CRVSID

- 2.1. Đối với các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch
- 2.2. Đối với các cơ quan quản lý định danh

IV. ĐĂNG KÝ KHAI SINH, KHAI TỬ, TỬ VONG THAI NHI

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Tính phổ quát
- 1.2. Thông tin thu thập khi đăng ký
- 1.3. Những người cung cấp thông tin
- 1.4. Nơi đăng ký khai sinh, khai tử
- 1.5. Thời hạn đăng ký khai sinh, khai tử
- 1.6. Giấy tờ, bằng chứng cần có khi đăng ký
- 1.7. Bổ sung, chỉnh sửa giấy tờ hộ tịch
- 1.8. Tăng cường đăng ký khai sinh, khai tử

2. Khuyến nghị cải thiện đăng ký khai sinh, khai tử

- 2.1. Một số vấn đề chung
- 2.2. Khuyến nghị đối với đăng ký khai tử
- 2.3. Khuyến nghị đối với tử vong thai nhi

V. XÁC NHẬN NGUYÊN NHÂN TỬ VONG

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong
- 1.2. Người xác nhận nguyên nhân tử vong
- 1.3. Mẫu phiếu MCCD và phân loại quốc tế về mã số nguyên nhân tử vong
- 1.4. Xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà
- 1.5. Chuyển thông tin về nguyên nhân tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch
- 1.6. Tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong

- 1.7. Đào tạo nhân lực về xác nhận y tế nguyên nhân tử vong
- 2. Khuyến nghị hoàn thiện cơ chế xác nhận y tế nguyên nhân tử vong**
- 2.1. Xác nhận y tế nguyên nhân tử vong bắt buộc
- 2.2. Người xác nhận nguyên nhân tử vong
- 2.3. Xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà
- 2.4. Chuyên thông tin về nguyên nhân tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch
- 2.6. Tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong

VI. THỐNG KÊ HỘ TỊCH

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Khái niệm, phạm vi thống kê hộ tịch
- 1.2. Cơ quan chịu trách nhiệm về thống kê hộ tịch
- 1.3. Liên kết giữa đăng ký hộ tịch với thống kê hộ tịch
- 1.4. Chia sẻ thông tin thống kê hộ tịch
- 1.5. Tổng hợp thống kê hộ tịch
- 1.6. Công bố thông tin thống kê hộ tịch
- 1.7. Danh mục bảng biểu thống kê hộ tịch tối thiểu

2. Khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về thống kê hộ tịch

- 2.1. Khái niệm, phạm vi thống kê hộ tịch
- 2.2. Phân định trách nhiệm của các cơ quan
- 2.3. Chia sẻ, công bố thông tin thống kê hộ tịch
- 2.4. Các loại thông tin thống kê hộ tịch cần tổng hợp

VII. HỆ THỐNG ĐỊNH DANH QUỐC GIA

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Tính phổ quát
- 1.2. Thông tin thu thập vào hệ thống định danh quốc gia
- 1.3. Liên kết giữa đăng ký khai sinh và đăng ký định danh
- 1.4. Mã số định danh cá nhân (UIC) và việc cấp UIC
- 1.5. Thông tin có thể tiếp cận từ giấy tờ định danh
- 1.6. Xác thực danh tính
- 1.7. Chấm dứt định danh pháp lý

2. Khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về CCCD

- 2.1. Bảo đảm tính phổ quát
- 2.2. Thông tin thu thập vào hệ thống định danh quốc gia
- 2.3. Liên kết đăng ký khai sinh với cấp thẻ CCCD
- 2.4. Số định danh cá nhân
- 2.5. Xác thực danh tính
- 2.8. Kết thúc định danh pháp lý

VIII. CƠ SỞ DỮ LIỆU QUỐC GIA VỀ DÂN CƯ

1. Pháp luật hiện hành so với thông lệ tốt nhất

- 1.1. Tính chất của cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư
- 1.2. Phương thức chia sẻ thông tin với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư
- 1.3. Cập nhật thông tin vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư
- 1.4. Bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư

2. Khuyến nghị hoàn thiện quy định pháp luật

- 1.1. Mở rộng phạm vi thu thập thông tin

1.2. Cơ chế chia sẻ thông tin

1.4. Bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư

IX. KẾT LUẬN

Tóm tắt các phát hiện và các khuyến nghị chính.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BTP	Bộ Tư pháp
CCCD	Căn cước công dân
CRVSID	Đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh
CRVS	Đăng ký và thống kê hộ tịch
CSDL	Cơ sở dữ liệu
CSDLQGDC	Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư
GHAJ	Tổ chức Vận động chính sách y tế toàn cầu
LHQ	Liên hợp quốc
MCCD	Mẫu phiếu quốc tế xác định nguyên nhân tử vong về mặt y tế
NSNN	Ngân sách Nhà nước
TCTK	Tổng Cục Thống kê
UBND	Ủy ban nhân dân
UNFPA	Quỹ dân số Liên hợp quốc
UIC	Mã số định danh phổ quát
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
VBPL	Văn bản pháp luật
WHO	Tổ chức Y tế thế giới

LỜI GIỚI THIỆU

Báo cáo “Đánh giá khuôn khổ pháp luật về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh ở Việt Nam” được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác giữa Quỹ Dân số Liên Hợp quốc (UNFPA) và Tổ chức Vital Strategies - đối tác trong Sáng kiến dữ liệu cho sức khỏe của Quỹ Bloomberg Philanthropies, nhằm hỗ trợ Việt Nam (Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan) cải thiện hệ thống đăng ký và thống kê hộ tịch, giai đoạn 2020-2021. Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động đăng ký và thống kê hộ tịch là một trong những nhiệm vụ quan trọng của **Chương trình hành động quốc gia về đăng ký và thống kê hộ tịch, giai đoạn 2017-2024**, được Bộ tư pháp và các bộ ngành có liên quan rất quan tâm, đã và đang triển khai thực hiện.

Sử dụng Bộ công cụ do Tổ chức Vận động chính sách y tế toàn cầu (GHAI) - đối tác của Vital Strategies - xây dựng¹, báo cáo xem xét sự phù hợp của hệ thống pháp luật của quốc gia so với những thông lệ quốc tế tốt trong lĩnh vực đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh hiện nay. Trên cơ sở đó, phát hiện những điểm cần hoàn thiện, bổ sung trong văn bản quy phạm pháp luật hiện hành để đáp ứng các yêu cầu đặt ra cho công tác đăng ký thống kê hộ tịch ở Việt Nam. Báo cáo gồm 7 nội dung chính, mỗi nội dung sẽ được chia thành hai phần: 1) Phân tích quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam, có đánh giá, so sánh với thông lệ tốt nhất trên thế giới; 2) Đưa ra các khuyến nghị tương ứng.

Trân trọng cảm ơn chuyên gia trong nước, Nguyễn Đức Lam và chuyên gia quốc tế Chrystie Swiney của GHAI đã dày công xây dựng và hoàn thiện báo cáo. Cảm ơn Cục Quốc tịch, Hộ tịch, Chứng thực và các đơn vị có liên quan của Bộ Tư pháp đã đồng hành cùng chuyên gia trong quá trình xây dựng báo cáo, cung cấp những đóng góp quý báu để hoàn thiện báo cáo. Chân thành cảm ơn UNFPA, Tổ chức Vital Strategies, các cơ quan có liên quan ở trung ương (Bộ Y tế, Bộ Công an, Tổng cục Thống kê), và các địa phương đã có những góp ý hữu ích và thiết thực trong quá trình hoàn thiện báo cáo.

BỘ TƯ PHÁP

¹ Xem giới thiệu và tải Bộ công cụ tại liên kết sau: <https://advocacyincubator.org/ghai-advocacy-tools/legal-and-regulatory-review-toolkit-for-crvid/>

I. GIỚI THIỆU

1. Bối cảnh

Để đáp ứng các mục tiêu quản lý, hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh cá nhân (CRVSID) của một quốc gia phải đầy đủ, chính xác và kịp thời để tạo ra số liệu thống kê hộ tịch có chất lượng, phục vụ hoạch định chính sách công. 15 trong số 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), 72 trong số 232 chỉ tiêu của SDGs được thiết lập dựa trên một phần hoặc toàn bộ thông tin từ dữ liệu đăng ký và thống kê hộ tịch hoặc định danh cá nhân². Hệ thống này hoạt động đúng chức năng và hiệu quả là điều kiện tiên quyết để xây dựng kế hoạch và đưa ra các quyết sách về kinh tế - xã hội, y tế phù hợp; hỗ trợ Chính phủ các nước theo dõi các chỉ số quan trọng về nhân khẩu học và sức khỏe, phân bổ các nguồn lực, biện pháp hỗ trợ cho các nhóm dân cư.

Việt Nam đã bước sang giai đoạn phát triển mới, tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, dịch chuyển dân cư trong nước và quốc tế ngày càng gia tăng. Việt Nam đã cam kết thực hiện *Tuyên bố về đăng ký và thống kê hộ tịch của khu vực châu Á-Thái Bình Dương và Khung hành động khu vực, Thập niên đăng ký và thống kê hộ tịch của khu vực châu Á-Thái Bình Dương (2015-2024)*, khẳng định tiến trình hội nhập quốc tế của đất nước. Công tác đăng ký, quản lý hộ tịch, quản lý định danh ngày càng khẳng định vị trí, vai trò và tầm quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước, xã hội, góp phần bảo đảm ngày một tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và các nhóm cư dân khác.

Một khuôn khổ pháp luật đầy đủ, hiệu quả, áp dụng một cách phù hợp các thông lệ trên thế giới có thể tạo nền tảng cho hệ thống CRVSID vận hành tốt. Triển khai kế hoạch hợp tác giữa Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực (Bộ Tư pháp) và Quỹ Dân số của Liên Hiệp quốc (UNFPA) giai đoạn 2020-2021, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã phối hợp với GHAI tuyển chọn chuyên gia pháp lý trong nước để đánh giá khuôn khổ pháp luật Việt Nam về CRVSID, đưa ra các khuyến nghị để hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia trên cơ sở đối chiếu/tham khảo từ những kinh nghiệm quốc tế/khu vực tốt nhất, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam.

2. Mục đích

Việc đánh giá pháp luật về CRVSID ở Việt Nam nhằm rà soát quy định pháp luật hiện hành thông qua so sánh với các thông lệ quốc tế tốt. Thông qua đó,

²LHQ Việt Nam, <https://vietnam.un.org/vi/92526-hoi-thao-ve-cac-giai-phap-tang-cuong-hieu-qua-hoat-dong-chuong-trinh-hanh-dong-quoc-gia-ve>; Bali Process Civil Registration Assessment Toolkit, p.19-20, có thể tải về tại link: <https://getinthepicture.org/resource/bali-process-civil-registration-assessment-toolkit>

phát hiện các rào cản/những khoảng trống do khung pháp lý tạo ra đối với việc quản lý, đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh. Việc đánh giá khung pháp lý giúp các bên hữu quan xác định phạm vi, nội dung cần sửa đổi, bổ sung; lựa chọn các giải pháp khả thi để hoàn thiện hệ thống CRVSID ở Việt Nam.

3. Phạm vi

Phạm vi đánh giá giới hạn trong việc xem xét, phân tích khuôn khổ pháp lý hiện hành về CRVSID ở Việt Nam, bao gồm khoảng 80 các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) và văn bản pháp luật (VBPL) có liên quan³. Việc thực thi pháp luật dù rất quan trọng nhưng không nằm trong phạm vi đánh giá của báo cáo này, mà được đề cập ở một dự án khác. Tuy nhiên, trong một số ít trường hợp, báo cáo có thể phân tích ví dụ thực thi pháp luật để đánh giá ưu, nhược điểm của các quy định pháp luật có liên quan.

Do hạn chế về thời gian, phạm vi đánh giá không bao gồm hết tất cả các nội dung liên quan đến CRVSID ở Việt Nam. Báo cáo tập trung vào các vấn đề then chốt liên quan đến tạo môi trường thuận lợi đối với CRVSID, cơ cấu tổ chức của cơ quan đăng ký hộ tịch, việc đăng ký khai sinh, khai tử (bao gồm cả tử vong thai nhi), xác nhận nguyên nhân tử vong về mặt y tế, thống kê hộ tịch, quản lý định danh cá nhân, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

4. Phương pháp và các bước thực hiện

Chuyên gia sử dụng Bộ công cụ rà soát pháp lý về CRVSID do GHAI biên soạn, với sự trao đổi của Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực, sự hỗ trợ kỹ thuật thường xuyên từ các chuyên gia của GHAI để phân tích hệ thống các VBQPPL, VBPL của Việt Nam, so sánh các văn bản đó với thông lệ quốc tế tốt. Các bước nghiên cứu, rà soát đã được tiến hành gồm:

- Tập hợp, đọc, nghiên cứu các tài liệu tổng hợp thông lệ quốc tế tốt về CRVSID, đặc biệt là các tài liệu do LHQ xây dựng; tìm hiểu các thuật ngữ cơ bản⁴;

³ Xem danh mục đầy đủ các VBQPPL và VBPL về CRVSID được rà soát trong Phụ lục I.

⁴ Thông lệ quốc tế tốt được tổng hợp, phân tích trong các tài liệu của LHQ như: Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014; có thể tải về tại:

<https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3en.pdf>; Liên Hợp quốc, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, có thể tải về tại:

https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/CRVS_GOLF_Final_Draft-E.pdf; Liên hợp quốc, Tài liệu Hướng dẫn và tập huấn về đăng ký, thống kê hộ tịch, New York, 2018, có thể tải về tại:

<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf>.

- Thu thập, sắp xếp các VBQPPL, VBPL có liên quan đến CRVSID của Việt Nam theo thư mục ứng với các nội dung cần đánh giá;
- So sánh, đối chiếu, đánh giá khuôn khổ pháp luật hiện hành (thông qua các văn bản đã thu thập) với thông lệ quốc tế, theo từng chương của Bộ Công cụ, dựa trên các tài liệu về thông lệ quốc tế tốt nhất đã đề cập ở trên và các nguồn tài liệu có liên quan trong nước. Đối với mỗi chương, chuyên gia trong nước có nhiệm vụ: (1) trình bày các quy định pháp luật liên quan; (2) đánh giá sự phù hợp của pháp luật trong nước so với thông lệ quốc tế; đưa ra các khuyến nghị giải quyết các điểm bất cập, khoảng trống pháp luật.
- Chuyên gia trong nước soạn thảo Báo cáo tổng hợp về những phát hiện chính và các khuyến nghị phù hợp với bối cảnh của Việt Nam. Báo cáo mô tả hệ thống CRVSID và nêu bật những khác biệt chủ yếu giữa khung pháp lý CRVSID của Việt Nam so với các tiêu chuẩn quốc tế; phân tích các trở ngại pháp lý trong việc cải tiến hệ thống CRVSID so với các tiêu chuẩn quốc tế; kiến nghị hoàn thiện những nội dung có liên quan trong hệ thống pháp luật về CRVSID.

II. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG CRVSID

1. Quy định pháp luật hiện hành trong so sánh với thông lệ quốc tế

1.1. Phạm vi, khái niệm của các sự kiện hộ tịch

Hồ sơ về các sự kiện hộ tịch là nguồn thông tin có tính chất nền tảng, đầu tiên để tạo ra các số liệu thống kê hộ tịch. Muốn vậy, cần có khái niệm, định nghĩa rõ ràng để thiết lập một hệ thống dữ liệu thống nhất giữa các ngành, các cấp chính quyền, phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế; giúp theo dõi diễn biến của các sự kiện hộ tịch, đáp ứng các yêu cầu về báo cáo, thống kê.

Theo tài liệu của LHQ, các sự kiện hộ tịch gồm có⁵: (1) các sự kiện sinh, tử, trong đó có tử vong thai nhi (bao gồm cả tử vong thai nhi do phá thai); (2) các sự kiện cặp đôi diễn ra đồng thời đối với hai cá nhân mà sẽ không thể diễn ra lần nữa trong đời của cả hai người nếu không thay đổi tình trạng dân sự của họ; đó là: kết hôn, sống chung có đăng ký⁶, ly thân (separation), ly hôn, hủy sống chung có đăng ký, hủy kết hôn; (3) các sự kiện mở rộng gia đình có: nuôi con nuôi, hợp pháp hóa con sinh ngoài giá thú (legitimation)⁷, thừa nhận cha mẹ của con sinh ngoài giá thú (recognition).

Ở phạm vi quốc gia, pháp luật các nước hầu như không có định nghĩa về “hộ tịch”, mà chỉ nêu các sự kiện hộ tịch cần được đăng ký, trong đó phổ biến nhất là sinh, tử, kết hôn, ly hôn, nuôi con nuôi, nhận con, tử vong thai nhi⁸. Mặc dù không phải pháp luật nước nào cũng quy định về tất cả các sự kiện trong định

⁵ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 12, 66-78; Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 2; 290-291.

⁶ Ở nhiều nước như Áo, Hà Lan, Anh, giống như kết hôn, sống chung có đăng ký thiết lập về mặt pháp lý quan hệ hôn nhân giữa hai người, trong đó quyền tài sản, nợ được chia sẻ bằng một hợp đồng có công chứng, nhưng nội dung hợp đồng khác với hợp đồng trong kết hôn; thủ tục đăng ký có những điểm khác kết hôn như không có nghi lễ nhà thờ; ly hôn không phải ra tòa nếu không có con dưới 18 tuổi; có thể không được công nhận ở nước khác. Xem thêm về chế độ hôn nhân của 27 nước EU tại đây, trong đó phần lớn thừa nhận sống chung có đăng ký: <http://www.coupleseurope.eu/>

⁷ Ở nhiều nước, ví dụ nhiều bang của Mỹ, Anh, Philippines, sau khi các thủ tục cần thiết được thực hiện ở tòa án, con sinh ra ngoài giá thú được hợp pháp hóa kéo theo các quyền và nghĩa vụ pháp lý tương ứng đối với cha, mẹ, con. Hợp pháp hóa có thể được thực hiện theo các thủ tục như: người cha nộp đơn đề nghị tòa án hợp pháp hóa; cha và mẹ sinh con ngoài giá thú kết hôn với nhau; người cha nộp đơn đề nghị tòa án hợp pháp hóa khi người mẹ lấy chồng.

⁸ Xem thêm về phạm vi khái niệm hộ tịch ở các nước được thể hiện qua quy định về các việc hộ tịch trong tài liệu: Bộ Tư pháp, Tổ biên tập Dự án Luật Hộ tịch, Báo cáo Tổng hợp kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về hộ tịch, Hà Nội, 2013.

nghĩa nói trên của LHQ, nhưng cơ quan này khuyến nghị chúng nên được ghi nhận trong hệ thống đăng ký hộ tịch vì mục đích pháp lý và thống kê. Trong đó, sinh, tử, kết hôn, ly hôn là những sự kiện cần được ưu tiên đăng ký cao nhất; sau đó đến tử vong thai nhi.

Còn ở Việt Nam, theo Khoản 1, Điều 2, Luật Hộ tịch năm 2014, "*Hộ tịch là những sự kiện được quy định tại Điều 3 của Luật này, xác định tình trạng nhân thân của cá nhân từ khi sinh ra đến khi chết*". So với tài liệu của LHQ, một số sự kiện hộ tịch chưa được ghi nhận tại Điều 3, Luật Hộ tịch như: tử vong thai nhi; sống chung có đăng ký; ly thân; hủy sống chung có đăng ký; hợp pháp hóa. Trong đó, quy định nói trên xác định giới hạn "từ lúc sinh ra...", cho nên tử vong thai nhi không được coi là sự kiện hộ tịch.

Ngược lại, Luật Hộ tịch của Việt Nam quy định về một số sự kiện hộ tịch không được đề cập trong tài liệu nói trên như: giám hộ; ghi vào sổ sự thay đổi quốc tịch; nhận cha, mẹ, con. Hoặc theo thông lệ quốc tế, pháp luật có quy định riêng về thay đổi, cải chính hộ tịch, bổ sung thông tin hộ tịch, nhưng không coi đó là sự kiện hộ tịch như ở Việt Nam.

Đồng thời, định nghĩa của pháp luật Việt Nam về các sự kiện hộ tịch riêng biệt có một số khác biệt so với thông lệ quốc tế. Trong khuôn khổ của báo cáo này, một số khái niệm sau đây liên quan đến hộ tịch được rà soát, đối chiếu, so sánh với định nghĩa của LHQ⁹:

Sinh ra sống: LHQ định nghĩa, sinh ra sống là "việc thai nhi hoàn toàn thoát khỏi hoặc lấy ra từ bụng mẹ, *không phụ thuộc vào thời gian mang thai*, mà sau khi tách ra có thở hoặc có bất kỳ dấu hiệu nào khác của sự sống, như tim đập, cuống rốn có nhịp đập, hoặc bất kỳ chuyển động nhất định của cơ bắp tự nguyện, cho dù cuống rốn đã được cắt hay thai nhau vẫn dính liền."

Ở Việt Nam, sinh ra sống được ghi nhận trong hệ thống pháp luật, nhưng không được định nghĩa trong bất kỳ VBQPPL nào. Chỉ có Thông tư số 37/2019/TT-BYT¹⁰ tại trang 19, Phụ lục I có khái niệm "*trẻ đẻ ra sống (hoặc sơ sinh sống)*" là *trẻ sinh đủ 22 tuần tuổi thai trở lên, thoát khỏi bụng mẹ có các dấu hiệu của sự sống (khóc, thở, tim đập, có phản xạ bú, mút)*.

Như vậy, điểm khác biệt cơ bản ở đây là: trong khi định nghĩa của LHQ nhấn mạnh miễn là trẻ sinh ra sống "không phụ thuộc vào thời gian mang thai", tuổi thai không phải là yếu tố cần để xác định sinh ra sống, Thông tư 37/2019/TT-BYT đề cập tuổi thai 22 tuần tuổi khi giải thích khái niệm "trẻ đẻ ra sống (hoặc sơ sinh sống)".

⁹ Các định nghĩa của LHQ được trích từ tài liệu: Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 2.

¹⁰ Thông tư số 37/2019/TT- BYT về chế độ báo cáo thống kê trong ngành y tế.

Tử vong: Theo LHQ, tử vong là "sự biến mất vĩnh viễn tất cả các bằng chứng về sự sống bất cứ lúc nào sau khi sinh ra sống đã xảy ra (sự chấm dứt sau sinh của các chức năng quan trọng mà không có khả năng hồi sinh)." Định nghĩa này loại trừ tử vong thai nhi, với hàm ý có định nghĩa riêng về tử vong thai nhi.

Còn trong hệ thống pháp luật của Việt Nam, tử vong được ghi nhận, nhưng không được định nghĩa trong các VBQPPL có liên quan đến hộ tịch.

Tử vong thai nhi; thai chết lưu: Theo định nghĩa của LHQ, tử vong thai nhi là "tử vong trước khi bị đẩy khỏi hoàn toàn hoặc lấy ra từ mẹ của nó một sản phẩm thụ thai, *bất kể thời gian mang thai*. Cái chết được thể hiện trên thực tế là sau khi tách ra, thai nhi không thở hay cho thấy bất kỳ bằng chứng nào khác của sự sống, như tim đập, cuống rốn có nhịp đập hoặc chuyển động nhất định của cơ bắp tự nguyện." Định nghĩa này nhấn mạnh yếu tố là không hề có sự việc sinh ra sống ở đây; đồng thời không xem xét yếu tố thời gian mang thai cho đến khi thai nhi chết.

Bên cạnh đó, còn có khái niệm thai chết lưu (stillbirth), là một dạng của tử vong thai nhi, xảy ra trước khi bắt đầu đẻ hoặc trong khi đẻ nhưng trước khi sinh. Các nước quan tâm khác nhau về tuổi thai để xác định thai chết lưu; có nước từ 20 tuần tuổi khi xảy ra thai chết lưu; có nước lấy mốc 22 tuần tuổi. Ở cấp độ từng quốc gia, WHO khuyến nghị báo cáo về các trường hợp thai chết lưu ở thời điểm thai kỳ 22 tuần trở lên. Còn trên bình diện toàn cầu, để thống kê được thống nhất, WHO khuyến nghị báo cáo về các trường hợp thai chết lưu ở thời điểm thai kỳ 28 tuần trở lên.¹¹ (Xem thêm về đăng ký hoặc báo cáo về tử vong thai nhi ở Phần IV của báo cáo này).

LHQ khuyến nghị pháp luật quốc gia quy định về đăng ký hoặc báo cáo về tử vong thai nhi đối với các trường hợp thai nhi từ 22 tuần tuổi trở lên. Pháp luật các nước như các bang của Mỹ, của Úc, Philippines, New Zealand, các quốc đảo vùng Thái Bình Dương đều có định nghĩa về tử vong thai nhi hoặc thai chết lưu, và quy định cơ quan hộ tịch đăng ký, lưu trữ thông tin riêng về tử vong thai nhi. Pháp luật một số nước như các bang của Úc, Mỹ, Philippines, New Zealand quy định đăng ký tử vong thai nhi đối với thai nhi từ 20 tuần tuổi trở lên, bởi lẽ họ nhận định hệ thống y tế đủ điều kiện để thu thập thông tin về thai nhi từ tuần tuổi này, chứ không cần phải ở tuần tuổi muộn hơn, ví dụ từ 22 tuần, hay 28 tuần như ở các nước khác.

¹¹ Tổ chức Y tế thế giới, *Trân trọng từng em bé: Kiểm tra và xem xét thai chết lưu và tử vong sơ sinh*, 2016, trang 18.

Còn ở Việt Nam, hiện tại tử vong của thai nhi từ 22 tuần tuổi được ghi nhận trong ngành y tế (bệnh viện, trạm y tế xã, tới Bộ Y tế), nhưng không được ghi nhận riêng biệt trong hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch.

Các VBQPPL liên quan đến giấy báo tử, đăng ký khai tử, thống kê tử vong không có định nghĩa về tử vong thai nhi, kể cả các thông tư do Bộ Y tế ban hành. Thông tư 20/2019/TT-BYT¹² có quy định về tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh (trẻ đẻ ra sống và tử vong trong vòng 28 ngày sau sinh); Phụ lục 1, Thông tư 37/2019/TT-BYT cũng đề cập tử vong của trẻ sơ sinh, nhưng đó không phải là tử vong thai nhi. Còn Thông tư 24/2020/BYT¹³ mặc dù đề cập tử vong thai nhi trong Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong, nhưng không giải thích về khái niệm này.

Việc theo dõi, lưu giữ, báo cáo thông tin về tử vong thai nhi, thai chết lưu là rất quan trọng trên phương diện thống kê và pháp lý. Dữ liệu về các loại tử vong này tạo cơ sở để xây dựng các chính sách, biện pháp can thiệp về y tế công cộng nhằm ngăn ngừa, giảm tử vong thai nhi, thai chết lưu, bảo vệ sức khỏe người mẹ¹⁴. Đồng thời, việc theo dõi, báo cáo về tử vong thai nhi, thai chết lưu còn có chức năng pháp lý, hành chính, ví dụ như tạo căn cứ để được hưởng các quyền lợi khi mai táng, các chế độ của cha mẹ như nghỉ thai sản được hưởng lương¹⁵.

1.2. Trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan

Về trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan đến CRVSID, theo dữ liệu của Ngân hàng thế giới, trong số 169 nước, ở 77 nước Bộ Nội vụ quản lý cả hộ tịch và định danh trên toàn quốc; ở 12 nước Bộ Tư pháp được giao quản lý hai lĩnh vực này trên toàn quốc; ở một số nước các nhiệm vụ này do cùng một cơ quan độc lập phụ trách; ở khá nhiều nước mỗi cơ quan phụ trách riêng một lĩnh vực¹⁶. Nhiệm vụ thống kê hộ tịch được pháp luật hầu hết các nước trao cho cơ quan thống kê quốc gia; chỉ ở một số nước Bộ phụ trách về đăng ký hộ tịch như Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm về lĩnh vực này¹⁷. Điều cần lưu ý là việc áp dụng mô hình nào trên đây phụ thuộc nhiều vào bối cảnh chính trị - pháp

¹² Thông tư số 20/2019/TT-BYT về các chỉ số thống kê cơ bản trong ngành y tế.

¹³ Thông tư số 24/2020/TT-BYT Quy định về Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong, cấp Giấy báo tử và thống kê tử vong tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh.

¹⁴ Tổ chức Y tế thế giới, Trân trọng từng em bé: Kiểm tra và xem xét thai chết lưu và tử vong sơ sinh, 2016, trang 5; <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511223>.

¹⁵ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 309.

¹⁶ Gelb A.& Metz A., Cuộc cách mạng về định danh cá nhân: Liệu định danh số có thể phục vụ cho phát triển? Trung tâm Phát triển toàn cầu, Washington DC, 2018, trang 110.

¹⁷ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 43.

lý từng nước; dù theo mô hình nào, pháp luật cần phân định rõ ràng trách nhiệm của từng cơ quan, đặc biệt là trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan.

Ở Việt Nam, để giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước trong lĩnh vực đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý CCCD ở Việt Nam, có nhiều cơ quan được giao trách nhiệm, quyền hạn, bao gồm: Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Bộ Kế hoạch – đầu tư (Tổng cục Thống kê), Bộ Y tế, UBND các cấp. Trong đó, Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm chính về đăng ký, thống kê hộ tịch; Bộ Công an chịu hầu hết trách nhiệm trong quản lý CCCD.

- **Bộ Tư pháp** là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hộ tịch và có nhiệm vụ, quyền hạn trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hộ tịch, hướng dẫn, chỉ đạo chung về thực hiện pháp luật trong đăng ký và quản lý hộ tịch, quản lý cơ sở dữ liệu về hộ tịch toàn quốc; thanh tra, kiểm tra công tác đăng ký và quản lý hộ tịch tại các địa phương, hợp tác quốc tế trong lĩnh vực hộ tịch v.v... (Điều 66, Luật Hộ tịch năm 2014; Quyết định 101/QĐ-TTg Phê duyệt Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký, thống kê hộ tịch giai đoạn 2017-2024).¹⁸

- **Bộ Ngoại giao** phối hợp với Bộ Tư pháp thực hiện quản lý nhà nước về công tác đăng ký hộ tịch tại các Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài. Cơ quan đại diện thực hiện quản lý nhà nước về hộ tịch của công dân Việt Nam ở nước ngoài, đăng ký hộ tịch cho công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài theo quy định (Điều 67, Luật Hộ tịch năm 2014).

- **Bộ Y tế** phối hợp với Bộ Tư pháp trong đăng ký khai sinh, khai tử, cụ thể là cấp giấy chứng sinh, giấy báo tử, xác nhận y tế nguyên nhân tử vong; thống kê sinh, tử phục vụ hoạch định chính sách y tế.

- **Tổng cục Thống kê** giúp Bộ Kế hoạch – đầu tư phối hợp với Bộ Tư pháp trong lĩnh vực thống kê hộ tịch như chia sẻ dữ liệu thống kê, ban hành các chỉ tiêu thống kê quốc gia về hộ tịch v.v...(Nghị định số 85/2017/ND-CP Quy định cơ cấu, nhiệm vụ, quyền hạn của hệ thống tổ chức thống kê tập trung và thống kê bộ, cơ quan ngang bộ; Nghị định số 97/2016/ND-CP Quy định nội dung các chỉ tiêu thống kê quốc gia).

- **Bộ Công an** là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về căn cước công dân, quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu căn cước công dân; phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Thông tin và Truyền thông và các bộ ngành liên quan bảo đảm việc kết nối giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử và các cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác; đảm bảo an

¹⁸ Xem cụ thể hơn về hệ thống các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch trong phần III của Báo cáo này.

toàn, an ninh thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử và cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác (các điều khoản của Luật Căn cước công dân năm 2014; Điều 68, Luật Hộ tịch năm 2014).¹⁹

- **Tòa án nhân dân các cấp** có trách nhiệm thông báo bằng văn bản kèm theo trích lục bản án có hiệu lực pháp luật liên quan đến thay đổi hộ tịch của cá nhân đến Ủy ban nhân dân nơi đã đăng ký hộ tịch của cá nhân để ghi vào Sổ hộ tịch; trường hợp nơi đăng ký hộ tịch là Cơ quan đại diện thì thông báo cho Bộ Ngoại giao để chuyển đến Cơ quan đại diện ghi vào Sổ hộ tịch. Đó là các sự kiện hộ tịch ly hôn, xác định cha mẹ con, tuyên bố người chết, mất tích, nuôi con nuôi (Điều 30, Luật Hộ tịch năm 2014).

- **Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã** thực hiện quản lý nhà nước theo địa bàn của mình. Sở Tư pháp giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Tư pháp giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện, công chức Tư pháp – hộ tịch giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp trong đăng ký, quản lý hộ tịch (Điều 69,70,71, Luật Hộ tịch năm 2014).

Bên cạnh đó, trong lĩnh vực hộ tịch có sự phân biệt giữa nhiệm vụ quản lý nhà nước và nhiệm vụ đăng ký các sự kiện hộ tịch. Các nhiệm vụ quản lý như: xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác hộ tịch, xử lý vi phạm, v.v... chủ yếu thuộc Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; nhiệm vụ đăng ký các sự kiện hộ tịch được giao cho Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện.

Về cơ bản, pháp luật Việt Nam quy định khá rõ ràng, trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan đến CRVSID, trong đó có những nhiệm vụ quyền hạn về xây dựng, ban hành các quy định điều chỉnh lĩnh vực này, hướng dẫn thực hiện, bảo đảm sự áp dụng, thực thi thống nhất trên toàn quốc.

Mặt khác, mặc dù đã có quy định tổng quát, nhưng trong một số trường hợp, pháp luật chưa quy định rõ ràng trách nhiệm cụ thể của các cơ quan trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ở những lĩnh vực nhất định, ví dụ trong chia sẻ dữ liệu; thống kê hộ tịch. Điều này đã dẫn đến những bất cập trong thực tế như số liệu thống kê hộ tịch khác nhau giữa các ngành tư pháp, y tế, thống kê²⁰. Bên cạnh đó, sự tham gia của Bộ Y tế, cơ quan thống kê, tòa án nhân dân chưa được

¹⁹ Xem cụ thể hơn về hệ thống các cơ quan quản lý CCCD của Bộ Công an trong phần III của Báo cáo này.

²⁰ Các bài tham luận của đại diện Tổng cục Thống kê, Bộ Y tế, một số địa phương tại hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021. Xem thêm: Nguyễn Quốc Cường, Trần Thị Hồng Liên, Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký và thống kê hộ tịch, Hà Nội, 2021.

thể hiện rõ một cách tổng quát trong các VBQPPL quan trọng trong lĩnh vực này như Luật Hộ tịch và các nghị định, thông tư liên quan. Khuôn khổ pháp luật cũng chưa chú ý làm rõ vai trò, trách nhiệm của một số chủ thể như cơ quan ứng phó tình trạng khẩn cấp, cơ sở tang lễ, mai táng và hỏa táng trong hệ thống CRVS.

1.3. Cơ chế phối hợp

a) Cơ chế phối hợp nói chung

Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trung ương trong hệ thống CRVSID ở Việt Nam được vận hành dựa trên quy định của nhiều VBQPPL có liên quan, thể hiện qua phối hợp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thường xuyên trong lĩnh vực quản lý, đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh. Chẳng hạn như phối hợp trong việc cử người tham gia các hoạt động của cơ quan khác; chia sẻ cung cấp thông tin theo đề nghị; tham gia các hoạt động chung như xây dựng dự án luật, soạn thảo nghị định, thông tư; kết nối, liên thông các cơ sở dữ liệu v.v...

Trong đó, các ngành Tư pháp, Y tế, Thống kê, Công an đều đã và đang thiết lập CSDL điện tử của ngành để quản lý dữ liệu nhân thân của dân cư. Ngành Tư pháp có CSDLHTĐT toàn quốc, ngành Công an là CSDLQGVDC và CSDLCCCD, ngành Y tế có CSDL của Tổng cục Dân số, CSDL của các cơ sở y tế, ngành Thống kê có CSDLTK. Bộ Công an đang hoàn tất việc thu thập dữ liệu của công dân để đi vào vận hành đầy đủ CSDLQGVDC. Đây sẽ là cơ sở dữ liệu “lõi” để các cơ sở dữ liệu chuyên ngành kết nối, khai thác sử dụng.

Tuy nhiên, các ngành chưa chia sẻ, kết nối được các CSDL này, dẫn đến dữ liệu khó đầy đủ, thống nhất và thiếu hiệu quả, lãng phí nguồn lực²¹. Tại thời điểm tháng 9/2021, mới chỉ có sự kết nối, chia sẻ dữ liệu liên quan đến sổ trường hợp trẻ em được đăng ký khai sinh, cấp số định danh cá nhân giữa CSDLHT điện tử của ngành Tư pháp với CSDLQGVDS do Bộ Công an quản lý.

Trong khi đó, ở nhiều nước, trong đó cả những nước phát triển như Estonia, hoặc đang phát triển như Armenia, Ecuador, Namibia, công nghệ số được áp dụng để chuyển thông tin nhanh chóng, kịp thời giữa các cơ quan trong hệ thống CRVSID. Trong đó, điển hình như việc chuyển thông tin về sinh, tử từ các cơ sở y tế cho cơ quan đăng ký hộ tịch và cơ quan thống kê quốc gia. Một phần mềm riêng được xây dựng, vận hành tại các cơ sở y tế, kết nối với nền tảng đăng ký hộ tịch, hoặc là một phần của nền tảng đăng ký hộ tịch. Ví dụ ở Ecuador, vào

²¹ Bộ Tư pháp, Báo cáo 3 năm thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký, thống kê hộ tịch giai đoạn 2017-2024, Hà Nội, 9/2020; Nguyễn Quốc Cường, Trần Thị Hồng Liên, Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký và thống kê hộ tịch, Hà Nội, 2021.

năm 2019, 95% cơ sở y tế được cài đặt nền tảng REVIT-Births; 25% vận hành nền tảng REVIT - Deaths; ở Armenia, tất cả 350 cơ sở y tế có Sức khỏe điện tử (E – health) là một phần của nền tảng đăng ký hộ tịch²². Qua đó, thông tin về sinh, tử được cơ sở y tế chuyển ngay cho cơ quan đăng ký hộ tịch, thậm chí trước cả khi cá nhân nộp đơn đề nghị đăng ký khai sinh, khai tử.

Từ năm 2010, Estonia đã bỏ tất cả các loại giấy tờ bản giấy, mọi dữ liệu được chuyển bằng đường điện tử để lưu trữ ở CSDLDCQG do Bộ Nội vụ quản lý. Các cơ quan chính phủ khi thực hiện nhiệm vụ đối với công dân, doanh nghiệp, tổ chức đều phải dựa trên thông tin từ CSDL này để xác thực danh tính, không được đòi hỏi giấy tờ bản in, không phải nộp đơn online. Họ lấy thông tin trực tiếp từ CSDLDCQG (chẳng hạn các công chức phụ trách thống kê hộ tịch ở địa phương), hoặc thông qua nền tảng trung gian X-Road. Ví dụ, khi công dân đề nghị trợ cấp nuôi con nhỏ, giảm học phí, miễn vé đi tàu xe, cơ quan có liên quan sẽ kiểm tra thông tin từ CSDLDCQG để đáp ứng yêu cầu của công dân.

b) Phối hợp qua Ban chỉ đạo quốc gia

Riêng trong lĩnh vực CRVSID, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 101/QĐ-TTg Phê duyệt Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký, thống kê hộ tịch giai đoạn 2017-2024 với sự tham gia của nhiều cơ quan nhà nước khác nhau. Để bảo đảm việc điều phối, chỉ đạo thống nhất, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 786/QĐ-TTg thành lập Ban chỉ đạo quốc gia thực hiện Chương trình CRVS; Bộ trưởng Bộ Tư pháp là Trưởng ban, thành viên là đại diện lãnh đạo: Văn phòng Chính phủ, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Y tế. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện phối hợp giữa các cơ quan trong lĩnh vực CRVS.

Tuy nhiên, trên thực tế, phần lớn các thành viên BCD Chương trình CRVS không có đủ thời gian quan tâm nhiều cho việc chỉ đạo triển khai thực hiện Chương trình CRVS trong ngành, cũng như tham gia hoạt động của BCD. Việc phối hợp của một số Bộ ngành còn chưa thực sự hiệu quả. Một số cơ quan chưa bảo đảm tiến độ thực hiện, nhất là trong việc báo cáo kết quả thực hiện Chương trình CRVS²³.

Theo LHQ, sự phối hợp trong CRVS có thể dưới hình thức một ủy ban liên ngành, bao gồm các thành viên là các cán bộ của các cơ quan liên quan đến các hệ thống CRVSID, thường xuyên gặp gỡ để thảo luận về các vấn đề ảnh hưởng

²² Trung tâm Phát triển các hệ thống CRVS (Canada), Tổng hợp các thực hành tốt trong việc kết nối CRVS với quản lý định danh, 2019, trang 13, 29, 53.

²³ Bộ Tư pháp, Báo cáo 3 năm thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký, thống kê hộ tịch giai đoạn 2017-2024, Hà Nội, 9/2020.

đến các cơ quan²⁴. Các phương thức điều phối có thể sẽ được đưa vào trong luật (ví dụ: trao quyền cho một cơ quan chính phủ duy nhất điều phối các hoạt động của các bên CRVSID hữu quan và bắt buộc các bên hữu quan phải hợp tác với đơn vị điều phối). Bất kỳ cơ chế phối hợp nào cũng phải được thiết lập trên cơ sở lâu dài, có các thành viên và điều khoản tham chiếu được xác định rõ ràng và gặp mặt thường xuyên²⁵. Ủy ban phối hợp liên ngành với những điều kiện như trên được thành lập và hoạt động hiệu quả ở Philippines, Chile²⁶. Còn ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương và các nước đối tác, vào thời điểm 2019 đã có 38 nước thành lập Ủy ban phối hợp như vậy²⁷. Thành phần chính của Ủy ban gồm có cơ quan phụ trách hộ tịch; cơ quan thống kê quốc gia; Bộ Y tế. Ở hầu hết các nước, cơ quan phụ trách hộ tịch là đầu mối phối hợp. Ngoài ra một số cơ quan có liên quan có thể được mời tham gia tùy từng nước.

Hộp: Ví dụ về cơ chế phối hợp liên ngành

1) Ở Philippines: Ủy ban Phối hợp liên ngành về CRVS được thành lập, với thành phần gồm có đại diện thường trực của Bộ Y tế, Bộ Giáo dục, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ và Chính quyền địa phương, Ủy ban quốc gia về người Philippines theo đạo Hồi, Ủy ban quốc gia về người dân tộc thiểu số, Cơ quan Thống kê Philippine (PSA). PSA là cơ quan đầu mối, cử nhân lực làm Ban thư ký chuyên môn cho Ủy ban Phối hợp. Trong số các nhiệm vụ của Ủy ban có việc thực hiện *Thập niên đăng ký và thống kê hộ tịch của khu vực châu Á-Thái Bình Dương (2015-2024)*; các Mục tiêu phát triển bền vững liên quan đến CRVS.

2) Ở Chile: Vào năm 1982, Bộ Y tế, Cơ quan đăng ký hộ tịch và định danh, Cơ quan thống kê quốc gia ký thỏa thuận hợp pháp và thành lập Ủy ban ba bên về thống kê hộ tịch. Cơ quan đăng ký hộ tịch và định danh sử dụng các biểu mẫu do Ủy ban thống nhất quy định, chứa các loại thông tin y tế, pháp lý và thống kê trong cùng một mẫu đối với từng sự kiện hộ tịch. Các loại thông tin này được thu thập tại thời điểm xảy ra sự kiện (nếu xảy ra tại bệnh viện có văn phòng đăng ký hộ tịch thứ cấp), hoặc tại thời điểm đăng ký hộ tịch. Cơ quan đăng ký hộ tịch và định danh cung cấp quyền truy cập được bảo mật đối với CSDL của mình cho Bộ Y tế và Cơ quan thống kê quốc gia để thống kê y tế và thống kê hộ tịch. Mọi thông tin thống kê chỉ do Cơ quan thống kê quốc gia công bố và phát hành. Mô hình này đã tỏ ra hiệu quả trên thực tế, tăng cường sự phối hợp liên ngành, cải thiện thống kê hộ tịch.

²⁴ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014. Các đoạn 52, 319-322.

²⁵ Liên Hợp quốc, Sổ tay hệ thống & phương pháp thống kê hộ tịch, Tập 1: Các khía cạnh pháp lý, tổ chức và kỹ thuật, New York, 1991. Đoạn. 270.

²⁶ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 209.

²⁷ Ủy ban của LHQ về kinh tế và xã hội khu vực châu Á – Thái Bình Dương (UNESCAP), Báo cáo kết quả đạt các mục tiêu của Thập niên đăng ký và thống kê hộ tịch của khu vực châu Á-Thái Bình Dương (2015-2024), 2020.

So với khuyến nghị của LHQ, cơ chế phối hợp trong đăng ký, thống kê hộ tịch qua Ban chỉ đạo nói trên cũng là một ủy ban liên ngành, với sự tham gia của đại diện hầu hết các cơ quan liên quan, với Bộ Tư pháp làm đầu mối, được quy định bằng Quyết định của Thủ tướng. Tuy nhiên, cơ chế phối hợp này chưa đủ vị thế mạnh, chưa được quy định trong Luật để có tính bắt buộc cao, chưa phải là cơ chế phối hợp lâu dài, thường xuyên, mà chỉ tồn tại trong thời gian thực hiện Chương trình CRVS.

1.4. Nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác

Một hệ thống CRVSID hiệu quả cần có đủ kinh phí, nhân sự và trang thiết bị. Khung pháp lý cần có các quy định đảm bảo cung cấp nguồn tài chính bền vững qua ngân sách quốc gia hoặc ngân sách địa phương cho các hệ thống CRVS và định danh, cũng như các cơ quan hữu quan chủ chốt. Ở các nước, kinh phí hoạt động dành cho hệ thống CRVSID thường có 2 hoặc 3 nguồn sau: thứ nhất, ngân sách quốc gia và/hoặc ngân sách địa phương; thứ hai, nguồn thu từ các khoản phí thu từ cung cấp dịch vụ công về hộ tịch và định danh; thứ ba, nguồn thu từ thực hiện các dịch vụ theo hợp đồng, ví dụ hợp đồng xác thực danh tính cá nhân cho công ty, tổ chức. Trong đó, hai nguồn thu đầu phổ biến hơn; và nguồn thu từ ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng lớn nhất²⁸.

Trong nguồn từ NSNN, ở các nước theo mô hình quản lý tập trung, hệ thống CRVSID hoạt động chủ yếu nhờ nguồn ngân sách quốc gia được phân bổ trên toàn quốc qua Bộ quản lý lĩnh vực này, ví dụ Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp. Ngân sách địa phương có thể dành một khoản kinh phí cho hệ thống đăng ký hộ tịch, nhưng không đáng kể. Ngân sách nhà nước dành cho quản lý, đăng ký hộ tịch cho mỗi đơn vị quản lý, ví dụ cho một xã, hay một huyện, hoặc cho một văn phòng đăng ký hộ tịch tùy thuộc vào số lượng nhân viên; khối lượng công việc; cơ sở vật chất; trang thiết bị; vận hành v.v... Bên cạnh đó, các hoạt động liên quan đến đăng ký, thống kê hộ tịch của các cơ quan khác như Bộ Ngoại giao, Tòa án, thống kê cũng được phân bổ kinh phí từ ngân sách quốc gia.

Dù theo mô hình nào, điều đặc biệt quan trọng là kinh phí dành cho hệ thống CRVSID phải đủ để vận hành có hiệu quả, hiệu lực. Đồng thời, LHQ khuyến nghị áp dụng thông lệ tốt nhất là pháp luật nên quy định cho phép các cơ quan CRVSID được giữ lại nguồn thu từ các khoản phí để tái đầu tư trở lại cho hệ thống hoạt động.

Ở Việt Nam, mặc dù Bộ Tư pháp là cơ quan quản lý Nhà nước về hộ tịch thống nhất trên toàn quốc theo mô hình tập trung ở nhiều nước, nhưng ngân sách dành cho quản lý, đăng ký hộ tịch ở các cấp địa phương không được phân bổ qua Bộ

²⁸ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 211-212.

Tư pháp, mà chủ yếu qua ngân sách được phân bổ cho địa phương. Với cơ chế phân cấp về NSNN hiện tại, công tác hộ tịch ở cấp xã, cấp huyện phụ thuộc nhiều vào nguồn ngân sách thuộc thẩm quyền của UBND các cấp bố trí để thực hiện việc chuyển đổi sổ sổ giấy sang số hóa, trang bị cơ sở vật chất, tập huấn công chức, duy trì, sửa chữa, nâng cấp hệ thống v.v... Hơn nữa, ngân sách này chưa được bố trí riêng, mà được giao chung trong nguồn kinh phí hoạt động thường xuyên chung của cơ quan, đơn vị được cấp từ đầu năm, dẫn đến kinh phí dành cho công tác hộ tịch còn eo hẹp, chưa được đầu tư thích đáng. Theo báo cáo của Bộ Tư pháp, cơ sở vật chất, phương tiện làm việc của một số UBND cấp xã, nhất là các xã vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn, vùng cao, vùng biên giới vẫn còn sơ sài, thiếu thốn, chưa đáp ứng được yêu cầu công việc.

Liên quan đến nguồn lực dành cho việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, đăng ký hộ tịch, thực hiện chủ trương chung về chính phủ điện tử, Bộ Tư pháp đã xây dựng và phê duyệt Đề án “Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử toàn quốc” từ năm 2015. Bên cạnh các kết quả đạt được, việc triển khai Đề án gặp vướng mắc, bởi lẽ dự kiến ngân sách Trung ương bố trí 173,8 tỷ, ngân sách địa phương bố trí 1.118 tỷ, nhưng chậm đưa vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn nên thiếu kinh phí²⁹. Việc cập nhật các dữ liệu trên bản giấy vào phần mềm đăng ký hộ tịch cũng gặp khó khăn do thiếu kinh phí.

Theo pháp luật hiện hành, các khoản thu từ lệ phí hộ tịch và lệ phí liên quan đến căn cước công dân đều phải nộp 100% vào NSNN; còn đối với các khoản thu từ phí liên quan đến công tác hộ tịch và định danh, cơ quan thu phí được giữ lại một phần để chi lại vào công tác hộ tịch và quản lý định danh³⁰.

1.5. Việc sử dụng công nghệ thông tin

Khuôn khổ pháp luật Việt Nam đã quy định khá đầy đủ về việc sử dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, cũng như trong lĩnh vực CRVSID nói riêng.³¹ Bên cạnh đó, vẫn còn một số nội dung cần xem xét sửa đổi, bổ sung so với khuyến nghị của LHQ, đó là: đăng ký trực tuyến

²⁹ Bộ Tư pháp, Báo cáo 3 năm thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký, thống kê hộ tịch giai đoạn 2017-2024, 9/2020.

³⁰ Xem cụ thể các điều khoản trong các VBQPPL sau đây: Thông tư số 281/2016/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch; Thông tư số 59/2019/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp và quản lý lệ phí cấp Căn cước công dân.

³¹ Một số VBQPPL quan trọng về nội dung này như: Luật Giao dịch điện tử năm 2006; Luật Hộ tịch năm 2014, Luật Căn cước công dân năm 2014; Nghị định 47/2020/NĐ-CP Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu điện tử của cơ quan nhà nước; Nghị định số 87/2020/NĐ-CP quy định về cơ sở dữ liệu điện tử và đăng ký hộ tịch điện tử.

qua mạng Internet; sử dụng chữ ký điện tử trong đăng ký hộ tịch, cấp thẻ căn cước công dân.

Đăng ký trực tuyến: Bộ Tư pháp đã áp dụng đăng ký hộ tịch trực tuyến trên mạng Internet, nhưng không trực tiếp thực hiện dịch vụ công này. Theo quy định của Nghị định số 87/2020/NĐ-CP, công dân có thể nộp hồ sơ, giấy tờ đăng ký hộ tịch qua Cổng dịch vụ công quốc gia hoặc Cổng dịch vụ công tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Điều đáng nói là các hệ thống này đang sử dụng nhiều nền tảng, phần mềm khác nhau, còn những bất cập, vướng mắc trên phương diện liên kết, đồng bộ hóa với nhau.

Người nộp đơn có thể lựa chọn nhận kết quả đăng ký hộ tịch theo một trong bốn phương thức sau: nhận bản điện tử của giấy tờ hộ tịch qua email, kho quản lý dữ liệu điện tử của người đó; nhận bản điện tử gửi vào thiết bị số; nhận giấy tờ hộ tịch qua bưu điện; nhận giấy tờ hộ tịch trực tiếp tại cơ quan đăng ký hộ tịch. Đặc biệt, biểu mẫu điện tử giấy tờ hộ tịch có giá trị như giấy tờ hộ tịch; cơ quan, tổ chức phải chấp nhận, sử dụng, không được yêu cầu cá nhân phải nộp hoặc xuất trình giấy tờ hộ tịch để đối chiếu.

Mặt khác, Nghị định số 87/2020/NĐ-CP quy định, đối với khá nhiều việc hộ tịch, người nộp đơn phải có mặt tại cơ quan đăng ký hộ tịch để ký vào Sổ hộ tịch và nhận giấy tờ hộ tịch trực tiếp gồm có: khai sinh; kết hôn; giám hộ; nhận cha mẹ, con; thay đổi, cải chính hộ tịch, bổ sung thông tin hộ tịch, xác định lại dân tộc, khai tử. Đối với nhiều việc hộ tịch khác, người có yêu cầu không phải ký vào Sổ hộ tịch, nhưng phải nộp, xuất trình các giấy tờ, tài liệu thuộc hồ sơ đăng ký hộ tịch trước khi nhận kết quả đăng ký theo một trong bốn phương thức nói trên.

Áp dụng chữ ký điện tử: Đây là một trong những vấn đề quan trọng trong việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước, trong đó có công tác hộ tịch, quản lý định danh. Luật Giao dịch điện tử năm 2005 quy định về giao dịch điện tử có sử dụng chữ ký điện tử trong nội bộ cơ quan nhà nước, trong giao dịch của các cơ quan nhà nước với nhau, giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức, cá nhân. Bên cạnh đó, Nghị định số 45/2020/NĐ-CP về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử nêu rõ, việc thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử có giá trị pháp lý như các hình thức khác theo quy định của pháp luật; việc kiểm tra chữ ký số được thực hiện theo quy định của Luật Giao dịch điện tử.

Tuy nhiên, Điều 1 của Luật Giao dịch điện tử quy định rõ, Luật (trong đó có quy định về chữ ký điện tử) không áp dụng đối với việc cấp các giấy tờ hộ tịch sau: đăng ký kết hôn; quyết định ly hôn; đăng ký khai sinh; đăng ký khai tử. Hơn nữa, như đã đề cập ở trên, Nghị định 87/2020/NĐ-CP quy định nhiều hơn các

việc hộ tịch mà người có yêu cầu phải ký trực tiếp để nhận kết quả, tức là không sử dụng chữ ký điện tử. Do quy định người yêu cầu phải có mặt tại cơ quan đăng ký hộ tịch, cho nên có những thủ tục đăng ký hộ tịch trực tuyến chưa thể triển khai mức độ 4 như pháp luật quy định.

Như vậy, so với thông lệ thế giới, quy định về đăng ký hộ tịch trực tuyến ở Việt Nam có nhiều điểm tương đồng về quy trình, thủ tục, phạm vi đăng ký, thẩm quyền của các cơ quan, hiệu lực của giấy tờ đăng ký trực tuyến v.v... Trong đó, ở nhiều nước cơ quan đăng ký hộ tịch không trực tiếp thực hiện dịch vụ này, mà thông qua Cổng dịch vụ công quốc gia chung. Chẳng hạn, ở New Zealand, cha mẹ nộp đơn đăng ký khai sinh qua Cổng dịch vụ công quốc gia, sau đó Cơ quan đăng ký hộ tịch quốc gia (the National Registrar) gửi giấy khai sinh cho người đã đăng ký.³² Hoặc ở Philippines, bên cạnh đăng ký trực tiếp tại trụ sở cơ quan đăng ký, cá nhân có thể nộp đơn đề nghị cấp giấy tờ hộ tịch trên một trong hai cổng dịch vụ online, trong đó có một cổng do Cơ quan Thống kê quốc gia (phụ trách đăng ký hộ tịch) vận hành, một cổng khác do tổ chức khác vận hành³³; sau đó Cơ quan Thống kê quốc gia (phụ trách đăng ký hộ tịch) sẽ gửi giấy tờ cho người đã đăng ký qua đường bưu điện.

Mặt khác, so với các nước, pháp luật Việt Nam về đăng ký hộ tịch trực tuyến có một số điểm khác biệt. Trong đó, thông thường, pháp luật các nước chỉ yêu cầu trực tiếp có mặt để ký khi thực hiện thủ tục kết hôn, ly hôn, nhận con nuôi, còn lại cho phép đăng ký trực tuyến, sử dụng chữ ký điện tử. Ở nhiều nước như Peru, Uruguay, Botswana, Estonia, Hà Lan, Hàn Quốc, Armenia, Kirgystan, Ấn Độ, Bangladesh, Philippines, cá nhân chỉ cần thực hiện các bước đăng ký khai sinh, khai tử trực tuyến mà không cần phải ký tên vẫn được coi là hoàn tất thủ tục và nhận được giấy khai sinh, khai tử bản điện tử hoặc in bản giấy³⁴ (xem thêm trong hộp dưới đây). Việc đăng nhập vào nền tảng online để thực hiện đăng ký hộ tịch không được coi là đã ký bằng chữ ký điện tử. Theo thông lệ được coi là tốt nhất, pháp luật cần có quy định về chữ ký điện tử đối với đăng ký hộ tịch như ở New Zealand³⁵; Ecuador³⁶; Đài Loan; nhiều bang ở Mỹ như

³² Ví dụ, đăng ký khai sinh ở New Zealand được thực hiện tại đây: <https://smartstart.services.govt.nz/register-my-baby>

³³ Địa chỉ 2 trang web đăng ký hộ tịch trực tuyến ở Philippines: <https://psahelpine.ph/>;

³⁴ Xem chi tiết trong các tài liệu: Sa njay Dharwadker & Samuel Mills, Các phương án ban hành giấy đăng ký khai sinh điện tử, Ngân hàng Thế giới, 2019, trang 3-6; Trung tâm Phát triển các hệ thống CRVS (Canada), Tổng hợp các thực hành tốt trong việc kết nối CRVS với quản lý định danh, 2019, trang 49.

³⁵ Cộng đồng các quốc gia khu vực Thái Bình Dương, Hướng dẫn và các ví dụ về thông lệ tốt nhất trong pháp luật về đăng ký, thống kê hộ tịch khu vực Thái Bình Dương, 12/2019, trang 44.

Virginia. Ví dụ, Điều 28, Luật Đăng ký hộ gia đình của Đài Loan (ban hành năm 1931, được sửa đổi nhiều lần) quy định, đơn đăng ký hộ tịch phải có chữ ký của người nộp đơn; nếu đăng ký qua Internet thì đơn phải có chữ ký điện tử.

Dù trực tiếp vận hành đăng ký hộ tịch trực tuyến, hay thông qua các cổng dịch vụ công khác, ở các nước, điều quan trọng là đảm bảo sự đồng bộ giữa các nền tảng công nghệ của các cơ quan khác nhau và sự kết nối liên thông giữa các cơ quan. Chẳng hạn ở Hàn Quốc từ đầu những năm 2000, hệ thống chia sẻ dữ liệu đã được thiết lập giữa Tòa án Tối cao (phụ trách đăng ký hộ tịch trên toàn quốc) với Bộ Nội vụ, An toàn (phụ trách đăng ký dân cư) và Cơ quan thống kê quốc gia (phụ trách thống kê hộ tịch). Cùng với tiến bộ về công nghệ, hệ thống này ngày càng được hoàn thiện, trơn tru và thông suốt ở Hàn Quốc³⁷. Hoặc ví dụ của các nước Botswana, Peru, Uruguay, Estonia cho thấy sự kết nối giữa cơ quan hộ tịch, y tế, định danh. Còn ở những nước việc đăng ký hộ tịch được thực hiện qua các cổng dịch vụ công của địa phương thì việc chia sẻ dữ liệu với cơ quan quốc gia được đảm bảo. Chẳng hạn như Mỹ, các cổng dịch vụ công của từng bang thực hiện các dịch vụ đăng ký hộ tịch cho công dân ở bang, sau đó định kỳ chuyển thông tin đăng ký cho Trung tâm quốc gia về thống kê y tế - là cơ quan phụ trách thống kê hộ tịch trên toàn bộ nước Mỹ.

Hộp: Đăng ký hộ tịch trực tuyến ở một số nước³⁸

Botswana: Vào năm 2011 Botswana triển khai Chiến lược Đăng ký khai sinh, khai tử trực tuyến tại chỗ ở bệnh viện, nhằm tận dụng vai trò trung tâm của hệ thống các cơ sở y tế. Lâu nay ở Botswana vẫn có công chức đăng ký hộ tịch được cử làm việc thường xuyên tại các bệnh viện lớn. Nhân viên y tế có mặt lúc xảy ra ca sinh, tử có trách nhiệm điền giấy chứng sinh, giấy báo tử; sau đó công chức hộ tịch điền thông tin vào giấy khai sinh, khai tử online. Người nhà có quyền kiểm tra lại thông tin đã được điền. Giấy khai sinh có Số định danh cá nhân (UIN) lấy từ CSDL trung tâm, được in và cấp cho người mẹ trước khi ra viện. Ở những bệnh viện nhỏ không có công chức hộ tịch tại chỗ, nhân viên y tế điền giấy chứng sinh, giấy báo tử và chuyển cho văn phòng đăng ký hộ tịch cùng khu vực. Tại đó, thông tin được nhập vào CSDL trung tâm, UIN được cấp cho trẻ và điền vào giấy khai sinh; hoặc UIN được hủy bỏ trong CSDL trung tâm nếu là đăng ký khai tử. Nhờ đăng ký trực tuyến nên bố mẹ, người nhà có thể đến bất kỳ văn phòng đăng ký hộ tịch nào để nhận bản giấy nếu cần.

Uruguay: Mỗi trẻ em sinh ra ở Uruguay được cấp số UIN từ CSDL trung tâm trong vòng vài giờ sau khi sinh. Nhờ có hệ thống nối mạng, nhân viên y tế chuyển thẳng giấy chứng sinh điện tử cho Cục lưu trữ dân sự quốc gia (National Bureau of Civil Records), tại đó số UIN được cấp cùng với thẻ định danh cá nhân và chuyển lại cho bệnh viện; số UIN cũng được chuyển cho văn phòng đăng ký hộ tịch để đưa vào giấy

³⁶ Trung tâm Phát triển các hệ thống CRVS (Canada), Tổng hợp các thực hành tốt trong việc kết nối CRVS với quản lý định danh, 2019, trang 49.

³⁷ Trung tâm Phát triển các hệ thống CRVS (Canada), Tóm lược về hệ thống hộ tịch của Hàn Quốc, 2020.

³⁸ Theo: Sa njay Dharwadker & Samuel Mills, Các phương án ban hành giấy đăng ký khai sinh điện tử, Ngân hàng Thế giới, 2019, trang 3-5.

khai sinh. Như vậy, trẻ em sinh ra ở nhận được số UIN, thẻ định danh, giấy khai sinh trước khi rời bệnh viện cả ở thành thị và nông thôn.

Peru: Ở Peru các bệnh viện công và tư nhờ được kết nối mạng với các văn phòng đăng ký hộ tịch sẽ chuyển thẳng giấy chứng sinh cho văn phòng đăng ký hộ tịch cùng khu vực. Tại đó văn phòng này cấp giấy đăng ký khai sinh có số UIN.

2. Kiến nghị một số vấn đề chung đối với hệ thống CRVSID

2.1. Sửa đổi, bổ sung một số khái niệm cơ bản

Như phân tích, đối chiếu ở trên cho thấy, pháp luật về hộ tịch của Việt Nam còn một số điểm cần hoàn thiện liên quan đến các khái niệm chính so với khuyến nghị của LHQ như sinh ra sống, tử vong, tử vong thai nhi. Các khái niệm cơ bản về các sự kiện hộ tịch cần được định nghĩa trong Luật Hộ tịch, là “luật gốc” trong lĩnh vực này, các VBQPPL khác chỉ cần dẫn chiếu đến định nghĩa của Luật Hộ tịch khi cần thiết, từ đó tạo cách hiểu nhất quán trong tất cả các VBQPPL khác. Bên cạnh đó, việc tham khảo các khái niệm của LHQ để áp dụng trong pháp luật về hộ tịch của Việt Nam sẽ tăng cường tính phù hợp với thông lệ quốc tế, hỗ trợ thực hiện các nghĩa vụ báo cáo quốc tế của Việt Nam.

Trong số các khái niệm nêu trên, cần lưu ý để tử vong thai nhi, thai chết lưu được ghi nhận trong hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch, cũng như được định nghĩa trong các VBQPPL liên quan. Như kinh nghiệm các nước cho thấy, đăng ký tử vong thai nhi, thai chết lưu riêng biệt trong hệ thống hộ tịch có ý nghĩa quan trọng, vì điều này ghi nhận, lưu trữ một cách lâu dài về mặt pháp lý sự kiện chết, coi thông tin về tử vong thai nhi được đăng ký hộ tịch là bằng chứng pháp lý hàng đầu khi có vụ việc liên quan ở tòa án.³⁹ Bên cạnh đó, việc đăng ký tử vong thai nhi còn tạo nguồn dữ liệu tin cậy, cập nhật, có ý nghĩa quan trọng đối với nghiên cứu và hoạch định chính sách về chăm sóc người mẹ, sinh đẻ, môi trường, an toàn lao động⁴⁰. Trong khi chờ đợi Luật Hộ tịch được sửa đổi, bổ sung, ít nhất khái niệm tử vong thai nhi cần được định nghĩa rõ ràng, phù hợp theo khuyến nghị của LHQ trong một thông tư của Bộ Y tế. (Xem cụ thể hơn về tử vong thai nhi trong Phần về đăng ký khai tử và Phần về xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong).

2.2. Xác định trách nhiệm một cách toàn diện hơn

Như đã phân tích, khuôn khổ pháp luật Việt Nam mặc dù đã khá đầy đủ, toàn diện về trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan, nhưng có thể bổ sung

³⁹ Xem thêm chi tiết về đăng ký tử vong thai nhi ở bang Texas, Mỹ trong tài liệu hướng dẫn sau đây: <https://www.dshs.texas.gov/vs/field/docs/Handbook-on-Fetal-Death-Registration.pdf>

⁴⁰ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn

hoặc thể hiện rõ ràng hơn trong Luật Hộ tịch hoặc trong Nghị định có liên quan về trách nhiệm của các cơ quan sau đây:

- Trách nhiệm của tất cả các cơ quan liên quan trong việc phối hợp, nhất là việc chia sẻ thông tin với các cơ quan khác phục vụ quản lý nhà nước và đáp ứng quyền, lợi ích của công dân; chia sẻ kịp thời giữa các cơ sở dữ liệu theo quy định.
- Trách nhiệm của Bộ Y tế liên quan đến sinh, tử kê cả trong và ngoài cơ sở khám, chữa bệnh. Cụ thể là trách nhiệm cấp giấy chứng sinh, giấy báo tử; nguyên nhân tử vong; thống kê sinh, tử (xem cụ thể hơn trong phần về khai sinh, khai tử; xác định nguyên nhân tử vong; thống kê hộ tịch).
- Trách nhiệm của Tổng cục Thống kê liên quan đến thống kê hộ tịch (xem cụ thể hơn trong phần về thống kê hộ tịch).
- Trách nhiệm của các cơ quan khác trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình như Tòa án nhân dân; cơ quan pháp y; cơ quan ứng phó tình trạng khẩn cấp; các cơ sở cung cấp dịch vụ lễ tang, mai táng.

2.3. Hoàn thiện cơ chế điều phối

Để tăng cường hiệu quả của cơ chế phối hợp hiện nay trong lĩnh vực quản lý, đăng ký hộ tịch, có thể cân nhắc một số giải pháp sau đây:

- Trong trung hạn (3-5 năm tới), có thể nâng cấp cơ chế phối hợp liên ngành thực hiện Chương trình CRVS hiện nay thành một cơ chế thường xuyên, lâu dài, được quy định trong Luật Hộ tịch để nâng cao vị thế, đảm bảo sự ổn định; có thể là Ban Chỉ đạo hoặc Ủy ban điều phối.
- Đứng đầu Ban Chỉ đạo/Ủy ban điều phối công tác CRVS nên là một Phó Thủ tướng để nâng cao vị thế, Bộ trưởng Bộ Tư pháp là Phó BCD thường trực chịu trách nhiệm trực tiếp về phối hợp thường xuyên. Thành phần BCD và văn phòng giúp việc cần phải có đầy đủ đại diện của các cơ quan có liên quan.
- Các cơ quan liên quan thống nhất xây dựng, ban hành quy chế hoạt động của BCD và Ban thư ký hiện hành để xác định cụ thể nội dung phối hợp (trong xây dựng pháp luật; thực hiện pháp luật; chia sẻ, kết nối cơ sở dữ liệu, thông tin; thống nhất các quy chuẩn liên quan đến nhiều ngành, ví dụ như cách làm của Chile); quy trình, thủ tục phối hợp; các mốc thời gian (nếu cần, ví dụ mỗi quý họp một lần); trách nhiệm cụ thể của các cơ quan, đơn vị, cá nhân.

- Có thể nghiên cứu khuyến nghị của LHQ để thiết lập cơ chế điều phối về các nội dung cụ thể trong khuôn khổ cơ chế phối hợp tổng thể nói trên⁴¹. Ví dụ, một nhóm làm việc về đăng ký khai tử với mục tiêu cải thiện tỷ lệ khai tử; nhóm về tử vong có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc cải thiện tính đầy đủ và chất lượng của dữ liệu về tử vong (triển khai Giấy chứng nhận y tế về nguyên nhân tử vong, áp dụng xác định tử thi thông qua phỏng vấn, chứng nhận y tế về đào tạo xác định nguyên nhân tử vong, v.v...). Tương tự, một nhóm làm việc về thống kê hộ tịch có thể giúp đảm bảo rằng việc chia sẻ dữ liệu thống kê giữa các bên hữu quan, thiết lập các chuẩn mực thống kê v.v...
- Dựa trên khuôn khổ pháp luật và hướng dẫn của các cơ quan trung ương, các cơ quan thuộc hệ thống CRVSID ở địa phương cũng cần thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành thường xuyên. Trong đó, chú ý những nội dung như: cần có quy chế chủ động phối hợp thống nhất về dữ liệu công dân, tránh yêu cầu công dân phải làm thêm các thủ tục hành chính không cần thiết; xây dựng cơ chế phối hợp, chia sẻ, cung cấp, sử dụng thông tin có liên quan giữa các ngành; trách nhiệm của UBND trong việc đốc thúc, theo dõi, giám sát sự phối hợp giữa các ngành ở địa bàn.
- Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước đã ứng dụng hiệu quả công nghệ thông tin, công nghệ số vào vận hành, phối hợp trong hệ thống CRVSID như cải thiện việc kết nối hiện nay giữa các CSDL của các ngành bằng số định danh cá nhân; kết nối chia sẻ thông tin nhanh chóng giữa các cơ sở y tế với cơ quan đăng ký hộ tịch và cơ quan thống kê như ở Botswana, Uruguay, Peru, Armenia, Ecuador, Estonia. Đặc biệt, Trục liên thông văn bản quốc gia vừa được phê duyệt vào 9/2021 được kỳ vọng sẽ cung cấp giải pháp tổng thể tích hợp, liên thông dữ liệu văn bản từ các hệ thống Quản lý văn bản và điều hành của các bộ, ngành, địa phương, là tiền đề để xây dựng, phát triển thành nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia, trong đó có các CSDL thuộc hệ thống CRVSID.

2.4. Ngân sách, việc thu và sử dụng các khoản phí

Như đã trình bày, thực tế sử dụng NSNN, kinh phí trong lĩnh vực CRVS cho thấy một số bất cập trong pháp luật và việc thực hiện pháp luật về NSNN, sử dụng, quản lý ngân sách, đầu tư công v.v... Những vấn đề đó nằm ngoài phạm vi của báo cáo này, cho nên ở đây chỉ nêu khuyến nghị về nội dung liên quan, đó là việc thu, sử dụng, quản lý phí, lệ phí từ các dịch vụ hộ tịch, định danh.

⁴¹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý Về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 208.

Theo khuôn khổ pháp luật hiện hành, các khoản thu từ lệ phí hộ tịch và lệ phí liên quan đến căn cước công dân đều phải nộp 100% vào NSNN; chỉ có đối với các khoản thu từ phí liên quan đến công tác hộ tịch và định danh, cơ quan thu phí được giữ lại một phần để chi lại vào công tác hộ tịch và quản lý định danh⁴². Trong khi đó, theo kinh nghiệm được LHQ khuyến cáo, tất cả các khoản thu từ các dịch vụ công về hộ tịch, định danh đều được giữ lại để tái đầu tư cho việc vận hành của hệ thống đăng ký, quản lý hộ tịch và định danh. Việt Nam có thể nghiên cứu thông lệ này để cân nhắc xem xét áp dụng, qua đó thêm một nguồn kinh phí bù đắp vào sự thiếu hụt nguồn lực tài chính hiện nay dành cho công tác hộ tịch, nhất là ở cấp xã, cấp huyện. Tuy nhiên, điều này còn phụ thuộc vào việc sửa đổi pháp luật về phí, lệ phí như Luật, nghị định.

2.5. Đăng ký trực tuyến và sử dụng chữ ký điện tử

Đăng ký trực tuyến và sử dụng chữ ký điện tử là xu hướng khá phổ biến trong cung cấp dịch vụ công ở các nước, trong đó có đăng ký hộ tịch, định danh. So với xu hướng này, trong lĩnh vực hộ tịch, căn cước công dân, như đã trình bày, cá nhân có thể đăng ký hộ tịch trực tuyến.

Tuy nhiên, các VBQPPL trong lĩnh vực này không có quy định nào về việc sử dụng chữ ký điện tử trong đăng ký hộ tịch hay cấp thẻ căn cước công dân. Với điều kiện về hạ tầng, kỹ thuật ngày càng phát triển, nếu chưa thể áp dụng đối với tất cả các dịch vụ, có thể nghiên cứu áp dụng chữ ký điện tử đối với một số việc hộ tịch và cấp thẻ căn cước công dân. Cần sửa đổi Điều 1, Luật Giao dịch điện tử, các quy định có liên quan của Nghị định 87/2020/ND-CP để cho phép sử dụng chữ ký điện tử đối với đăng ký khai sinh, khai tử trực tuyến; đồng thời, có thể nghiên cứu áp dụng kinh nghiệm của nhiều nước để sửa đổi đồng bộ, theo đó, chỉ cần thực hiện thủ tục trực tuyến là đủ điều kiện hoàn tất đăng ký khai sinh, khai tử mà không cần đến trực tiếp cơ quan đăng ký hộ tịch.

⁴² Xem cụ thể các điều khoản trong các VBQPPL sau đây: Thông tư số 281/2016/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu hộ tịch, phí xác nhận có quốc tịch Việt Nam, phí xác nhận là người gốc Việt Nam, lệ phí quốc tịch; Thông tư số 59/2019/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp và quản lý lệ phí cấp Căn cước công dân.

III. HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ, ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH VÀ QUẢN LÝ ĐỊNH DANH

1. Quy định pháp luật hiện hành so sánh với thông lệ quốc tế

Phần này sẽ so sánh, đối chiếu với thông lệ quốc tế, qua đó đề xuất một số khuyến nghị hoàn thiện hệ thống quản lý, đăng ký hộ tịch và quản lý định danh ở Việt Nam.

1.1. Hệ thống các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch

a) Quy định của pháp luật Việt Nam

- **Cơ cấu, tổ chức:** Như đã đề cập ở Phần I, hiện nay hệ thống các cơ quan quản lý hộ tịch ở trong nước có Bộ Tư pháp và UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực thuộc Bộ Tư pháp giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp trong quản lý nhà nước về hộ tịch. Sở Tư pháp, cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch trên địa bàn.

Cơ quan đăng ký hộ tịch ở trong nước có Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp huyện, gắn với từng đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Phòng Tư pháp, công chức tư pháp – hộ tịch giúp UBND cấp huyện, cấp xã thực hiện quản lý nhà nước và đăng ký hộ tịch trên địa bàn.

Bên cạnh đó, Luật Hộ tịch năm 2014, Thông tư liên tịch số 02/2016/BTP-BNG quy định riêng về quản lý và đăng ký hộ tịch tại Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài.

- **Nhiệm vụ, quyền hạn:** Pháp luật Việt Nam về hộ tịch có sự phân biệt giữa nhiệm vụ quản lý nhà nước và nhiệm vụ đăng ký các sự kiện hộ tịch. Các nhiệm vụ quản lý như: xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác hộ tịch, xử lý vi phạm, v.v...chủ yếu thuộc Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Đồng thời, Luật Hộ tịch năm 2014 quy định thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã, cấp huyện; cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài. So với trước đây, thẩm quyền đăng ký các việc hộ tịch có yếu tố nước ngoài được chuyển giao cho Ủy ban nhân dân cấp huyện (vốn thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh), tạo sự thay đổi lớn trong hệ thống các cơ quan đăng ký hộ tịch. Quy định này nhằm phân cấp đăng ký hộ tịch thêm một bước, hướng về chính quyền cơ sở, tạo điều kiện cho UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về hộ tịch.

- Công chức làm công tác hộ tịch:

Theo Luật Hộ tịch năm 2014, công chức làm công tác hộ tịch bao gồm công chức tư pháp - hộ tịch ở cấp xã; công chức làm công tác hộ tịch ở Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện; viên chức ngoại giao, lãnh sự làm công tác hộ tịch tại Cơ quan đại diện. Luật đặt ra các yêu cầu về chuyên môn, cụ thể

là: công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã phải có trình độ từ trung cấp luật trở lên, công chức làm công tác hộ tịch tại Phòng Tư pháp phải có trình độ cử nhân luật trở lên; đều phải được bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch. Viên chức ngoại giao, lãnh sự làm công tác hộ tịch tại Cơ quan đại diện được bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch. Luật giao Chính phủ quy định về việc bố trí công chức tư pháp – hộ tịch làm công tác hộ tịch chuyên trách ở cấp xã căn cứ trên điều kiện thực tế về diện tích, dân số, khối lượng công việc tư pháp, hộ tịch của địa phương.

Quy trình, thủ tục, điều kiện tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, kỷ luật v.v... được thực hiện theo pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức nói chung; đồng thời áp dụng những nội dung đặc thù của ngành tư pháp, cũng như nội dung chuyên môn về hộ tịch. Bên cạnh đó, Luật Hộ tịch quy định những nhiệm vụ công chức Tư pháp – hộ tịch phải thực hiện một cách chủ động, có trách nhiệm; những hành vi tiêu cực mà công chức làm công tác hộ tịch không được làm. Quy trình, thủ tục khiếu nại, khiếu kiện về các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực hộ tịch theo quy trình, thủ tục nói chung.

b) Những điểm tương đồng với thông lệ quốc tế

- **Cơ cấu tổ chức:** Tương tự như các nước theo hệ thống tập trung (centralized system) có một bộ ở trung ương phụ trách hộ tịch, Bộ Tư pháp Việt Nam là cơ quan trung ương có chức năng quản lý nhà nước về hộ tịch trên toàn quốc; Bộ trưởng Bộ Tư pháp là thành viên Chính phủ, chính trị gia. Trong Bộ Tư pháp có Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực với vị trí pháp lý, chức năng, tính chất của công việc hành chính tương tự như Cơ quan đăng ký hộ tịch quốc gia (National Register) ở các nước; còn Cục trưởng Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực tương tự như người đứng đầu cơ quan đó (General Registrar). Theo quy định của pháp luật, Việt Nam có cơ quan quản lý hộ tịch ở cấp trung gian (UBND cấp tỉnh, Sở Tư pháp); cơ quan đăng ký hộ tịch ở cơ sở (cấp huyện và xã). Cũng theo thông lệ trên thế giới, pháp luật về hộ tịch của Việt Nam không chỉ điều chỉnh các quan hệ về hộ tịch trong nước, mà còn điều chỉnh những quan hệ về hộ tịch của công dân Việt Nam xảy ra ở ngoài nước.

- **Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan trung ương:** Khuôn khổ pháp luật Việt Nam quy định đầy đủ, khá chi tiết về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực. Những quy định đó phần lớn tương tự như quy định ở các nước theo hệ thống quản lý tập trung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể nói trên.⁴³ Trong đó, có việc đảm bảo quy định thống nhất và việc thực hiện pháp

⁴³ Xem thêm thông lệ quốc tế trong việc quy định về trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan phụ trách hộ tịch ở cấp quốc gia trong tài liệu: LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 168-170, 177,

luật thống nhất trên toàn quốc.

- **Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đăng ký hộ tịch:** Quy định của pháp luật Việt Nam về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đăng ký hộ tịch ở cấp huyện, cấp xã về cơ bản tương tự như khuyến cáo của LHQ. Chẳng hạn như: ghi lại thông tin về các sự kiện hộ tịch theo quy trình; đảm bảo tính chính xác và đầy đủ của từng hồ sơ; lưu giữ hồ sơ; cấp bản sao công chứng hồ sơ hộ tịch theo yêu cầu; giáo dục công chúng về đăng ký hộ tịch v.v...⁴⁴

- **Công chức làm công tác hộ tịch:** Tương tự như ở các nước, pháp luật Việt Nam quy định về những nội dung liên quan đến nhân lực phụ trách đăng ký hộ tịch như vị thế pháp lý, điều kiện chuyên môn, quy trình tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, bổ nhiệm, kỷ luật, giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính của công chức hộ tịch v.v...

- **Khả năng tiếp cận của người dân:** Pháp luật Việt Nam đã quy định khá chi tiết về trách nhiệm của cơ quan đăng ký hộ tịch cấp xã và công chức tư pháp – hộ tịch trong việc chủ động tổ chức đăng ký lưu động đối với một số nhóm người, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận dịch vụ công về đăng ký hộ tịch.

Để tăng cường khả năng tiếp cận dịch vụ công đăng ký hộ tịch ở những nơi đông dân, nhiều việc, Nghị định 123/2015/NĐ-CP đã quy định, căn cứ vào số lượng cán bộ, công chức cấp xã do Chính phủ quy định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần ưu tiên bố trí công chức tư pháp - hộ tịch làm công tác hộ tịch chuyên trách tại các đơn vị hành chính cấp xã loại 1, loại 2 có đông dân cư, số lượng công việc hộ tịch nhiều.

c) Một số điểm khác biệt của pháp luật Việt Nam

So với thông lệ quốc tế, quy định về cơ cấu tổ chức, mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch ở Việt Nam có một số điểm khác biệt.

Thứ nhất, theo quy định của pháp luật, Bộ Tư pháp chỉ có thẩm quyền chỉ đạo, kiểm tra, thanh tra, hướng dẫn về *chuyên môn nghiệp vụ* đối với Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, công chức tư pháp – hộ tịch. Còn UBND cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền chỉ đạo, quản lý về tổ chức, vị trí việc làm, biên chế công chức, cơ

236-238, 244,245; LHQ, Các nguyên tắc và khuyến nghị đối với hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 311.

⁴⁴ Xem thêm thông lệ quốc tế trong việc quy định về trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan đăng ký hộ tịch ở cấp cơ sở trong tài liệu: LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 246; LHQ, Các nguyên tắc và khuyến nghị đối với hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 328-334.

cấu ngạch công chức đối với Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp⁴⁵. UBND cấp xã có thẩm quyền tương tự đối với công chức tư pháp – hộ tịch ở cấp xã⁴⁶. Trong khi đó, công chức hộ tịch thuộc Phòng Tư pháp ở cấp huyện, công chức tư pháp – hộ tịch ở cấp xã là những người trực tiếp thực hiện đăng ký hộ tịch.

Thời gian qua ở các địa phương đã xảy ra khá nhiều sự việc bất cập trong bố trí công chức đảm nhiệm công tác hộ tịch. Ví dụ như bố trí biên chế cho công tác hộ tịch chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là ở các xã/phường đông dân cư, nhiều việc hộ tịch; công chức tư pháp - hộ tịch còn phải kiêm nhiệm thêm nhiều công việc do lãnh đạo UBND phân công; công chức được đào tạo chuyên ngành khác (kinh tế, nông nghiệp...) được bố trí làm công tác hộ tịch; tuyển dụng cho vị trí công chức tư pháp - hộ tịch, nhưng sử dụng công chức đó làm xã đội, công an xã hoặc giao kiêm nhiệm công tác khác⁴⁷. Hoặc là khi phát hiện công chức có sai phạm, không đáp ứng tiêu chuẩn chuyên môn, cơ quan tư pháp cấp trên không chủ động xử lý được, mà chỉ kiến nghị UBND xử lý theo thẩm quyền, nhưng UBND lại xử lý không nghiêm khắc theo đúng quy định⁴⁸. Một phần nguyên nhân của thực trạng này là do quy định nói trên giao cho chính quyền địa phương các cấp thẩm quyền rất lớn trong quản lý nhà nước về tổ chức, vị trí việc làm, biên chế công chức, cơ cấu ngạch công chức; trong khi cơ quan quản lý nhà nước cấp trên thiếu cơ chế luật định để can thiệp xử lý.

Theo khuyến nghị của LHQ, người đứng đầu hệ thống đăng ký hộ tịch quốc gia (thường gọi là Registrar General - Tổng Cục trưởng đăng ký hộ tịch) cần có quyền bao quát các hoạt động của ngành, bao gồm: tuyển dụng, giám sát, đào tạo nhân lực; điều chỉnh vị trí, phạm vi hoạt động của văn phòng; quản lý các

⁴⁵ Nghị định số 96/2017/NĐ-CP; Nghị định số 24/2014/NĐ-CP Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và Nghị định số 107/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP; Nghị định số 37/2014/NĐ-CP Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện và Nghị định số 108/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 37/2014/NĐ-CP; Nghị định số 07/2020/NĐ-CP Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Sở Tư pháp thuộc UBND cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc UBND cấp huyện.

⁴⁶ Nghị định số 112/2011/NĐ-CP về công chức xã, phường, thị trấn; 34/2019/NĐ-CP Sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố; Thông tư số 13/2019/TT-BNV về hướng dẫn chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức cấp xã, phường, thị trấn.

⁴⁷ Bộ Tư pháp, Báo cáo 3 năm thực hiện Chương trình quốc gia của Việt Nam về CRVS giai đoạn 2017 – 2024, Hà Nội, 9/2020.

⁴⁸ Nhâm Ngọc Hiển, Những thách thức, khó khăn đối với ngành tư pháp trong triển khai thực hiện Chương trình hành động quốc gia về đăng ký và thống kê hộ tịch, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2017, trang 7.

nguồn lực vật chất; giám sát và kiểm tra các văn phòng đăng ký địa phương⁴⁹. Pháp luật của những nước như New Zealand, Singapore, Malaysia trao cho Tổng Cục trưởng hoặc Bộ trưởng có liên quan các thẩm quyền như vậy (*xem thêm quy định chi tiết trong Phụ lục II*). Đặc biệt, Tổng Cục trưởng cần phải có các quyền trực tiếp đối với các công chức địa phương phụ trách đăng ký hộ tịch, nhất là thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, thay thế công chức hộ tịch.

Điều đáng chú ý là vị thế, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đăng ký hộ tịch quốc gia, Tổng Cục trưởng - người đứng đầu cơ quan đó thường được quy định trong đạo luật của nghị viện, hoặc ít ra trong văn bản dưới luật tương đương với nghị định của Chính phủ Việt Nam. Điều này nhằm khẳng định rõ vị thế của chủ thể này đối với công tác hộ tịch. Ở Việt Nam, vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, tức là văn bản pháp luật nội bộ của Bộ Tư pháp, chứ không phải văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, về địa điểm và khả năng tiếp cận, theo quy định của pháp luật Việt Nam, các cơ quan đăng ký hộ tịch trong nước được bố trí cố định theo đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã. Bộ Tư pháp không có thẩm quyền điều chỉnh số lượng, vị trí địa lý, phạm vi về mặt hành chính của các cơ quan này theo số lượng dân cư, đặc điểm địa hình, điều kiện đi lại v.v... pháp luật Việt Nam không có quy định về việc bố trí văn phòng thứ cấp hoặc công chức hộ tịch tại các địa điểm có nhu cầu cao về đăng ký hộ tịch, ví dụ như ở các bệnh viện lớn ở các thành phố đông dân.

Trong khi đó, ở nhiều nước, các văn phòng đăng ký hộ tịch được bố trí linh hoạt theo khu vực địa lý, tùy theo điều kiện thực tế. Chẳng hạn, Luật Hộ tịch CHLB Đức tại Điều 67 quy định mỗi bang có một Trung tâm đăng ký hộ tịch. Mỗi bang được chia thành các khu, quận, tại mỗi khu, quận có thể thành lập 01 đến 04 Văn phòng đăng ký hộ tịch hoạt động độc lập với chính quyền địa phương. Bộ Nội vụ là cơ quan giám sát việc thực hiện đăng ký hộ tịch của các văn phòng.

Trên cơ sở tổng hợp thông lệ quốc tế, LHQ khuyến nghị, địa điểm, phạm vi phục vụ của các văn phòng hộ tịch phải phù hợp với điều kiện địa lý, dân cư, đi lại để phục vụ người dân trong cả nước một cách thuận tiện nhất.⁵⁰ Ví dụ như ở các vùng đông dân kể cả thành thị hay nông thôn, cần thành lập nhiều văn phòng hơn để đưa dịch vụ đến gần hơn với người dân, hoặc kéo dài giờ làm việc; ở các

⁴⁹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 244.

⁵⁰ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 171-173, 239; LHQ, Các nguyên tắc và khuyến nghị đối với hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, đoạn 329, 347, 348.

địa điểm có nhu cầu cao đối với đăng ký hộ tịch như bệnh viện lớn ở các thành phố lớn, cần có văn phòng đăng ký thứ cấp hoặc cử công chức hộ tịch phục vụ người dân. Ngôn ngữ cũng là một vấn đề cần cân nhắc nếu người dân ở một số vùng sử dụng ngôn ngữ khác với ngôn ngữ trong giấy tờ hộ tịch.

Thứ ba, theo pháp luật Việt Nam, ở cấp xã có công chức tư pháp - hộ tịch, mà không phải công chức hộ tịch chuyên trách, chuyên nghiệp như thông lệ quốc tế. Công chức tư pháp – hộ tịch ngoài việc giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện việc quản lý và đăng ký hộ tịch, còn phải đảm nhiệm 12 – 16 đầu việc khác (tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm soát thủ tục hành chính, rà soát văn bản, tuyên truyền pháp luật, hòa giải...), chưa kể nhiều nơi còn phải kiêm nhiệm công việc của ngành khác⁵¹. Do tính chất chuyên môn rất khác nhau, cho nên việc đảm nhiệm song song các nhiệm vụ này làm quá tải công chức, ảnh hưởng nhiều đến chất lượng công tác đăng ký hộ tịch ở cấp xã. Tuy nhiên, nếu bố trí 01 công chức chuyên trách làm công tác hộ tịch cho 01 đơn vị hành chính cấp xã thì ở nhiều nơi sẽ lãng phí nhân lực vì ít việc⁵². Ngoài ra, đội ngũ công chức này thường xuyên biến động, hay bị thay đổi theo nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, do đó việc bố trí người đủ năng lực thay thế, việc đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch gặp khó khăn. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch, xảy ra sai phạm trong đăng ký hộ tịch.

Thứ tư, ở Việt Nam, theo Luật Hộ tịch năm 2014, trừ một số trường hợp, các sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài được đăng ký tại UBND cấp huyện; còn UBND cấp xã đăng ký hộ tịch cho công dân Việt Nam trong nước. Việc chuyển thẩm quyền đăng ký hộ tịch có yếu tố nước ngoài cho UBND cấp huyện đã là một bước tiến lớn của Luật Hộ tịch. Tuy nhiên, theo thông lệ quốc tế, đăng ký hộ tịch không phân biệt trong nước hay nước ngoài, kể cả khi một quốc gia có phân cấp đăng ký hộ tịch. Bởi lẽ các nước quan niệm, quy định như vậy có thể dẫn đến sự phân biệt bất bình đẳng giữa công dân nước sở tại và người nước ngoài, khi công dân trong nước được đăng ký ở cấp cơ sở gần nhất, thuận tiện hơn so với người nước ngoài phải đến cấp huyện xa hơn, ít cơ

⁵¹ Bộ Tư pháp, Báo cáo 3 năm thực hiện Chương trình quốc gia của Việt Nam về CRVS giai đoạn 2017 – 2024, Hà Nội, 9/2020; TS. Nguyễn Công Khanh, Luật Hộ tịch sau hơn 3 năm đi vào đời sống, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 8, 2019, trang 6; Nhâm Ngọc Hiền, Những thách thức, khó khăn đối với ngành tư pháp trong triển khai thực hiện Chương trình hành động quốc gia về đăng ký và thống kê hộ tịch, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10, 2017, trang 10.

⁵² Nhâm Ngọc Hiền, Những thách thức, khó khăn đối với ngành tư pháp trong triển khai thực hiện Chương trình hành động quốc gia về đăng ký và thống kê hộ tịch, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2017, trang 6.

quan đăng ký hơn. Chẳng hạn, ở Hàn Quốc chính quyền cấp phường và cấp quận đều có thẩm quyền đăng ký hộ tịch. Người dân Hàn Quốc cũng như người nước ngoài có thể đến đăng ký hộ tịch tại bất kỳ cơ quan đăng ký hộ tịch ở cấp nào. Các cơ quan này được nối mạng liên kết với hệ thống dữ liệu trực tuyến, nên việc tra cứu thông tin liên quan đến một người rất dễ dàng.

1.2. Hệ thống các cơ quan quản lý định danh

Pháp luật Việt Nam sử dụng khái niệm “quản lý căn cước công dân”. Khái niệm này tương tự như “quản lý định danh” (identity management) trong tài liệu của LHQ, theo đó quản lý định danh là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp các hình thức chứng minh định danh của cá nhân (thẻ định danh cá nhân/thẻ căn cước công dân, sổ định danh cá nhân, đăng ký lái xe, hộ chiếu, sổ hộ khẩu v.v...), cũng như việc duy trì, vận hành hệ thống quản lý thông tin, giấy tờ liên quan đến định danh pháp lý cá nhân⁵³. Trong khuôn khổ báo cáo, hai khái niệm này được sử dụng với ý nghĩa tương đương nhau để phục vụ mục đích so sánh, đối chiếu.

a) Quy định của pháp luật Việt Nam

- **Cơ cấu, tổ chức:** Như đã đề cập ở Phần I, hiện nay hệ thống các cơ quan quản lý CCCD ở Việt Nam ở trung ương có Bộ Công an, Cục Cảnh sát Quản lý hành chính về trật tự xã hội thuộc Bộ Công an. Ở địa phương, khác với lĩnh vực hộ tịch, hệ thống ngành dọc các cơ quan quản lý căn cước công dân các cấp có tổ chức theo ngành dọc, độc lập với chính quyền địa phương.

- **Trách nhiệm, quyền hạn:** Theo Điều 34, Luật Căn cước công dân, Bộ Công an chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về căn cước công dân, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân. Điều 35 của Luật này quy định cụ thể các nội dung của trách nhiệm nói trên liên quan đến xây dựng pháp luật trong lĩnh vực căn cước công dân; quản lý các cơ sở dữ liệu; sản xuất, quản lý thẻ căn cước công dân; hướng dẫn nghiệp vụ; thống kê nhà nước; kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm; hợp tác quốc tế.

Các cơ quan quản lý căn cước công dân có trách nhiệm thu thập, cập nhật, chỉnh sửa thông tin về công dân; niêm yết công khai và hướng dẫn các thủ tục hành chính có liên quan; bảo đảm an toàn, bí mật thông tin; cung cấp thông tin, tài liệu về công dân khi có yêu cầu theo quy định v.v...

Cơ quan quản lý căn cước công dân Bộ Công an, Công an tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, Công an huyện/quận/thị xã/thành phố thuộc tỉnh làm nhiệm vụ quản lý căn cước công dân; Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư; xây dựng, quản lý Cơ sở dữ liệu căn cước công dân; cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân.

⁵³ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 80.

Công an cấp xã được giao nhiệm vụ giúp công an các cấp khác làm thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân trong một số trường hợp; thu thập, cập nhật thông tin vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu CCCD.

- **Người làm quản lý định danh:** Theo quy định, người làm công tác căn cước công dân, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân (gọi chung là người làm quản lý định danh) gồm: Người quản lý; người được giao nhiệm vụ thu thập, cập nhật, lưu trữ thông tin, tài liệu; người làm thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân.

Pháp luật không quy định các yêu cầu cụ thể về chuyên môn đối với những người làm quản lý định danh như đối với công chức làm công tác hộ tịch. Quy trình, thủ tục, điều kiện tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, kỷ luật v.v... được thực hiện theo pháp luật về cán bộ, chiến sỹ thuộc lực lượng Công an nhân dân nói chung. Bên cạnh đó, pháp luật quy định những hành vi tiêu cực không được làm. Quy trình, thủ tục khiếu nại, khiếu kiện về các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực căn cước công dân tuân theo quy trình, thủ tục nói chung.

b) Những điểm tương đồng với thông lệ quốc tế

- **Cơ cấu tổ chức:** Tương tự như ở các nước theo hệ thống tập trung (centralized system), một cơ quan ở trung ương như Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, hoặc cảnh sát được giao phụ trách quản lý định danh quốc gia, ở Việt Nam, Bộ Công an có chức năng quản lý nhà nước về căn cước công dân (định danh) trên toàn quốc; cơ quan quản lý căn cước công dân của Công an tỉnh, Công an huyện, Công an xã. Bộ Công an ở trung ương có khá nhiều thẩm quyền đối với các cơ quan quản lý căn cước công dân ở địa phương.

- **Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan trung ương:** Khuôn khổ pháp luật Việt Nam quy định đầy đủ, khá chi tiết về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Công an, Cục Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội. Những quy định đó phần lớn tương tự như ở các nước theo hệ thống quản lý tập trung về định danh.⁵⁴ Trong đó, có việc đảm bảo quy định thống nhất và việc thực hiện pháp luật thống nhất trên toàn quốc. Các VBQPPL khá nhiều lần quy định trực tiếp hoặc gián tiếp về vị thế pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội.

- **Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan ở địa phương:** Quy định của pháp

⁵⁴ Xem thêm thông lệ quốc tế trong việc quy định về trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan quản lý định danh ở cấp quốc gia trong tài liệu: LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 236; Gelb A.& Metz A., Cuộc cách mạng về định danh cá nhân: Liệu định danh số có thể phục vụ cho phát triển? Trung tâm Phát triển toàn cầu, Washington DC, 2018.

luật Việt Nam về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý căn cước công dân ở cấp tỉnh, huyện, cấp xã về cơ bản tương tự như khuyến cáo của LHQ về cơ quan đăng ký định danh. Chẳng hạn như: thu thập thông tin định danh cá nhân bao gồm thông tin tiểu sử và thông tin sinh trắc học; đảm bảo tính đầy đủ, chính xác của thông tin đăng ký; xác nhận định danh; cấp giấy tờ định danh; chuyển thông tin định danh cho cơ quan trung ương v.v...⁵⁵

- **Cấp thẻ CCCD lưu động:** Pháp luật Việt Nam đã quy định khá chi tiết về trách nhiệm của các cơ quan quản lý căn cước công dân trong việc chủ động tổ chức cấp thẻ căn cước công dân lưu động đối với một số trường hợp, qua đó tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân trong thực hiện thủ tục hành chính về thẻ căn cước công dân.

c) Một số điểm khác biệt của pháp luật Việt Nam

So với thông lệ quốc tế, quy định về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý định danh ở Việt Nam có một số điểm khác biệt.

Thứ nhất, theo quy định của pháp luật Việt Nam, giống như đối với lĩnh vực hộ tịch, các cơ quan quản lý căn cước công dân ở các cấp tỉnh, huyện và xã được bố trí cố định theo đơn vị hành chính cùng cấp. Số lượng, vị trí địa lý, phạm vi về mặt hành chính của các cơ quan này không được điều chỉnh phù hợp với số lượng dân cư, đặc điểm địa hình, điều kiện đi lại v.v...

Thứ hai, theo tổng hợp và khuyến nghị của LHQ, việc cấp các giấy tờ định danh cá nhân như thẻ định danh cá nhân, sổ định danh cá nhân cần được thực hiện từ ở đơn vị hành chính nhỏ nhất, ví dụ như cấp xã. Trong khi đó, ở Việt Nam, chỉ công an huyện/thị xã/thành phố thuộc tỉnh trở lên mới có thẩm quyền cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân. Công xã xã/phường/trị trấn chỉ hỗ trợ công an huyện/thị xã/thành phố thực hiện nhiệm vụ này khi cần thiết.

Thứ ba, những người phụ trách các công việc liên quan đến quản lý định danh ở các nước là công chức hành chính cung cấp dịch vụ công, kèm theo chế độ tuyển dụng, sử dụng, thăng tiến, đánh giá, lương bổng chung. Trong khi đó, các cơ quan quản lý căn cước công dân ở Việt Nam thuộc Bộ Công an là lực lượng vũ trang; người làm công tác quản lý căn cước công dân là cán bộ, chiến sỹ công an nhân dân thuộc lực lượng vũ trang với chế độ tuyển dụng, sử dụng, thăng tiến, đánh giá, lương bổng riêng.

2. Khuyến nghị hoàn thiện hệ thống các cơ quan CRVSID

Qua đối chiếu với thông lệ quốc tế trong quy định về tổ chức hệ thống cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch và quản lý định danh, tính đến những yếu tố của bối

⁵⁵ Xem thêm thông lệ quốc tế trong việc quy định về trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan đăng ký định danh ở cấp cơ sở trong tài liệu: LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 237-239.

cảnh trong nước, mục này đề xuất một số khuyến nghị sửa đổi một số quy định pháp luật có liên quan để góp phần khắc phục những vướng mắc ở Việt Nam.

2.1. Đối với các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch

a) Nghiên cứu áp dụng mô hình cơ quan đăng ký hộ tịch theo khu vực

Một trong những nội dung chính của Chương trình CRVS giai đoạn 2017-2024 là đổi mới, hoàn thiện tổ chức hệ thống cơ quan làm công tác đăng ký hộ tịch, bảo đảm chuyên nghiệp, hiệu quả. Để góp phần thực hiện nội dung này của Chương trình, có thể nghiên cứu áp dụng ở Việt Nam mô hình cơ quan đăng ký hộ tịch theo khu vực phù hợp với bối cảnh trong nước.

Theo đó, cơ quan đăng ký hộ tịch sẽ được bố trí theo khu vực, một số xã chung một văn phòng đăng ký hộ tịch tùy theo số lượng dân cư, đặc điểm địa hình, điều kiện giao thông. Các văn phòng như vậy sẽ đảm nhận các nhiệm vụ đăng ký hộ tịch hiện nay đang giao cho UBND cấp xã và cấp huyện. Công chức hộ tịch chuyên trách (hộ tịch viên) của văn phòng này sẽ được đào tạo, bồi dưỡng bài bản hơn, thường xuyên hơn, chuyên nghiệp hơn. Các văn phòng này sẽ thuộc sự quản lý trực tiếp về nhân sự, giám sát, kiểm tra, hướng dẫn chuyên môn của Bộ Tư pháp. Trong đó, Luật Hộ tịch hoặc ít nhất là Nghị định quy định khái quát vị thế pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực trong lĩnh vực hộ tịch. Do trực thuộc Bộ Tư pháp nên ngân sách hoạt động dành cho các văn phòng này cần được phân bổ qua Bộ Tư pháp theo Luật NSNN.

Mỗi văn phòng đăng ký cần có các công chức phụ trách kế toán – thủ quỹ, hành chính – văn thư bên cạnh công chức hộ tịch. Mặc dù vậy, phương án này sẽ không làm tăng kinh phí, không tăng biên chế tổng thể đáng kể; tiết kiệm hơn việc bố trí mỗi xã có công chức hộ tịch chuyên trách. Bởi lẽ nếu trung bình ở 3 xã thành lập một văn phòng đăng ký hộ tịch, thì có khoảng hơn 3500 văn phòng trên toàn quốc. Số lượng công chức làm công tác hộ tịch hiện nay ở cấp xã và cấp huyện cộng lại có thể đáp ứng yêu cầu về nhân lực của các văn phòng mới này, đồng thời vẫn có một tỷ lệ công chức hiện tại được giữ lại phụ trách các nhiệm vụ tư pháp hiện nay ở cấp xã⁵⁶. Trong khi đó, tính chuyên trách, chuyên nghiệp tăng lên đáng kể, toàn bộ thời gian, năng lực, tâm trí đều tập trung vào công tác hộ tịch, đáp ứng yêu cầu công việc tốt hơn. Đồng thời, sự chỉ đạo, giám sát, hướng dẫn, việc xử lý sai phạm, đảm bảo sự thống nhất trong thực thi nhiệm vụ được tập trung vào một đầu mối trên toàn quốc. Bên cạnh đó, sẽ không còn sự phân biệt giữa các việc hộ tịch trong nước với các việc hộ tịch có yếu tố nước

⁵⁶ Theo số liệu của Bộ Tư pháp, trên toàn quốc tại thời điểm 2020, hơn 11.000 đơn vị hành chính cấp xã có trên 17.000 công chức tư pháp - hộ tịch; trên 700 đơn vị hành chính cấp huyện có trên 3.100 công chức của Phòng Tư pháp.

ngoài, đảm bảo sự công bằng trong cung cấp dịch vụ. Hơn nữa, nhờ nguồn ngân sách hoạt động sẽ được phân bổ qua Bộ Tư pháp, cho nên kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị có thể được cải thiện tốt hơn.

Tuy nhiên, mô hình này sẽ kéo theo khó khăn cho người dân ở những khu vực địa bàn rộng, đi lại khó khăn; trong khi họ mong muốn được đăng ký hộ tịch tại nơi “gần nhất”, nơi họ cư trú, sinh sống. Hơn nữa, đây là nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, có nhiều thách thức đối với Bộ Tư pháp, bởi lẽ sẽ dẫn đến thay đổi lớn về mô hình tổ chức, cơ cấu biên chế hành chính, thẩm quyền đăng ký hộ tịch theo cấp hành chính, bố trí các nguồn lực; đào tạo, bồi dưỡng v.v...⁵⁷. Để thực hiện phương án này, không chỉ cần sửa đổi Luật Hộ tịch và các nghị định, thông tư đi kèm, mà còn phải sửa đổi nhiều VBQPPL liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước; cán bộ, công chức v.v... Ngoài kinh phí trả lương cho công chức hộ tịch, Nhà nước sẽ phải bố trí một khoản kinh phí lớn để xây dựng cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động thường xuyên cho các văn phòng này hàng năm. Việc quản lý trực tiếp của Bộ Tư pháp với tất cả các Văn phòng sẽ kéo theo khối lượng công việc rất lớn, nhất là hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ.

Vì những lý do như vậy, có thể chỉ nên coi đây là phương án dài hạn, sớm nhất khoảng 10 năm tới. Còn trong trung hạn một vài năm tới, có thể nghiên cứu thí điểm mô hình này trong phạm vi có giới hạn, sau đó tổng kết, rút kinh nghiệm, bài học để quyết định cho phù hợp. Chẳng hạn, thí điểm thành lập các văn phòng đăng ký hộ tịch ở những địa bàn đi lại thuận tiện đối với các xã có cùng một văn phòng; có thể trụ sở chung với trụ sở UBND cấp xã. Bên cạnh đó, có thể thí điểm thành lập một số ít văn phòng ở những địa bàn dân cư thưa, địa hình đi lại khó khăn để có cơ sở so sánh, đối chiếu toàn diện hơn. Đồng thời, cần có các giải pháp đi kèm như bố trí thêm nhân lực để tăng cường đăng ký lưu động, có chế độ bồi dưỡng cho đăng ký lưu động để khắc phục vướng mắc về địa hình, dân cư. Còn lại, ở vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, dân cư thưa thớt, đi lại khó khăn, để đảm bảo sự thuận tiện cho người dân, có thể chỉ cải tiến mô hình hiện nay cho hiệu quả hơn mà chưa áp dụng mô hình mới. Bên cạnh đó, có thể xem xét vai trò của Sở Tư pháp khi áp dụng triển khai mô hình này, trong đó có hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ.

b) Phân cấp đăng ký hộ tịch nhiều hơn cho UBND cấp xã

Trong khi nghiên cứu áp dụng mô hình văn phòng đăng ký hộ tịch theo khu vực, có thể cân nhắc sửa đổi pháp luật để giao thẩm quyền đăng ký tất cả các việc hộ tịch cho UBND cấp xã.

⁵⁷ Nhâm Ngọc Hiến, Những thách thức, khó khăn đối với ngành tư pháp trong triển khai thực hiện Chương trình hành động quốc gia về đăng ký và thống kê hộ tịch, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2017, trang 6-7.

Quy định như vậy sẽ gặp phải một số vướng mắc; chẳng hạn, có thể xảy ra sai sót trong việc giải quyết những việc hộ tịch phức tạp như đăng ký hộ tịch có yếu tố nước ngoài do trình độ chuyên môn của công chức cấp xã còn chưa đồng đều⁵⁸. Điều này vừa phát sinh chi phí cho cả Nhà nước và người dân bỏ ra để khắc phục sai sót. Vì vậy, cần phải bố trí kinh phí để bồi dưỡng nghiệp vụ cho công chức cấp xã, đặc biệt là đối với những công chức chưa có trình độ trung cấp luật trở lên. Đồng thời, phải bổ sung công chức tư pháp – hộ tịch cho cấp xã nhằm đáp ứng yêu cầu giải quyết khối lượng công việc được phân cấp.

Tuy nhiên, nếu pháp luật phân cấp cho UBND cấp xã đăng ký tất cả các việc hộ tịch, thì có thể mang lại nhiều lợi ích lớn hơn. Trước hết, việc đăng ký hộ tịch được nhanh chóng, kịp thời hơn do cấp xã nắm bắt rõ hơn tình trạng hộ tịch của người dân; không cần có chi phí để Phòng Tư pháp tiến hành xác minh thông tin hộ tịch tại xã. Đồng thời, quy định đó có thể giúp công chức Phòng Tư pháp cấp huyện tập trung vào việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch ở huyện. Người dân sẽ dễ dàng xác định cơ quan có thẩm quyền giải quyết yêu cầu đăng ký hộ tịch; thuận tiện hơn trong việc đi lại đến nơi giải quyết việc đăng ký hộ tịch. Phương án này cũng sẽ xóa bỏ sự phân biệt giữa các việc hộ tịch trong nước với các việc hộ tịch có yếu tố nước ngoài, đảm bảo sự công bằng trong cung cấp dịch vụ công. Hơn nữa, trong những năm qua, đã có tiền lệ là UBND cấp xã ở một số huyện biên giới thực hiện đăng ký đối với một số việc hộ tịch có yếu tố nước ngoài. Điều này cho thấy, UBND cấp xã có thể có năng lực để thực hiện nhiệm vụ này, nhất là nếu được bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ.

Đồng thời, cần sửa đổi quy định để UBND cấp huyện (qua Phòng Tư pháp) tập trung thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn; chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn cấp xã về chuyên môn, nghiệp vụ. Trong đó, cần chú ý bổ sung các quy định về trách nhiệm, quy trình hướng dẫn nghiệp vụ của UBND cấp huyện cho cấp xã khi cấp xã gặp vướng mắc, có văn bản xin ý kiến và hướng dẫn nghiệp vụ của cấp huyện.

Song song với việc phân cấp mạnh hơn thẩm quyền đăng ký hộ tịch cho UBND cấp xã, có thể thí điểm mô hình Văn phòng đăng ký hộ tịch chuyên nghiệp theo khu vực như đã đề cập. Ở những địa phương thí điểm Văn phòng này thì UBND cấp xã không thực hiện đăng ký hộ tịch. Như vậy, các cơ quan trung ương sẽ có điều kiện so sánh, đánh giá hiệu quả của hai mô hình sau một thời gian hoạt động để có quyết định phù hợp. Trong dài hạn, nếu Văn phòng đăng ký hộ tịch

⁵⁸ Đến cuối năm 2018, trong tổng số công chức tư pháp - hộ tịch số người không có bằng luật chiếm khoảng trên 21%. Theo: TS. Nguyễn Công Khanh, Luật Hộ tịch sau hơn 3 năm đi vào đời sống, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 8, 2019, trang 6.

theo khu vực hoạt động trên toàn quốc thì UBND cấp xã sẽ không còn thực hiện nhiệm vụ đăng ký hộ tịch.

c) Đối với công chức làm công tác hộ tịch

Do tầm quan trọng, phạm vi, tính chất của công tác hộ tịch ảnh hưởng đến toàn bộ dân cư của một quốc gia trong suốt cuộc đời, cho nên công chức đăng ký hộ tịch cần có vị thế chuyên nghiệp, ổn định, dành toàn bộ thời gian thực hiện đăng ký hộ tịch. Học hỏi thông lệ quốc tế tốt nhất này, Việt Nam cần cân nhắc sửa đổi pháp luật để quy định về chức danh Hộ tịch viên thực hiện công tác hộ tịch chuyên trách. Đây là cơ sở pháp lý để khắc phục tình trạng quá tải trong công việc của công chức Tư pháp – hộ tịch hiện nay; đảm bảo sự ổn định, tiến tới sự chuyên nghiệp trong công việc; hộ tịch viên được đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ hộ tịch; nâng cao hiệu quả trong công tác hộ tịch. Thời gian giải quyết các việc hộ tịch có thể được rút ngắn hơn do Hộ tịch viên không bị phân tán thời gian giải quyết các công việc tư pháp khác; thuận lợi cho người dân trong đăng ký hộ tịch.

Chức danh hộ tịch viên đòi hỏi việc xây dựng văn bản chi tiết về chế độ, chính sách đối với đội ngũ công chức cấp xã này; bố trí kinh phí cho biên chế phát sinh thêm khi xây dựng chức danh Hộ tịch viên. Để góp phần đảm bảo trình độ, năng lực cho hộ tịch viên, trên cơ sở thực hiện nhiệm vụ của Chương trình CRVS 2017 – 2024 đã đặt ra, có thể quy định trong Nghị định hoặc Luật đưa về nghiệp vụ đăng ký, quản lý hộ tịch vào chương trình đào tạo cao đẳng luật; xây dựng chương trình đào tạo riêng dành cho chức danh Hộ tịch viên. Đồng thời xây dựng quy trình bổ nhiệm chức danh này đảm bảo yêu cầu về kỹ năng, nghiệp vụ chuyên sâu. Đồng thời, cần có quy định rõ ràng hơn về trách nhiệm, thẩm quyền của cơ quan quản lý cấp tỉnh, Bộ trong việc đánh giá, thẩm định tiêu chuẩn, điều kiện, năng lực chuyên môn để bố trí, sử dụng hộ tịch viên đúng yêu cầu.

Theo lộ trình, trong thời gian đầu, căn cứ nhu cầu ở các địa phương có khác nhau, pháp luật có thể giao cho HĐND cấp tỉnh quyết định những xã, phường, thị trấn trên địa bàn có Hộ tịch viên kiêm nhiệm các nhiệm vụ tư pháp khác theo đề nghị của UBND cùng cấp. Đồng thời, cần sửa đổi quy định hiện hành cho rõ ràng hơn, trực diện hơn trách nhiệm bắt buộc của UBND cấp tỉnh trong việc bố trí công chức tư pháp – hộ tịch đảm nhiệm công tác hộ tịch chuyên trách phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương. Điều này nhằm khắc phục được tình trạng có những địa phương vẫn chưa bố trí đủ công chức tư pháp - hộ tịch ở địa bàn đông dân cư, nhiều công việc hộ tịch.

d) Cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ đăng ký hộ tịch

Để người dân được dễ dàng, thuận lợi hơn trong đăng ký hộ tịch, bên cạnh quy định về đăng ký lưu động đã có, hoặc bổ sung quy định thành lập văn phòng

đăng ký hộ tịch theo khu vực, hoặc chuyển giao hết thẩm quyền đăng ký hộ tịch cho cấp xã như đã đề xuất, có thể bổ sung một số quy định pháp luật hiện nay. Chẳng hạn, có thể quy định số lượng công chức tư pháp – hộ tịch nhiều hơn ở các đơn vị hành chính cấp xã đông dân như các phường ở thành phố lớn; thí điểm thành lập văn phòng thứ cấp ở các thành phố lớn; nghiên cứu khuyến nghị của LHQ để quy định về sử dụng một số ngôn ngữ dân tộc thiểu số bên cạnh tiếng Việt trong các giấy tờ hộ tịch.

Một trong những kinh nghiệm ở nhiều nước có thể nghiên cứu học hỏi, đó là quy định về việc bố trí công chức hộ tịch làm việc thường xuyên hoặc định kỳ ở các địa điểm có nhu cầu cao về đăng ký hộ tịch như các bệnh viện lớn. Để tăng tỷ lệ đăng ký khai sinh, khai tử trong trường hợp này, cần có cơ chế phối hợp, thông tin chặt chẽ giữa các bệnh viện và cơ quan đăng ký hộ tịch; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong phối hợp. Những kinh nghiệm của mô hình này có thể được áp dụng để triển khai Đề án thí điểm liên thông cấp giấy chứng sinh và đăng ký khai sinh do Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Y tế. Mô hình nói trên có thể thúc đẩy quá trình và tăng tỷ lệ đăng ký khai sinh, khai tử đối với các việc sinh, tử diễn ra ở các địa điểm đó.

2.2. Đối với các cơ quan quản lý căn cước công dân

Theo khuyến nghị của LHQ, cần nghiên cứu sửa đổi quy định pháp luật để cơ quan quản lý căn cước công dân của công an cấp xã có thẩm quyền tham gia tổ chức cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân. Tuy nhiên, trang thiết bị, nguồn nhân lực để thực hiện toàn bộ các khâu của nhiệm vụ này rất tốn kém. Vì vậy, bên cạnh việc giúp cấp cao hơn, nên giao cho công an cấp xã được thường xuyên thực hiện thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân; còn các công đoạn khác do cơ quan quản lý CCCD cấp cao hơn thực hiện. Đồng thời, có thể quy định giảm bớt nhiệm vụ cấp thẻ CCCD của cơ quan quản lý căn cước công dân của công an cấp tỉnh.

Phương án này sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân trong việc tiếp cận dịch vụ cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân; việc cấp, đổi, cấp lại thẻ nhanh chóng, kịp thời hơn. Đồng thời, quy định như vậy có thể giúp cơ quan quản lý căn cước công dân ở cấp huyện và cấp tỉnh tập trung hơn vào việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực căn cước công dân.

2.3. Chia sẻ, lưu trữ thông tin hộ tịch và định danh giữa các cấp

Theo tổng hợp thông lệ quốc tế của LHQ, việc thống kê hộ tịch đầy đủ và chính xác phụ thuộc vào việc chuyển thông tin đăng ký hộ tịch kịp thời từ cấp địa phương đến cấp quốc gia. Theo Nghị định 87/2020/NĐ-CP, Khoản 1 và Khoản 2 của Điều 12, Nghị định 123/2015/NĐ-CP về chuyển lưu trữ Sổ hộ tịch bị bãi

bỏ sau thời điểm Nghị định 87 có hiệu lực vào ngày 15/9/2020.⁵⁹ Tức là không còn hình thức chuyển, lưu trữ thông tin hộ tịch trong hồ sơ giấy giữa các cấp quản lý, mà chỉ còn hình thức cập nhật thông tin qua Phần mềm đăng ký, quản lý hộ tịch dùng chung và Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử. Trong lĩnh vực căn cước công dân cũng đã có cơ sở dữ liệu căn cước công dân lưu trữ, kết nối, chia sẻ giữa các cấp quản lý CCCD.

Hiện nay ở Việt Nam đã có nền tảng mạng Internet, kỹ thuật số, cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử và cơ sở căn cước công dân đều đã được kết nối mạng máy tính và mạng Internet từ cấp cơ sở đến trung ương; đồng thời kết nối với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Đây là điều kiện cần thiết để thực hiện khuyến nghị của LHQ về việc chuyển thông tin hộ tịch, định danh một cách nhanh chóng, kịp thời giữa các cấp quản lý.

Tuy nhiên, do mới được đưa vào vận hành kết nối trên mạng Internet, cho nên các ngành chưa đạt được sự đồng bộ trên toàn quốc, khi mà thông tin, dữ liệu chứa trên hồ sơ, tài liệu giấy vẫn chưa được số hóa toàn bộ, thậm chí nhiều địa phương gặp nhiều khó khăn trong số hóa dữ liệu giấy trước đây; hoặc còn xảy ra một số trường hợp bị lỗi kỹ thuật. Đây là một trong những rào cản đối với việc chuyển thông tin hộ tịch, định danh cá nhân trên môi trường qua mạng Internet. Xuất phát từ thực tế này, Nghị định 87/2020/NĐ-CP đã có quy định chuyển tiếp, theo đó UBND các cấp và các Cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài có thời gian đến 1/1/2025 để chuyển đổi, thực hiện số hóa hộ tịch.

Trong lĩnh vực căn cước công dân, theo Điều 7, Thông tư số 59/2021/TT-BCA, việc thu thập, cập nhật, chỉnh sửa thông tin trong Cơ sở dữ liệu căn cước công dân được thực hiện nơi làm thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ CCCD. Có nghĩa là chỉ cơ quan quản lý căn cước công dân của công an cấp huyện trở lên mới thu thập, cập nhật, chỉnh sửa thông tin trong Cơ sở dữ liệu căn cước công dân trong quá trình cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân. Cùng với kiến nghị về việc sửa đổi pháp luật giao cho cơ quan quản lý căn cước công dân của công an cấp xã tiếp nhận hồ sơ và tham gia làm thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân, cần có quy định đi kèm về việc cơ quan này thu thập, cập nhật thông tin về căn cước công dân vào CSDLCCCD.

Dù chuyển đổi sang hình thức điện tử, khuôn khổ pháp lý về hộ tịch và định danh vẫn cần quy định về các mốc thời gian gửi thông tin và nêu rõ thông tin nào được gửi, gửi cho cơ quan nào. Các chi tiết của quá trình chuyển thông tin không cần quy định trong VBQPPL, mà nên được đề cập trong các văn bản nội bộ ngành để được cập nhật dễ dàng, linh hoạt hơn.

⁵⁹ Nghị định 87/2020/NĐ-CP Quy định về Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử, đăng ký hộ tịch trực tuyến.

IV. ĐĂNG KÝ KHAI SINH, KHAI TỬ VÀ TỬ VONG THAI NHI

1. Quy định pháp luật hiện hành so sánh với thông lệ quốc tế

1.1. Tính phổ quát

Theo khuyến cáo của LHQ, đăng ký hộ tịch cần có tính phổ quát, được cung cấp cho tất cả mọi người, không phân biệt về giới tính, dân tộc, vị trí địa lý hoặc tình trạng quốc tịch, hoặc trên bất kỳ căn cứ nào khác. Đối chiếu với khuyến cáo này, Điều 6, Luật Hộ tịch Việt Nam quy định: “Công dân Việt Nam, người không quốc tịch thường trú tại Việt Nam có quyền, nghĩa vụ đăng ký hộ tịch. Quy định này cũng được áp dụng đối với công dân nước ngoài thường trú tại Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác”. Quy định trên hàm ý miễn là người thuộc một trong các nhóm người nói trên, không phân biệt giới tính, dân tộc, vị trí địa lý đều có quyền, nghĩa vụ thực hiện việc đăng ký hộ tịch khi có sự kiện hộ tịch xảy ra, bảo đảm sự bình đẳng trong cung cấp dịch vụ đăng ký hộ tịch.

Các quy định khác dù không trực tiếp đề cập, nhưng đã gián tiếp thể hiện tinh thần không phân biệt đối xử, đảm bảo tính phổ cập của đăng ký hộ tịch, ví dụ như đăng ký hộ tịch lưu động để hỗ trợ những người không có khả năng hoặc khó khăn di chuyển để đăng ký; tạo điều kiện thuận lợi cho những nhóm thiệt thòi như đăng ký khai sinh đối với trẻ bị bỏ rơi; đăng ký một số việc hộ tịch cho người ở một số huyện vùng biên giới v.v... Trong đó, quy định của pháp luật Việt Nam về đăng ký hộ tịch lưu động, đăng ký khai sinh cho trẻ em bị bỏ rơi tương đồng với khuyến nghị của LHQ.

Đặc biệt, Luật Hộ tịch và các VBQPPL hướng dẫn thi hành Luật có những quy định bảo đảm nguyên tắc mọi cá nhân, mọi sự kiện hộ tịch phát sinh trên lãnh thổ Việt Nam đều được đăng ký, bao gồm cả sự kiện hộ tịch của người nước ngoài tạm trú tại Việt Nam, người tị nạn, người xin tị nạn, người xin nhập cư v.v... Thực tiễn thi hành Luật cũng khẳng định điều này.

Về mặt câu chữ, một số khái niệm tại Điều 6 nói trên chưa thể hiện hết tinh thần của nguyên tắc nói trên. Cụ thể, “người không quốc tịch” không rõ có bao hàm cả người tị nạn, người xin tị nạn, người xin nhập cư hay không; hoặc là “công dân nước ngoài” mới chỉ đề cập “công dân nước ngoài thường trú tại Việt Nam”, mà không bao gồm “công dân nước ngoài tạm trú tại Việt Nam”, hoặc công dân nước ngoài đi du lịch có thời hạn ở Việt Nam. Bộ Tư pháp giải thích, công dân nước ngoài tạm trú tại Việt Nam có quyền được lựa chọn (có thể yêu cầu hoặc không yêu cầu đăng ký hộ tịch); đối với các trường hợp đặc biệt (người tị nạn, người xin tị nạn...), cơ quan quản lý có trách nhiệm, cho nên Luật hộ tịch không

điều chỉnh mà giao cho Chính phủ, Bộ, ngành liên quan hướng dẫn⁶⁰. Ngay cả như vậy thì Luật Hộ tịch hoặc VBQPPL dưới luật chưa có quy định làm rõ nội dung này.

Bên cạnh đó, theo Điều 30, Bộ luật dân sự năm 2015, không bắt buộc đăng ký khai sinh, khai tử đối với trẻ em chết trong vòng 24 tiếng sau khi sinh, trừ khi cha, mẹ em bé có yêu cầu. Đối với các trường hợp trẻ sinh ra sống, sau đó chết sau 24 tiếng thì đăng ký khai sinh, khai tử đồng thời. Quy định về đăng ký khai tử tùy vào quyết định của cha, mẹ xuất phát từ văn hóa, tâm lý của người phương Đông, muốn tránh cho cha, mẹ không phải chịu thêm nỗi đau mất mát. Tuy nhiên, quy định như vậy trước hết ảnh hưởng đến quyền của trẻ em được đăng ký khai sinh, khai tử; đồng thời có thể dẫn đến những trường hợp sinh, tử của trẻ em chết trong vòng 24 tiếng sau khi sinh không được ghi nhận trong hệ thống đăng ký hộ tịch, tạo khoảng trống trong thông tin, thống kê hộ tịch, thiếu một nguồn thông tin liên tục, thường xuyên để hoạch định chính sách ngăn ngừa tử vong của trẻ và chăm sóc người mẹ.

Để tham khảo, pháp luật nhiều nước như Pháp, Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc quy định, trong trường hợp trẻ sinh ra, sau đó chết thì việc khai sinh sẽ được thực hiện đồng thời với việc khai tử mà không phụ thuộc vào ý chí của cha, mẹ. Chẳng hạn, ở Pháp, theo Điều 79-1, Luật số 93-22 năm 1993, “trường hợp trẻ chết trước khi được khai sinh, thì hộ tịch viên lập giấy khai sinh và giấy chứng tử cho trẻ nếu có người xuất trình giấy chứng nhận y tế trong đó xác nhận việc trẻ khi sinh ra còn sống và sống được một thời gian, đồng thời nêu rõ ngày, giờ sinh và ngày, giờ chết của trẻ...”. Còn theo pháp luật CHLB Đức, nếu trẻ sinh ra có biểu hiện chết, thai nhi nặng ít nhất 0,5 kg thì bắt buộc phải đăng ký khai sinh và ghi sinh ra đã chết; trừ trường hợp thai nhi nặng dưới 0,5 kg thì không có nghĩa vụ khai đăng ký khai sinh, khai tử.

1.2. Thông tin thu thập khi đăng ký

Liên Hợp quốc khuyến nghị danh sách các loại thông tin cần thu thập cho từng loại sự kiện hộ tịch sinh, tử, tử vong thai nhi phục vụ mục đích pháp lý và thống kê (*xem cụ thể các loại thông tin này trong Bảng ở Phụ lục III*).⁶¹ Mặt khác, điều quan trọng là không ai bị từ chối đăng ký nếu không thể thu thập thông tin nhất định, ví dụ như danh tính người cha của trẻ.

⁶⁰ Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực - Bộ Tư pháp, “Nhận xét đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh ở Việt Nam”, tham luận tại Hội thảo tham vấn về Báo cáo nói trên, Hà Nội, 8/2021.

⁶¹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019.

Pháp luật Việt Nam đã có quy định liên quan đến thông tin cần có khi đăng ký khai sinh, khai tử. Đó là thông tin chứa trong giấy chứng sinh, giấy khai sinh; giấy báo tử, trích lục khai tử. Thậm chí, một số loại thông tin pháp luật Việt Nam quy định cần phải thu thập nhưng không có trong khuyến nghị của LHQ. Chẳng hạn như thông tin về quê quán, số CCCD, dân tộc. Đồng thời, pháp luật Việt Nam quy định về một số trường hợp khi không thể thu thập thông tin đầy đủ vẫn được đăng ký khai sinh, khai tử. Chẳng hạn như khai sinh đối với trẻ em không xác định được cha mẹ, trẻ em bị bỏ rơi.

Tuy nhiên, một số loại thông tin được thu thập khi đăng ký khai sinh, khai tử theo quy định của pháp luật Việt Nam còn thiếu so với khuyến nghị của LHQ. Cụ thể, pháp luật chưa quy định các loại thông tin sau cần ưu tiên thu thập khi đăng ký khai sinh: tình trạng hôn nhân, trình độ học vấn của cha mẹ; thời gian cư trú tại nơi sinh sống thường xuyên; tử vong thai nhi từng xảy ra trong cuộc đời người mẹ (nếu có); thời gian sinh con lần cuối của người mẹ; thời gian của lần mang thai sinh ra sống gần nhất; thời gian kết hôn.

Về các trường hợp tử vong, các VBQPPL có liên quan thiếu quy định về một số thông tin cần ưu tiên thu thập khi đăng ký khai tử: tình trạng hôn nhân của người chết; nơi cư trú thường xuyên của người mẹ, họ tên của cha mẹ (trong trường hợp trẻ em dưới 1 tuổi bị chết); họ tên của cha mẹ.

Tử vong thai nhi, như đã trình bày ở phần trước, không được quy định riêng biệt nên thông tin không được thu thập (xem lại định nghĩa về tử vong thai nhi ở Phần Tổng quan). Thông tư 24/2020/TT- BYT về cấp giấy báo tử, phiếu xác định nguyên nhân tử vong có đề cập tử vong thai nhi trong mẫu phiếu, nhưng Phụ lục của Thông tư không hướng dẫn về việc thu thập thông tin đặc thù liên quan đến tử vong thai nhi.

Bảng: Thông tin cần thu thập trong quá trình đăng ký khai sinh, khai tử

Loại thông tin được quy định ở Việt Nam đáp ứng khuyến nghị của LHQ	Loại thông tin được LHQ khuyến nghị, nhưng chưa được quy định ở Việt Nam	Loại thông tin được quy định ở Việt Nam, nhưng không có trong khuyến nghị của LHQ
1. Đối với khai sinh		
Thời gian sinh	Tình trạng hôn nhân của mẹ/cha	Quê quán của trẻ
Nơi đăng ký	Trình độ học vấn của mẹ/cha	Dân tộc của trẻ
Nơi sinh	Nơi/quốc gia sinh ra của mẹ	
Người hộ sinh	Thời gian sống tại địa chỉ cư trú thường xuyên của mẹ	Số CCCD của trẻ (với công dân Việt Nam)
Số con sinh ra (sinh đôi, sinh ba, v.v...)	Tử vong thai nhi trong toàn bộ cuộc đời của người mẹ	Tình trạng sức khỏe của trẻ
Giới tính	Thời gian lần sinh ra sống gần nhất	Số CCCD/số hộ chiếu của mẹ
Trọng lượng khi sinh		
Ngày sinh của mẹ/cha		

Nơi thường trú của cha mẹ		
Số trẻ sinh ra sống trong toàn bộ cuộc đời người mẹ		
Họ tên của trẻ		
Họ, tên của cha mẹ		
Quốc tịch của trẻ		
Quốc tịch của cha mẹ		
Danh tính, chữ ký và con dấu của cơ quan đăng ký		
2. Đối với đăng ký khai tử		
Thời gian chết	Người hộ sinh (với trường hợp tử vong dưới 1 tuổi)	Số CCCD của người chết (nếu có)
Nơi chết	Ngày sinh của người chết	Tên, địa chỉ cơ sở y tế
Nơi đăng ký	Tình trạng hôn nhân của người chết	Dân tộc của người chết
Nguyên nhân tử vong	Nguyên nhân tử vong được xác định về mặt y tế đối với tử vong ngoài cơ sở y tế	
Người xác nhận tử vong về mặt y tế (đối với tử vong tại cơ sở y tế)	Người xác nhận tử vong về mặt y tế (đối với tử vong ở ngoài cơ sở y tế)	
Giới tính người chết	Địa chỉ thường trú của mẹ (với trường hợp tử vong dưới 1 tuổi)	
Họ tên người chết	Giấy tờ định danh, dữ liệu đăng ký liên quan đến sinh	
Quốc tịch người chết	Họ tên cha mẹ người chết	
Địa chỉ thường trú/tạm trú của người chết		
Danh tính, chữ ký, con dấu của người/cơ quan đăng ký		

1.3. Chủ thể cung cấp thông tin

Chủ thể cung cấp thông tin sinh, tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch có thể là cá nhân hoặc cơ quan, tổ chức. Theo khuyến nghị của LHQ, pháp luật quốc gia nên xác định rõ ràng chủ thể cung cấp thông tin chính và các chủ thể cung cấp thông tin thay thế khác theo thứ tự ưu tiên như trong bảng dưới đây.

Bảng: Chủ thể cung cấp thông tin sinh, tử theo thứ tự ưu tiên

Chủ thể cung cấp thông tin	Sinh ra sống	Tử vong tự nhiên	Tử vong bất thường
Người đứng đầu cơ sở y tế nơi xảy ra sự kiện, hoặc người được chỉ định; nhân viên y tế có mặt vào thời điểm sự kiện xảy ra	1	1	1
Mẹ	2		
Cha	3		
Thân nhân gần nhất của mẹ	4		

Người thân gần nhất (ví dụ: vợ chồng hoặc bạn đời còn sống; hoặc anh trai, chị gái, cha hoặc mẹ của người chết)		2	2
Bất kỳ người trưởng thành nào khác biết về sự kiện.	5	3	3
Cán bộ pháp lý - y tế (cảnh sát, nhân viên điều tra tử vong, nhân viên pháp y)			1

So với khuyến nghị của Liên Hợp quốc, pháp luật Việt Nam có điểm khác biệt căn bản, đó là trong hầu hết các trường hợp, cha mẹ, người nhà là chủ thể thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch về việc sinh, tử. Cụ thể là, cha mẹ hoặc người nhà nhận giấy chứng sinh, giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế khác, nộp cho cơ quan đăng ký hộ tịch để làm thủ tục đăng ký khai sinh, khai tử. Đây được gọi là quy trình hai bước: bước một – cơ sở y tế hoặc chủ thể khác cấp giấy tờ cho người nhà; bước hai – người nhà cung cấp cho cơ quan đăng ký hộ tịch.

Theo tổng hợp kinh nghiệm từ các nước, quy trình này có thể dẫn đến tỷ lệ đăng ký thấp hơn, vì người nhà có thể không hoàn tất quy trình đăng ký. Hoặc, quy trình này có thể dẫn đến đăng ký quá hạn vài tháng hoặc thậm chí nhiều năm sau đó. Việc không đăng ký hoặc đăng ký quá hạn sẽ cản trở việc tổng hợp các số liệu thống kê hộ tịch kịp thời và chính xác.

Vì vậy, LHQ khuyến nghị các quốc gia áp dụng quy trình một bước. Theo đó, đối với các ca sinh, tử trong và ngoài cơ sở y tế có sự giám sát của nhân viên y tế thì cơ sở y tế hoặc nhân viên y tế thông báo sự việc (chuyển giấy chứng sinh, giấy báo tử) và dựa trên thông tin đó, cơ quan đăng ký tiến hành khai sinh, khai tử. Cha mẹ hoặc gia đình không cần thực hiện bước nào để đăng ký sinh, tử.⁶² Với việc kết nối mạng, áp dụng công nghệ thông tin, công nghệ số, quy trình một bước càng có điều kiện được áp dụng như ở Namibia; New Zealand, Singapore, các bang ở Úc.

Hộp: Ví dụ về quy trình đăng ký khai sinh, khai tử một bước ở một số nước

1) Botswana: Ở Botswana, ngay sau khi ca sinh, tử vong diễn ra ở bệnh viện, nhân viên y tế phải lập tức lập giấy chứng sinh, giấy báo tử và chuyển cho trung tâm đăng ký hộ tịch làm việc tại chỗ ngay trong bệnh viện trong vòng một giờ (có 13 bệnh viện như vậy); còn nếu văn phòng ĐKHT nằm ngoài bệnh viện thì bệnh viện phải chuyển cho văn phòng trong vòng một tuần. Văn phòng hoặc trung tâm ĐKHT sẽ kiểm tra giấy chứng sinh, giấy báo tử, nếu đủ điều kiện thì sẽ được chấp nhận, hoàn tất quá trình đăng ký. Nếu có trung tâm ĐKHT tại bệnh viện, giấy khai sinh sẽ được trả cho người mẹ trước khi rời bệnh viện; giấy chứng tử trả cho người nhà hoặc người đăng ký trước khi thi thể được đưa đi nơi khác. Nếu

⁶² LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019.

văn phòng ĐKHT đóng ở ngoài bệnh viện, quy trình xem xét, hoàn tất đăng ký cũng giống như vậy; nhưng người nhà phải đến trụ sở văn phòng nhận giấy chứng tử⁶³.

2) Philippines: Ở Philippines, trong mọi trường hợp tử vong, cán bộ y tế địa phương (local health officer) là người chịu trách nhiệm chuyển giấy báo tử cho văn phòng đăng ký hộ tịch phù hợp. Trường hợp tử vong bình thường tại bệnh viện thì bệnh viện chuyển giấy báo tử cho cán bộ y tế địa phương; trường hợp tử vong bình thường ngoài bệnh viện có mặt nhân viên y tế thì nhân viên y tế chuyển giấy báo tử cho cán bộ y tế địa phương; trường hợp tử vong bình thường ngoài bệnh viện mà không có mặt nhân viên y tế thì người nhà hoặc người biết rõ sự việc báo cho cán bộ y tế địa phương lập giấy báo tử; trường hợp tử vong bất thường, cơ quan/nhân viên pháp y lập giấy báo tử⁶⁴.

3) Singapore: Bất kỳ người hành nghề y nào có mặt cuối cùng trước khi xảy ra ca tử vong thì phải ký xác nhận nguyên nhân tử vong, trong vòng 12 giờ chuyển giấy báo tử theo mẫu cho văn phòng đăng ký hộ tịch nơi xảy ra tử vong; tên của nhân viên y tế đó sẽ lưu trong hồ sơ đăng ký. Nếu tử vong xảy ra tại nhà hoặc địa điểm khác, trong vòng 24 giờ, người nhà, hoặc nhiều trường hợp, người sở hữu tòa nhà, bất kỳ người nào có mặt lúc có tử vong, người mai táng thi hài, thuyền trưởng v.v...có trách nhiệm chuyển giấy thông báo tử vong theo mẫu cho văn phòng đăng ký hộ tịch nơi xảy ra tử vong.⁶⁵

4) Ấn Độ: Đối với các trường hợp tử vong ở cơ sở y tế, cán bộ y tế phụ trách hoặc bất kỳ người nào được ông/bà ta ủy quyền có trách nhiệm gửi giấy thông báo theo mẫu về tử vong và thai chết lưu cho văn phòng đăng ký hộ tịch để đăng ký khai tử. Đối với tử vong ngoài cơ sở y tế có mặt nhân viên y tế (bác sĩ, hộ sinh), nhân viên y tế đó có trách nhiệm gửi giấy thông báo theo mẫu về tử vong và thai chết lưu cho văn phòng đăng ký hộ tịch thích hợp để đăng ký khai tử. Chủ cơ sở mai táng, xử lý thi hài người chết có trách nhiệm thông báo cho văn phòng đăng ký hộ tịch về ca tử vong.⁶⁶

5) Sri Lanka: Nếu tử vong xảy ra ở bệnh viện (tất cả các loại công, tư), nhân viên y tế điều trị có mặt tại thời điểm chết, hoặc cán bộ bệnh viện phải điền mẫu giấy chứng tử, gửi giấy này cùng với giấy của bệnh viện chứng minh tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch để cơ quan này hoàn tất cấp giấy chứng tử. Nếu tử vong xảy ra ở nhà, người nhà thông báo cho xã trưởng trong vòng 7 ngày; xã trưởng phải gửi văn bản thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch khu vực nơi xảy ra tử vong để cơ quan này cấp giấy chứng tử.⁶⁷

6) Estonia: Ở Estonia, ngay sau khi trẻ sinh ra, bệnh viện gửi đề nghị chuyển mã số định danh cá nhân của trẻ từ CSDLDCQG, đồng thời lập giấy chứng sinh online. Khi hoàn tất giấy chứng sinh online, dữ liệu của trẻ đã được nhập vào CSDL này. Nhờ mã số định danh

⁶³ Luật về các trường hợp sinh, tử của Botswana; Ngân hàng thế giới, Kết nối đăng ký, thống kê hộ tịch với quản lý định danh: Trường hợp thành công của Botswana, 2015.

⁶⁴ Bộ Y tế Philippines, Sắc lệnh số 2020 – 0008: Quy định về xác nhận y tế nguyên nhân tử vong.

⁶⁵ Luật Đăng ký sinh, tử của Singapore; <https://sso.agc.gov.sg/Act/RBDA1937#pr15->

⁶⁶ Luật Đăng ký sinh, tử của Ấn Độ:

https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/11674/1/the_registration_of_births_and_deaths_act%2C_1969.pdf

⁶⁷ Nguồn: Trang web của Cục Đăng ký Sri Lanka

<http://www.rgd.gov.lk/web/index.php/en/services/civil-registration/death-registration.html>

của trẻ kết nối với dữ liệu của mẹ, cho nên khi cha mẹ đăng ký khai sinh cho con, công chức phụ trách chỉ cần nhập số ID của mẹ để kiểm tra dữ liệu của trẻ và tiến hành đăng ký khai sinh cho trẻ. Công chức này ký điện tử vào giấy khai sinh và cấp bản điện tử cho bố mẹ. Nếu cần bản giấy, bố mẹ cần đến lấy tại trụ sở cơ quan đăng ký hộ tịch. Vào năm 2020, nền tảng đăng ký khai sinh này được cải tiến, cho phép cả mẹ đơn thân cũng có thể sử dụng. Khai tử trực tuyến (E-death) cũng được triển khai, nhờ đó người dân không cần phải đến trụ sở cơ quan hộ tịch để đăng ký khai tử, mà cơ sở y tế sẽ chuyển giấy báo tử chứa thông tin về ca tử vong qua mạng Internet cho CSDL dân cư quốc gia. Sau đó, quy trình đăng ký khai tử được hoàn tất; giấy chứng tử điện tử sẽ được chuyển cho người nhà.⁶⁸

1.4. Nơi đăng ký

Theo Khoản 4, Điều 5 của Luật Hộ tịch, cá nhân có thể được đăng ký hộ tịch tại cơ quan đăng ký hộ tịch nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi đang sinh sống. Các điều khoản tương ứng của Luật Hộ tịch đã quy định cụ thể hơn về địa điểm đăng ký việc sinh, tử hoặc ở UBND cấp xã, hoặc UBND cấp huyện, tùy theo thẩm quyền đăng ký. Trong hầu hết các trường hợp, đăng ký việc sinh, tử được thực hiện ở nơi cư trú của cá nhân, trừ một số trường hợp như đăng ký khai sinh cho trẻ em bị bỏ rơi được thực hiện nơi trẻ được tìm thấy; đăng ký khai tử được thực hiện tại nơi tìm thấy thi thể người chết khi không xác định được nơi cư trú cuối cùng của người chết.

Trong khi đó, hầu hết các quốc gia coi địa điểm xảy ra sự kiện là nơi đăng ký khai sinh và khai tử, vì điều này tạo điều kiện và đẩy nhanh quá trình đăng ký, đặt đăng ký hộ tịch trong tầm tay của các bên hữu quan vào thời điểm xảy ra sự kiện. Nhiều nước cho phép đăng ký ở cả nơi xảy ra sự kiện và nơi cư trú. Nếu chỉ cho phép một nơi, thì nơi xảy ra sự kiện được ưu tiên để thúc đẩy việc đăng ký thuận tiện hơn. Nếu một quốc gia có hệ thống dữ liệu kết nối mạng hoàn toàn, có thể cho phép đăng ký tại bất kỳ địa điểm hoặc văn phòng nào mà hệ thống có thể được truy cập, bởi vì tất cả các hộ tịch viên sẽ có quyền truy cập vào hệ thống trung tâm.

Bảng: Nơi đăng ký khai sinh, khai tử ở một số nước

Quốc gia	Nơi đăng ký khai sinh	Nơi đăng ký khai tử
Quần đảo Cook (Luật Đăng ký khai sinh và khai tử năm 1973)	Văn phòng đăng ký nơi sinh	Văn phòng đăng ký nơi chôn cất
Kiribati (Luật Đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn năm 1968 sửa đổi năm 2007)	Văn phòng đăng ký nơi sinh	Văn phòng đăng ký nơi chết
Mozambique (Luật Đăng ký hộ tịch)	Cơ quan đăng ký nơi sinh	Cơ quan đăng ký nơi chết

⁶⁸ Sa njay Dharwadker & Samuel Mills, Các phương án ban hành giấy đăng ký khai sinh điện tử, Ngân hàng Thế giới, 2019, trang 6-7.

Namibia (Luật Đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn năm 1963)	Văn phòng đăng ký/điểm đăng ký tại bệnh viện nơi sinh	Văn phòng đăng ký/điểm đăng ký tại bệnh viện nơi chết
Armenia (Luật về các sự kiện hộ tịch năm 2004, được sửa đổi nhiều lần)	Cơ quan đăng ký ở nơi sinh của trẻ; nơi cư trú của cha/mẹ; nơi phát hiện ra trẻ bị bỏ rơi; trường hợp sinh trên tàu, xe thì đăng ký ở cơ quan đăng ký nơi cư trú của cha/mẹ, hoặc bất kỳ nơi nào trên đường đi.	Cơ quan đăng ký ở nơi cư trú cuối cùng của người chết; nơi chết; nơi phát hiện ra tử thi; nơi có trụ sở của tổ chức đã cấp giấy tờ xác nhận tử vong
Kyrgyzstan (Luật về các sự kiện hộ tịch năm 2005)	Cơ quan đăng ký ở nơi sinh của trẻ; nơi cư trú của cha/mẹ; nơi phát hiện ra trẻ bị bỏ rơi; sinh trên phương tiện giao thông thì đăng ký ở cơ quan đăng ký nơi cư trú của cha/mẹ, hoặc bất kỳ nơi nào trên đường đi.	Cơ quan đăng ký ở nơi cư trú cuối cùng của người chết; nơi chết; chết trên phương tiện giao thông thì đăng ký ở cơ quan đăng ký nơi tử thi được đưa xuống.
Hà Lan (Bộ luật dân sự)	Văn phòng đăng ký nơi sinh của trẻ	Văn phòng đăng ký nơi chết
Pháp	Hộ tịch viên của xã nơi sinh	Hộ tịch viên của xã nơi chết
Ai Len	Văn phòng đăng ký nơi sinh	Nơi chết; các địa điểm khác, tùy trường hợp
Anh và Xứ Uên (trang web của chính phủ Anh: https://www.gov.uk/browse/births-deaths-marriages)	Văn phòng đăng ký nơi trẻ sinh ra. Có thể đến văn phòng khác để đăng ký, sau đó văn phòng này sẽ gửi thông tin về trẻ đến văn phòng quận nơi trẻ sinh ra.	Văn phòng đăng ký nơi chết hoặc bất kỳ nơi nào; chết trên tàu bay, tàu thủy nước ngoài thì đăng ký ở nước mà tàu đăng ký.
Sri Lanka (Luật Đăng ký khai sinh, khai tử)	Văn phòng đăng ký nơi sinh	Văn phòng đăng ký nơi chết
Bangladesh (Luật Đăng ký khai sinh, khai tử năm 2004)	Văn phòng đăng ký nơi sinh hoặc nơi cư trú thường xuyên của cha mẹ	Văn phòng đăng ký nơi chết hoặc nơi cư trú thường xuyên của người chết
Nhật Bản	Cơ quan đăng ký tại nơi sinh	Cơ quan đăng ký tại nơi chết; nơi phát hiện tử thi
Hàn Quốc	Cơ quan đăng ký cấp xã hoặc cấp huyện nơi cư trú	

Philippines (Sắc lệnh hành chính No.1 năm 1983; Sắc lệnh hành chính No.1 năm 1993)	Văn phòng đăng ký nơi sinh; nếu sinh trên phương tiện giao thông thì tùy trường hợp, ví dụ đăng ký ở văn phòng nơi đến của phương tiện đó, hoặc nơi cư trú của mẹ v.v...	Văn phòng đăng ký nơi chết; nếu chết trên phương tiện giao thông thì tùy trường hợp, ví dụ đăng ký ở nơi chôn cất, hoặc nơi cư trú cuối cùng của người chết v.v...
--	--	--

1.5. Thời hạn đăng ký

Theo quy định của Luật Hộ tịch, thời hạn đăng ký khai sinh là 60 ngày sau khi sinh; thời hạn đăng ký khai tử là 15 ngày sau khi xảy ra sự kiện chết. Trong khi đó, thời hạn đăng ký khai sinh ở các nước thường 14-30 ngày và đăng ký khai tử khoảng 3 ngày, tùy thuộc từng nước⁶⁹. Chẳng hạn, ở bang Victoria của Úc, thời hạn thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch về sự kiện sinh ra sống là 21 ngày, ở bang Queensland trong vòng 2 ngày làm việc; ở vùng Thái Bình Dương từ 10 đến 21 ngày⁷⁰. Như vậy, thời hạn đăng ký khai sinh, khai tử ở Việt Nam khá dài so với thông lệ ở các nước.

Bên cạnh đó, pháp luật Việt Nam quy định về đăng ký quá hạn phải nộp lệ phí. Hầu hết các trường hợp đăng ký quá hạn được đăng ký theo thủ tục chung. Riêng đối với các trường hợp đăng ký khai tử cho người chết từ lâu mà không có giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế thì người đăng ký phải cung cấp giấy tờ, tài liệu, chứng cứ do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cấp hoặc xác nhận hợp lệ chứng minh sự kiện chết.

Trong khi pháp luật Việt Nam quy định về đăng ký quá thời hạn, ở các nước có các khái niệm đăng ký muộn (late registration) và đăng ký trì hoãn (delayed registration). Đăng ký muộn là đăng ký sau thời hạn được yêu cầu nhưng trước khi kết thúc thời gian ân hạn cụ thể, thường là 1 năm, theo quy trình thông thường. Đăng ký bị trì hoãn là đăng ký sau thời gian ân hạn, với những yêu cầu, thủ tục chứng minh phức tạp hơn.

1.6. Giấy tờ, bằng chứng cần có khi đăng ký

Ở các nước, việc xác minh sự kiện hộ tịch có thể đạt được thông qua bằng chứng tài liệu hoặc bằng lời nói. Hình thức phổ biến nhất của bằng chứng tài liệu là Giấy chứng sinh, Giấy báo tử của cơ sở y tế. Nếu một sự kiện xảy ra mà không

⁶⁹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019.

⁷⁰ Cộng đồng các quốc gia khu vực Thái Bình Dương, Hướng dẫn và các ví dụ về thông lệ tốt nhất trong pháp luật về đăng ký, thống kê hộ tịch khu vực Thái Bình Dương, 12/2019, trang 26.

có sự giám sát y tế bên ngoài cơ sở y tế, không có tài liệu làm bằng chứng, thì có thể thu thập thông tin trực tiếp từ nhân chứng. Nhiều quốc gia yêu cầu giấy tờ xác định danh tính của cha mẹ (trong trường hợp khai sinh) hoặc thành viên gia đình (trong trường hợp khai tử). Trong trường hợp đó, cần chú ý để không xảy ra việc từ chối đăng ký đối với những người không có giấy tờ định danh.

Tương tự, ở Việt Nam, giấy chứng sinh, giấy báo tử (và các giấy tờ thay thế giấy báo tử) là những giấy tờ chứng minh sự kiện sinh, tử đã diễn ra (trừ các trường hợp đăng ký khai tử cho người đã chết đã lâu mà không có giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế).

Pháp luật Việt Nam không quy định thu thập bằng chứng về sự kiện hộ tịch bằng lời nói, nhưng ở một mức độ nhất định, có những điểm tương đồng. Cụ thể, theo Thông tư số 04/2020/TT-BTP, một số trường hợp người yêu cầu đăng ký hộ tịch có thể làm Bản cam đoan về nội dung yêu cầu đăng ký hộ tịch và chịu trách nhiệm về hệ quả pháp lý của việc cam đoan không đúng sự thật. Việc áp dụng các quy định về cam đoan được áp dụng đối với một số loại việc đăng ký hộ tịch như: đăng ký lại khai sinh, đăng ký khai sinh cho người có giấy tờ hồ sơ cá nhân hoặc có Văn bản thừa nhận con chung (trường hợp kết hợp ĐKKS và nhận cha, mẹ, con).

Bên cạnh đó, quy định về việc cấp Giấy chứng sinh vẫn tương đối đơn giản, chưa chặt chẽ⁷¹. Việc ghi thông tin về người mẹ trong Giấy chứng sinh hoàn toàn phụ thuộc vào các thông tin mà người xin cấp Giấy chứng sinh cung cấp, dẫn đến tình trạng người dân “lách luật”, ví dụ mượn giấy tờ nhân thân người khác để đăng ký khai sinh cho các trường hợp vi phạm pháp luật (đẻ thuê, mang thai hộ không đúng quy định của pháp luật...). Do đó, cơ quan đăng ký hộ tịch đã đăng ký khai sinh cho trẻ với thông tin về người mẹ ghi trong giấy chứng sinh không đúng với thực tế, để lại hệ quả phức tạp mà cơ quan đăng ký hộ tịch phải giải quyết.

1.7. Bổ sung, chỉnh sửa giấy tờ hộ tịch

Theo thông lệ tốt nhất được LHQ khuyến cáo, cơ quan đăng ký hộ tịch cần có thẩm quyền để chỉnh sửa miễn phí các lỗi như lỗi sai chính tả rõ ràng, ngày tháng hoặc lỗi đánh máy; bổ sung thông tin còn thiếu như đặt tên muộ n cho trẻ

⁷¹Trước khi trẻ sơ sinh về nhà, cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có trách nhiệm ghi đầy đủ các nội dung theo mẫu Giấy chứng sinh. Cha, mẹ hoặc người thân thích của trẻ có trách nhiệm đọc, kiểm tra lại thông tin trước khi ký. Giấy chứng sinh được làm thành 02 bản có giá trị pháp lý như nhau, 01 bản giao cho bố, mẹ hoặc người thân thích của trẻ để làm thủ tục khai sinh và 01 bản lưu tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh.

hoặc thông tin quan hệ cha mẹ - con chưa được kiểm chứng.⁷² Để chỉnh sửa lỗi hoặc bổ sung thông tin do hoàn cảnh thay đổi hoặc liên quan đến quyền của người khác (ví dụ: vợ/chồng hoặc con), người đăng ký hoặc đại diện hợp pháp của họ thường phải nộp đơn trực tiếp lên tòa án. Những loại sửa đổi này thường bao gồm nhận con nuôi, người có vai trò thay thế, thừa nhận cha mẹ, ly hôn, hủy bỏ hôn nhân, li thân pháp lý, thay đổi họ tên. Ở một số nước, việc thay đổi giới tính cần có lệnh của tòa án, yêu cầu bằng chứng phẫu thuật chuyển đổi giới tính. Tuy nhiên, hiện nay ở một số nước phép thay đổi giới tính trong các giấy tờ tùy thân mà không cần có yêu cầu này.⁷³

Đối chiếu với thông lệ tốt nhất nói trên, Luật Hộ tịch và các VBQPPL khác có liên quan đã quy định khá đầy đủ, chi tiết về thẩm quyền của các cơ quan đăng ký hộ tịch trong việc thay đổi, cải chính, bổ sung hộ tịch, cũng như thủ tục thực hiện các công việc đó. Mặt khác, các cơ quan đăng ký hộ tịch của Việt Nam được giao một số thẩm quyền lớn hơn so với cơ quan đăng ký ở nhiều nước khác trong việc bổ sung, chỉnh sửa giấy tờ hộ tịch liên quan đến sự thay đổi hoàn cảnh hoặc ảnh hưởng đến các quyền của người khác như mang thai hộ, nhận cha mẹ, thay đổi giới tính, thay đổi họ tên; với quy trình, thủ tục ít phức tạp hơn, đỡ mất thời gian hơn, và ít tốn kém hơn so với thông qua tòa án.

1.8. Các biện pháp tăng cường đăng ký khai sinh, khai tử

Tương tự như nhiều nước, pháp luật Việt Nam có nhiều quy định yêu cầu phải xuất trình giấy khai sinh khi thực hiện các thủ tục hành chính khác như cấp thẻ căn cước công dân, cấp hộ chiếu cho người dưới 14 tuổi, đăng ký danh sách cử tri, nuôi con nuôi, bảo hiểm y tế, trong giáo dục v.v... Đặc biệt, khi đăng ký khai sinh, công dân Việt Nam được cấp số định danh cá nhân, liên thông thủ tục hành chính với cấp thẻ BHYT cho trẻ dưới 6 tuổi và đăng ký thường trú cho trẻ. Những quy định này có tác dụng nhiều trong việc khuyến khích đăng ký khai sinh ở các nước và Việt Nam.

Tuy nhiên, ở Việt Nam cũng như thông lệ các nước có ít cách khuyến khích hơn đối với đăng ký khai tử. Theo quy định hiện nay của pháp luật Việt Nam, người dân cần phải xuất trình giấy báo tử cho cơ sở mai táng để được làm các thủ tục tang lễ, mai táng; còn các bước đăng ký khai tử tiếp theo người nhà phải làm. Trong khi đó, theo thông lệ tốt trên thế giới, pháp luật quy định việc tử vong phải được thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch để được phép làm các thủ tục

⁷² Liên Hợp quốc, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về thống đăng Ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, các đoạn 408-412.

⁷³ Liên Hợp quốc, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về thống đăng Ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, các đoạn 413-418.

mai táng. Đây là biện pháp mạnh nhất để người dân đăng ký khai tử⁷⁴. Bên cạnh đó, có những cách thức khuyến khích như ở Namibia, người đăng ký khai tử được nhận khoản tiền tương đương 100 USD nếu đăng ký đúng hạn⁷⁵. Theo pháp luật các nước khác nhau, không chỉ người nhà mới có trách nhiệm thông báo cho cơ quan đăng ký khai tử về trường hợp tử vong, mà cả một số cá nhân khác cũng có trách nhiệm này như chủ sở hữu/quản lý tòa nhà nơi xảy ra tử vong; bất kỳ người trưởng thành nào biết rõ về sự kiện chết; chủ hoặc quản lý cơ sở mai táng, trưởng thôn/bản v.v... Ở Ấn Độ, cơ quan đăng ký hộ tịch có thể khai thác thông tin về các ca tử vong từ những người mà cơ quan này thấy cần thiết. Những biện pháp này có tác dụng giúp cơ quan đăng ký hộ tịch nắm được thông tin về các ca tử vong trên địa bàn, từ đó có biện pháp đăng ký khai tử.

2. Khuyến nghị cải thiện đăng ký khai sinh, khai tử

Mục 2 đưa ra các khuyến nghị dưới đây để cải tiến một số nội dung của khuôn khổ pháp lý về đăng ký khai sinh, khai tử. Đối với các nội dung khác đã phân tích, Mục này không khuyến nghị vì pháp luật Việt Nam đã quy định phù hợp.

2.1. Một số vấn đề chung

a) Thông tin cần thu thập khi tiến hành đăng ký

Để vừa đảm bảo yêu cầu đăng ký hộ tịch, vừa thu thập dữ liệu đầy đủ cho mục đích thống kê, giúp cho các nhà hoạch định chính sách nắm bắt tốt hơn đặc điểm dân cư, cần cần nhắc một số điểm sau đây:

Thứ nhất, việc thu thập các loại thông tin theo khuyến nghị của LHQ khi đăng ký khai sinh, khai tử là cần thiết, nhất là để lập các bảng thống kê chi tiết theo chuẩn mực quốc tế⁷⁶, nhưng gặp khó khăn ở Việt Nam hiện nay do năng lực và nguồn lực có giới hạn. Do đó, pháp luật có thể tạo lộ trình từng bước phù hợp để dần dần đạt được mục tiêu thu thập tất cả các loại thông tin như vậy.

Thứ hai, khi quy định về loại thông tin cần thiết để đăng ký một sự kiện hộ tịch, cần đảm bảo hài hòa giữa mức độ dễ dàng đăng ký với mức độ đầy đủ của số liệu thống kê. Nếu quy định lượng thông tin tối thiểu giúp cho việc đăng ký thuận lợi hơn, nhưng làm giảm mức độ đầy đủ của số liệu thống kê, và ngược lại. Ở Việt Nam hiện nay, đăng ký khai sinh đã đạt tỷ lệ cao, nhưng tỷ lệ đăng ký khai tử còn thấp. Trong bối cảnh đó, có thể quy định thu thập nhiều hơn các loại thông tin khi đăng ký khai sinh. Nhưng đối với đăng ký khai tử, cần xem xét

⁷⁴ Liên Hợp quốc, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về thống kê đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019.

⁷⁵ Trung tâm Phát triển các hệ thống CRVS (Canada), Tổng hợp các thực hành tốt trong việc kết nối CRVS với quản lý định danh, 2019.

⁷⁶ Xem thêm về bảng thống kê chi tiết về các sự kiện hộ tịch trong Phần về thống kê hộ tịch.

kỹ lưỡng, liệu việc yêu cầu nhiều hơn các loại thông tin có làm giảm tỷ lệ đăng ký hay không.

b) Những người cung cấp thông tin

Như đã trình bày, cơ chế cung cấp thông tin một bước với những lợi thế của mình có thể tăng tỷ lệ đăng ký khai sinh, khai tử vì không phụ thuộc vào cha, mẹ, người nhà. Có thể nghiên cứu để áp dụng một cách phù hợp quy trình một bước vào bối cảnh Việt Nam. Quy trình một bước sẽ tăng thêm khối lượng công việc đối với các cơ quan có liên quan, đòi hỏi Nhà nước đảm bảo thêm nguồn lực. Vì lý do này, cộng với thực tế đăng ký khai sinh đã đạt tỷ lệ rất cao⁷⁷, còn tỷ lệ đăng ký khai tử còn thấp, cho nên có thể chỉ nghiên cứu áp dụng quy trình một bước đối với đăng ký khai tử, còn đăng ký khai sinh vẫn áp dụng quy trình hai bước.

Bên cạnh đó, có thể cân nhắc áp dụng phương án khác, đó là sửa đổi quy định pháp luật để yêu cầu cả cơ sở y tế, nhân viên y tế, các cơ quan, tổ chức có liên quan và cha mẹ, người nhà đều cần phải nộp giấy chứng sinh, giấy báo tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch để đăng ký khai sinh, khai tử. Phương án này có thể tăng số lượng giấy chứng sinh, giấy báo tử nộp cho cơ quan đăng ký hộ tịch; qua đó tăng số lượng trường hợp đăng ký.

c) Nơi đăng ký khai sinh, khai tử

Theo kinh nghiệm của các nước, bên cạnh quy định hiện hành về đăng ký khai sinh, khai tử theo nơi cư trú, pháp luật Việt Nam có thể bổ sung quy định nơi xảy ra sự kiện là nơi đăng ký khai sinh và khai tử cho mọi trường hợp (hiện đã có quy định đối với một số trường hợp). Điều này tạo điều kiện và đẩy nhanh quá trình đăng ký, đặt đăng ký hộ tịch trong tầm tay của các bên hữu quan vào thời điểm xảy ra sự kiện. Hơn nữa, với phần mềm đăng ký hộ tịch đã triển khai trên toàn quốc và cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử đã vận hành, càng có điều kiện để quy định cơ quan đăng ký hộ tịch nơi diễn ra sự kiện đăng ký khai sinh, khai tử. Đồng thời, pháp luật cần quy định rõ ràng hơn về đăng ký khai sinh, khai tử trong một số trường hợp đặc biệt, chẳng hạn như chết trong trường hợp trên đường đến viện; sinh hoạt tử vong trên các phương tiện giao thông như ô tô, tàu hỏa, máy bay, tàu thủy. Hiện nay mới chỉ có hướng dẫn cách ghi vào biểu mẫu hộ tịch trong các trường hợp như vậy, nhưng chưa quy định rõ chủ thể có trách nhiệm phải đăng ký, quy trình, thủ tục đăng ký v.v...

d) Xác nhận sự kiện sinh, tử

Để khắc phục tình trạng các trường hợp khó xác nhận sự kiện sinh, tử bằng giấy tờ, bên cạnh làm bản cam đoan như hiện nay, cần bổ sung quy định về xác nhận

⁷⁷ Hơn nữa, việc đăng ký khai sinh hiện nay đòi hỏi phải có sự tham gia của bố mẹ, chẳng hạn như thỏa thuận đặt tên cho con, vì vậy buộc phải theo quy trình hai bước.

trực tiếp bằng lời nói của người biết rõ sự kiện. Bên cạnh đó, quy định về việc cấp giấy chứng sinh cần chặt chẽ hơn để tránh các trường hợp vi phạm như mượn thẻ căn cước công dân để làm giấy chứng sinh.

e) Thời hạn đăng ký khai sinh, khai tử

Như đã trình bày, pháp luật Việt Nam đang quy định thời hạn đăng ký khai sinh, khai tử khá dài so với thông lệ quốc tế. Điều này dường như không ảnh hưởng đến tỷ lệ đăng ký khai sinh, và chưa hẳn là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ đăng ký tử vong thấp như hiện nay. Tuy nhiên, quy định thời hạn đăng ký dài sẽ ảnh hưởng nhiều đến thống kê hộ tịch, làm cho thống kê hộ tịch không được cập nhật kịp thời. Vì vậy, vẫn cần sửa đổi quy định pháp luật để rút ngắn thời hạn đăng ký khai sinh, khai tử.

Pháp luật Việt Nam đã miễn lệ phí đối với đăng ký khai sinh, khai tử đúng hạn của công dân Việt Nam, phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất mà LHQ khuyến nghị. Tuy nhiên, đối với các trường hợp đăng ký khai sinh, khai tử có yếu tố nước ngoài đúng hạn lại chưa được miễn lệ phí. Vì vậy, để khuyến khích đăng ký khai sinh, khai tử đúng hạn đối với mọi nhóm đối tượng và đảm bảo sự công bằng, cần bỏ quy định nộp lệ phí đối với các trường hợp đăng ký khai sinh, khai tử có yếu tố nước ngoài đúng hạn.

2.2. Khuyến nghị đối với đăng ký khai tử

Thứ nhất, theo quy trình một bước đã trình bày, cơ sở y tế, nhân viên y tế, các chủ thể có liên quan khác chuyển bằng giấy báo tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch tiến hành các thủ tục đăng ký khai tử, sau đó chuyển cho người nhà giấy chứng tử. Như vậy, người nhà sẽ không phải trực tiếp đăng ký khai tử vốn là một việc gặp trở ngại về tâm lý, văn hóa. Đề án phối hợp thí điểm liên thông giữa Bộ Tư pháp và Bộ Y tế trong đăng ký khai sinh, khai tử ở một số bệnh viện lớn là cơ hội lớn để áp dụng quy trình một bước này. Nhất là như đã trình bày, kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, việc áp dụng đăng ký trực tuyến càng thúc đẩy quy trình đăng ký khai tử một bước này trở nên thuận lợi hơn, làm tăng tỷ lệ khai tử.

Thứ hai, cần có quy định khác nhau về chủ thể cung cấp thông tin về ca tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch. Cụ thể là:

- Trong các trường hợp tử vong ở cơ sở y tế, hoặc ở ngoài cơ sở y tế nhưng có sự theo dõi của nhân viên y tế, thì cơ sở y tế hoặc nhân viên y tế có trách nhiệm trực tiếp chuyển giấy báo tử chứa thông tin về ca tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch.
- Đối với các trường hợp tử vong ở cộng đồng không có sự theo dõi của nhân viên y tế, hệ thống y tế cơ sở hiện nay có đủ điều kiện, năng lực để thực hiện nhiệm vụ chuyển giấy báo tử thông báo về sự kiện tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch. Hơn nữa, theo Thông tư về chế độ báo cáo thống

kê trong ngành y tế, hệ thống y tế cơ sở lâu nay vẫn đang thực hiện nhiệm vụ thu thập, báo cáo thông tin thống kê về sinh, tử trên địa bàn. Đồng thời, Bộ Y tế đã có kế hoạch để áp dụng mô hình xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà. Biện pháp này sẽ giúp cho việc cấp giấy báo tử chứa thông tin về nguyên nhân tử vong thuận lợi hơn đối với các trường hợp tử vong ở cộng đồng mà không có sự theo dõi của nhân viên y tế.

- Trong các trường hợp khác, dựa trên các quy định hiện hành, có thể giao trách nhiệm cho các chủ thể khác nhau như công an, cơ quan điều tra, pháp y, cơ quan ứng phó tình trạng khẩn cấp, các cơ sở mai táng v.v... chuyển giấy tờ thay thế giấy báo tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch.

Thứ ba, ở Việt Nam hiện nay phần lớn (khoảng 86%) các trường hợp tử vong diễn ra ngoài cơ sở y tế hoặc không có sự theo dõi của nhân viên y tế. Khó có thể yêu cầu cung cấp thông tin về nguyên nhân tử vong trong mọi trường hợp. Vì vậy, pháp luật cần có quy định linh hoạt về loại thông tin này, nếu không thể có xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong thì vẫn đăng ký khai tử, để đảm bảo các ca tử vong nói trên được ghi nhận trong hệ thống (xem cụ thể hơn ở Phần về xác nhận y tế nguyên nhân tử vong).

Thứ tư, cần sửa đổi quy định tại Điều 30, Bộ luật dân sự năm 2015 để đăng ký khai sinh, khai tử cho tất cả trẻ sinh ra sống, nhưng bị tử vong trong vòng 24 tiếng sau đó mà không phụ thuộc vào ý chí của cha mẹ. Để khắc phục trở ngại về văn hóa, tâm lý trong những trường hợp đó, việc áp dụng đăng ký khai tử theo quy trình một bước là một giải pháp phù hợp và khả thi. Điều này không những đảm bảo quyền được khai sinh, khai tử của trẻ em, mà còn giúp cho thống kê sinh, tử được đầy đủ, chính xác hơn; qua đó giúp các nhà làm chính sách có đầy đủ căn cứ hơn để ban hành chính sách, ưu tiên nguồn lực ngăn ngừa và giảm thiểu các ca tử vong như vậy.

Thứ năm, để tăng tỷ lệ đăng ký khai tử, có thể bổ sung quy định yêu cầu phải chứng minh đã nộp giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế mới được phép mai táng và xử lý tử thi. Tùy theo thẩm quyền đăng ký hộ tịch, có thể giao cho UBND cấp xã và UBND cấp huyện thẩm quyền cho phép mai táng và xử lý tử thi sau khi tiếp nhận giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế. Nếu sửa đổi pháp luật trao cho UBND cấp xã đăng ký khai tử đối với mọi sự kiện hộ tịch, thì UBND cần có thẩm quyền cho phép mai táng.

Đồng thời, cần quy định nơi mai táng thi hài là các địa điểm đã được chính quyền địa phương xác định, tránh các trường hợp mai táng trong vườn, ruộng nương của gia đình. Có thể quy định như ở nhiều nước bắt buộc các cơ sở mai táng hoặc người tham gia mai táng cho người chết phải thông báo về sự kiện tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch. Bên cạnh đó, có thể nghiên cứu kinh nghiệm

của một số nước như Namibia người đăng ký khai tử đúng hạn được nhận một khoản tiền nhất định. Các quy định này có thể tăng tỷ lệ khai tử hiện nay đang còn thấp.

2.3. Khuyến nghị đối với tử vong thai nhi

Trước hết, cần có quy định riêng về tử vong thai nhi theo cơ chế hiện hành, phục vụ cho mục đích pháp lý, hành chính, thống kê hộ tịch và xây dựng chính sách y tế. Ở đây có thể chọn một trong các phương án sau đều được coi là thông lệ tốt trên thế giới.

Phương án một: Đăng ký khai tử riêng cho các trường hợp tử vong thai nhi từ 22 tuần tuổi trở lên qua hệ thống các cơ quan đăng ký hộ tịch. Cần lưu trữ thông tin, thống kê tử vong thai nhi tách biệt với tử vong khác và tách biệt khỏi các ca sinh ra sống, vì các ca tử vong thai nhi không tạo định danh pháp lý, không tạo nên tình trạng dân sự. Người đứng đầu cơ sở y tế (hoặc người được chỉ định của cơ sở y tế), nhân viên y tế cơ sở có trách nhiệm chuyển thông tin cho cơ quan đăng ký hộ tịch để đăng ký hộ tịch.

Phương án hai: Thông tin về tử vong thai nhi (từ 22 tuần tuổi trở lên) được thu thập từ phiếu chẩn đoán/xác nhận nguyên nhân tử vong, lưu giữ tách biệt với tử vong thông thường thông qua các cơ sở khám, chữa bệnh; người đứng đầu cơ sở y tế (hoặc người được chỉ định của cơ sở y tế), nhân viên y tế cơ sở có trách nhiệm báo cáo cho cơ quan quản lý y tế ở địa bàn, theo ngành dọc lên đến Bộ Y tế; Bộ Y tế tổng hợp, thống kê tử vong thai nhi, hoặc chuyển dữ liệu để cơ quan thống kê trung ương thực hiện công việc này.

Phương án ba: Kết hợp cả hai phương án nói trên, theo đó hệ thống y tế địa phương báo cáo về các ca tử vong của thai nhi từ 22 đến 28 tuần tuổi lên đến Bộ Y tế để lưu giữ và thống kê y tế. Hệ thống đăng ký hộ tịch ghi nhận, lưu trữ các trường hợp tử vong thai nhi từ 28 tuần tuổi trở lên; còn thống kê về các trường hợp này do cơ quan phụ trách thống kê hộ tịch thực hiện.

Trong các phương án nói trên, phương án hai được coi là phù hợp nhất với khuôn khổ pháp lý, thực tiễn thi hành, mối quan hệ công tác giữa các cơ quan có liên quan, có cơ chế, bộ máy đang vận hành. Vì vậy, việc theo dõi, báo cáo, lưu giữ thông tin về tử vong thai nhi nên giao cho ngành y tế phụ trách từ địa phương lên đến Bộ Y tế.

Thứ hai, đối với tử vong thai nhi, cần nghiên cứu khuyến nghị của WHO và LHQ để quy định về việc thu thập các loại thông tin sau đây:

- Đặc tính của sự kiện, bao gồm: Ngày và nơi xảy ra sự kiện tử vong thai nhi; ngày và nơi đăng ký (nếu có quy định); nguyên nhân của tử vong thai nhi, loại hình của nơi xảy ra sự kiện (bệnh viện hay tại nhà). Trong đó, thông tin về ngày và nơi xảy ra sự kiện, ngày và nơi đăng ký được ưu tiên.

- Các đặc điểm của thai nhi, bao gồm: giới tính, trọng lượng và tuổi thai; đối với tử vong thai nhi giai đoạn muộn, cần ưu tiên thông tin về tuổi thai.
- Đặc điểm của người mẹ, người cha, bao gồm: thông tin về nơi cư trú thường xuyên của mẹ; số trẻ em được sinh ra từ mẹ và số thai nhi tử vong trong suốt cuộc đời của người mẹ; ngày ca sinh ra sống cuối cùng.

Hiện nay, Phụ lục I, Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong theo Thông tư 24/2020/TT-BYT đã có nhiều trường thông tin về các nội dung nói trên. Tuy nhiên, vẫn cần bổ sung trong Phụ lục I của Thông tư các trường thông tin khác về: giới tính của thai nhi; nơi cư trú thường xuyên của mẹ; số trẻ em được sinh ra từ mẹ và số thai nhi tử vong trong suốt cuộc đời của người mẹ; ngày ca sinh ra sống cuối cùng. Hơn nữa, cần bổ sung quy định để sử dụng Phiếu đối với cả các trường hợp tử vong thai nhi xảy ra ngoài cơ sở y tế. Lúc đó mới có thông tin đầy đủ giúp các chuyên gia y tế cộng đồng xây dựng các biện pháp can thiệp sức khỏe cộng đồng, giúp ngăn ngừa tử vong thai nhi. (Xem thêm về Phiếu trong Phần V: Xác nhận y tế nguyên nhân tử vong).

V. XÁC NHẬN NGUYÊN NHÂN TỬ VONG

Hiểu được nguyên nhân tử vong có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc tạo số liệu thống kê tử vong làm cơ sở cho việc xây dựng chính sách y tế công cộng hướng tới cải thiện sức khỏe dân cư. Do đó, phần này của báo cáo đánh giá quy định của pháp luật Việt Nam so với thông lệ tốt và khuyến nghị hoàn thiện pháp luật liên quan đến xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong, người có trách nhiệm xác nhận nguyên nhân tử vong, mẫu phiếu xác định nguyên nhân tử vong, xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà, đào tạo nhân lực chuyên sâu về xác định nguyên nhân tử vong; chuyên và tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong.

1. Đánh giá pháp luật trong nước so với thông lệ

1.1. Xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong

Xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong là việc cơ sở y tế hoặc nhân viên y tế xác định các bệnh, hoàn cảnh hoặc thương tật dẫn đến tử vong hoặc góp phần dẫn đến tử vong, các yếu tố của tai nạn hoặc bạo lực tạo nên thương tật đó.⁷⁸ Đối chiếu với định nghĩa này, giấy báo tử do cơ sở y tế cấp theo quy định của Thông tư 24/2020/TT-BYT đủ tiêu chuẩn được coi là xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong. Bởi lẽ, thông tin về nguyên nhân tử vong trong giấy báo tử được ghi nhận theo Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong được lập bởi nhân viên y tế có chuyên môn. Đáng chú ý là Khoản 2, Điều 4, Nghị định 123/2015/NĐ-CP quy định, trong nội dung khai tử **phải** có thông tin về nguyên nhân chết, nhưng không yêu cầu rõ thông tin về nguyên nhân chết phải được xác nhận về mặt y tế.

Trong các loại giấy tờ thay thế giấy báo tử, kết quả giám định của Cơ quan giám định pháp y có thể được coi là gần giống với xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong. Theo Thông tư 47/2013/TT-BYT về quy trình giám định pháp y, thông tin về nguyên nhân tử vong trong Bản kết luận giám định pháp y về tử thi được lập bởi các giám định viên được đào tạo chuyên sâu, theo quy trình chuẩn về xác định nguyên nhân tử vong. Kể cả trong trường hợp này, vẫn cần có kèm theo Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong của ngành y tế do nhân viên y tế được đào tạo điền và ký xác nhận.

Còn các loại giấy tờ khác thay thế giấy báo tử, cũng như giấy báo tử do UBND cấp xã cấp đều không phải là xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong theo chuẩn mực của WHO. Các loại giấy tờ đó chỉ có giá trị xác nhận **sự kiện tử vong**, mà không phải là loại giấy tờ xác nhận y **tế** về nguyên nhân tử vong. Hơn nữa, các

⁷⁸ Tổ chức Y tế thế giới, *Phân loại quốc tế các loại bệnh*, 2016, Tập 2; xem thêm tại Mục Các vấn đề sức khỏe, trang web của WHO,

https://www.who.int/bulletin/volumes/84/3/mortality_glossary/en/

giấy tờ đó có dòng thông tin về nguyên nhân tử vong được điền bởi người không có chuyên môn y tế được đào tạo về xác định nguyên nhân tử vong. Điều này có thể dẫn đến thông tin thống kê sai lệch về nguyên nhân tử vong.

1.2. Người xác nhận nguyên nhân tử vong

Theo thông lệ quốc tế, người xác nhận nguyên nhân tử vong phải là nhân viên y tế được đào tạo, được pháp luật trao quyền xác nhận về *mặt y tế* các nguyên nhân chính và phụ gây ra tử vong cũng như các sự kiện khác liên quan đến ca tử vong, để thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch địa phương. Người xác nhận nguyên nhân tử vong thực hiện nhiệm vụ này đối với tử vong xảy ra ở cơ sở y tế hoặc có sự giám sát của nhân viên y tế; tử vong vì nguyên nhân tự nhiên xảy ra trong cộng đồng mà không có sự giám sát của nhân viên y tế; tử vong vì nguyên nhân bất thường hoặc đáng ngờ.

Đôi chiếu với thông lệ này, ở Việt Nam, đối với các trường hợp tử vong tại cơ sở y tế, người đứng đầu cơ sở y tế là người xác nhận nguyên nhân tử vong, vì theo Điều 3, Thông tư 24/2020/TT-BYT, đây là người ký và chịu trách nhiệm về giấy báo tử của cơ sở y tế cấp có chứa thông tin về nguyên nhân tử vong; đồng thời ký Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong. Bên cạnh đó, người chịu trách nhiệm chuyên môn kỹ thuật cũng có thẩm quyền cấp giấy báo tử, ký Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong. Các chủ thể nói trên được ủy quyền bằng văn bản cho người khác cấp giấy báo tử và ký Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong. Những người nói trên đều được đào tạo chuyên môn về y tế. Như vậy, những người được quyền cấp giấy báo tử và ký Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong của cơ sở y tế được coi là người xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong.

Thủ trưởng tổ chức giám định pháp y và các giám định viên có tên trong Bản kết luận giám định pháp y về tử thi theo Thông tư 47/2013/TT-BYT cũng không được coi là người xác nhận nguyên nhân tử vong. Bởi lẽ, Bản kết luận giám định pháp y không phải là loại giấy tờ xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong.

Đối với các trường hợp tử vong khác, các cơ quan, tổ chức như công an, cơ quan điều tra, Hội đồng thi hành án tử hình, UBND cấp xã chỉ cấp giấy báo tử hoặc giấy tờ thay thế, mà không được coi là chủ thể xác nhận nguyên nhân tử vong. Bởi lẽ trong các giấy tờ đó nguyên nhân tử vong không được xác định theo quy trình, tiêu chuẩn y tế.

Ngoài ra, giữa Nghị định 123/2015/NĐ-CP và Thông tư 24/2020-BYT có điểm không thống nhất. Nghị định quy định người đứng đầu cơ sở y tế cấp giấy báo tử; nhưng Thông tư lại giao quyền này cho cả người phụ trách chuyên môn có liên quan, thậm chí những người được ủy quyền khác cũng có quyền cấp giấy báo tử.

1.3. Mẫu phiếu MCCD và phân loại quốc tế về mã số nguyên nhân tử vong

Biểu mẫu chuẩn quốc tế của WHO về Giấy chứng nhận nguyên nhân tử vong (MCCD) dùng để ghi lại thông tin nguyên nhân tử vong nhằm xác nhận với cơ quan đăng ký hộ tịch⁷⁹. Biểu mẫu chứa các trường dữ liệu cho các nguyên nhân tử vong trực tiếp, nguyên nhân tử vong trước đó và nguyên nhân tử vong chính, cũng như các trường cho khoảng thời gian từ khi bắt đầu bệnh hoặc tình trạng bệnh và tử vong.

Đối chiếu với mẫu này, Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong xảy ra tại cơ sở y tế theo Thông tư 24/2020/TT-BYT đáp ứng hầu hết các tiêu chuẩn của MCCD. Tuy nhiên, như đã đề cập, Phiếu còn thiếu một số trường thông tin về tử vong thai nhi. Hơn nữa, Phiếu chỉ được sử dụng cho các ca tử vong tại cơ sở y tế. Trong các trường hợp khác đều không có mẫu phiếu nào có thể được coi là MCCD, kể cả Bản kết luận giám định pháp y về tử thi vẫn cần có Phiếu MCCD kèm theo.

Như vậy, hiện đang tồn tại khoảng trống pháp luật về xác nhận y tế nguyên nhân tử vong xảy ra ở ngoài cơ sở y tế, kể cả trường hợp tử vong có sự theo dõi của nhân viên y tế. Trong khi đó, Quyết định số 101/QĐ-TTg về Chương trình CRVS, cũng như Quyết định số 6387/QĐ-BYT ban hành Kế hoạch hành động của Bộ Y tế thực hiện Chương trình CRVS đều đề cập dạng tử vong này khi đặt ra mục tiêu đến năm 2024 ít nhất 80% các trường hợp tử vong ở cơ sở y tế hoặc *có sự theo dõi của nhân viên y tế* có giấy chứng nhận tử vong và nguyên nhân chính gây tử vong phù hợp với ICD 10.

Để bù đắp khoảng trống này, tương tự như thông lệ tốt trên thế giới, Điều 34, Thông tư 04/2020/TT-BTP quy định, trong các trường hợp không xác định được nguyên nhân tử vong, trường thông tin về nguyên nhân tử vong trong sổ hộ tịch để trống, và sự kiện chết vẫn được đăng ký và ghi vào sổ hộ tịch để đảm bảo quyền được đăng ký khai tử. Còn đối với các trường hợp chết bình thường do già yếu tại địa phương, nơi cư trú đồng thời là nơi đăng ký khai tử, thì UBND cấp xã không phải cấp giấy báo tử, thực hiện ngay việc đăng ký khai tử căn cứ vào khai báo của người thân thích. Tuy nhiên, những trường hợp như vậy chỉ nên là ngoại lệ. Tốt nhất pháp luật vẫn cần quy định trách nhiệm xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong trong mọi hoàn cảnh.

1.4. Xác định nguyên nhân tử vong qua phỏng vấn người nhà

Tại thời điểm năm 2021, không có VBQPPL nào của Việt Nam điều chỉnh trực tiếp về xác định nguyên nhân tử vong qua phỏng vấn người nhà (viết tắt theo

⁷⁹ WHO đã cập nhật nguyên nhân tử vong liên quan đến đại dịch covid19 tại đây:

<https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases/list-of-official-icd-10-updates>

tiếng Anh là VA – verbal autopsy). Chỉ có Quyết định số 101/QĐ-TTg, cũng như Quyết định số 6387/QĐ-BYT đặt ra mục tiêu đến năm 2024 ít nhất 50% các ca tử vong xảy ra ngoài cơ sở y tế mà không có sự theo dõi của nhân viên y tế sẽ được xác định nguyên nhân chính gây tử vong thông qua VA phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế. Mặc dù còn có nhược điểm, nhưng VA có thể hữu ích trong các trường hợp tử vong không có sự theo dõi của nhân viên y tế, cung cấp thông tin y tế công cộng cho mục đích thống kê.

1.5. Chuyển thông tin nguyên nhân tử vong cho cơ quan đăng ký hộ tịch

Pháp luật một số nước coi thông tin về nguyên nhân tử vong là loại thông tin nhạy cảm, không được cung cấp cho các bên khác, trong đó có cơ quan đăng ký hộ tịch, thậm chí cả người nhà. Trong khi đó, ở nhiều nước khác, phiếu xác định nguyên nhân tử vong từ các tổ chức, cá nhân khác nhau cần được chuyển cho cơ quan đăng ký hộ tịch là bên khách quan lưu giữ, cung cấp cho người nhà của người chết sử dụng vào mục đích pháp lý lúc cần thiết⁸⁰. Chẳng hạn, người nhà cần biết nguyên nhân tử vong để kiện các bên có liên quan như bệnh viện, chủ phương tiện giao thông gây tai nạn, nhà sản xuất thực phẩm v.v..., hoặc để hưởng bảo hiểm, quyền lợi khác. Lúc đó, người nhà sẽ có văn bản đề nghị cơ quan đăng ký hộ tịch cung cấp thông tin về nguyên nhân tử vong.

Ở Việt Nam, Thông tư số 24/2020/TT-BYT quy định rõ, Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong cần được lưu giữ tại cơ sở y tế, chỉ sử dụng trong ngành y tế với mục đích thống kê y tế (không phải thống kê hộ tịch), lập kế hoạch, xây dựng chính sách, nghiên cứu, phân tích cơ cấu dân số, đánh giá dịch vụ y tế. Cơ sở y tế báo cáo số lượng Phiếu, thông tin trong Phiếu với các cơ quan quản lý nhà nước trong ngành y tế cho mục đích thống kê y tế.

Theo Thông tư số 24/2020/TT-BYT, nguyên nhân chính gây tử vong được xác định theo Phiếu chẩn đoán nói trên được ghi vào giấy báo tử cấp cho người nhà; người nhà nộp giấy báo tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch tiến hành đăng ký khai tử. Trong khi đó, theo thông lệ tốt trên thế giới, giấy báo tử không nên có thông tin về nguyên nhân tử vong. Đây là loại thông tin nhạy cảm, chẳng hạn nguyên nhân tử vong do tự tử, liên quan đến HIV-AID, các bệnh truyền nhiễm, có thể ảnh hưởng đến tính riêng tư của người chết và người nhà, vì vậy không nên hiển thị trên giấy báo tử. Thông tin về nguyên nhân tử vong chỉ nên được chuyển cho cơ quan đăng ký hộ tịch thông qua Phiếu xác định nguyên nhân tử vong để lưu trữ, phục vụ mục đích pháp lý khi cần thiết như đã phân tích ở trên. Đáng chú ý là Thông tư 04/2020/TT-BTP đã phù hợp với thông lệ này khi quy định, biểu mẫu đăng ký khai tử không còn có trường thông tin về nguyên nhân tử vong.

⁸⁰ LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về hệ thống đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019.

1.6. Tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong

Thông tin về nguyên nhân tử vong có tính nhạy cảm, riêng tư cao, vì vậy việc tiếp cận thông tin này là một trong những vấn đề cần được quan tâm.

Theo Thông tư số 24/2020/TT-BYT, các cá nhân có thẩm quyền của cơ sở y tế nơi lưu giữ Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong có thể tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong ghi trong Phiếu này. Ngoài ra, người nhà có thể tiếp cận thông tin về nguyên nhân chính gây tử vong được xác định theo Phiếu chẩn đoán nói trên và ghi vào giấy báo tử cấp cho người nhà để nộp cho cơ quan đăng ký hộ tịch tiến hành đăng ký khai tử.

Theo quy định của Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009, Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong được coi là một trong những tài liệu trong hồ sơ bệnh án, được lưu giữ theo tiêu chuẩn bảo mật. Người đứng đầu cơ sở y tế có thẩm quyền cho phép một số cơ quan, tổ chức, cá nhân được sử dụng hồ sơ bệnh án trong một số trường hợp cụ thể. Người nhà được cấp tóm tắt hồ sơ bệnh án.

Đối với Bản kết luận giám định pháp y tử thi, người đứng đầu tổ chức giám định, các giám định viên tham gia, cơ quan điều tra, kiểm sát, tòa án, người nhà của người chết, luật sư, bị cáo có thể tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong trong tài liệu này.

1.7. Đào tạo, bồi dưỡng nhân lực về xác nhận nguyên nhân tử vong

Theo Quyết định số 6378/QĐ-BYT, trong những năm tới, xác nhận y tế về tử vong sẽ được đưa vào chương trình đào tạo bắt buộc đối với sinh viên ngành y. Cùng với đó, giáo trình về xác nhận tử vong, xác định nguyên nhân tử vong chính theo ICD 10 sẽ được biên soạn⁸¹; chương trình đào tạo trực tuyến về xác nhận nguyên nhân tử vong sẽ được thiết kế dành cho các cơ sở đào tạo y khoa.

Đồng thời, Bộ Y tế sẽ chủ trì xây dựng và phổ biến tài liệu hướng dẫn về xác định nguyên nhân tử vong dành cho các cơ sở y tế; các khóa tập huấn ngắn hạn về cấp giấy chứng sinh, giấy báo tử dành cho nhân viên y tế, thu thập, phân tích thông tin về sinh, tử, xác định nguyên nhân tử vong, mã hóa nguyên nhân tử vong theo ICD 10; xây dựng và phổ biến bộ công cụ về xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà; thử nghiệm mô hình xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà trong cộng đồng, đánh giá và mở rộng mô hình.

Theo Quyết định số 4496/QĐ-BYT, các cơ sở y tế sẽ có nhân viên chuyên phụ trách mã hóa bệnh theo ICD 10 được tập huấn và tập huấn lại thường xuyên.

⁸¹ Vào tháng 3/2020, WHO đã cập nhật nguyên nhân tử vong liên quan đến đại dịch covid19 tại đây: <https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases/list-of-official-icd-10-updates>

Ngoài ra, mọi nhân viên y tế cũng được tập huấn về mã hóa bệnh theo ICD. Các Sở Y tế có trách nhiệm tập huấn về mã hóa bệnh theo ICD cho nhân lực chủ chốt của các cơ sở y tế trên địa bàn. Cục Khám bệnh, chữa bệnh có trách nhiệm hướng dẫn, tập huấn các cơ sở y tế trên toàn quốc thực hiện mã hóa theo ICD.

Các biện pháp trong Kế hoạch hành động của Bộ Y tế phù hợp với khuyến nghị của WHO về đào tạo, bồi dưỡng xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong, mã hóa bệnh theo ICD, và xác định nguyên nhân tử vong thông qua phỏng vấn người nhà. Kết quả thực tế phụ thuộc vào việc thực hiện các quy định nói trên.

2. Khuyến nghị hoàn thiện quy định pháp luật

2.1. Xác nhận nguyên nhân tử vong bắt buộc về y tế

Quốc hội/Chính phủ cần có quy định giao nhiệm vụ, quyền hạn cho ngành y tế trong việc xác nhận nguyên nhân tử vong về y tế về đối với các trường hợp tử vong ở ngoài cơ sở y tế như tử vong bình thường ở nhà, ở cộng đồng có và không có sự theo dõi của nhân viên y tế; tử vong trong các trường hợp bất thường như tai nạn, do bạo lực, thiên tai v.v... Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong theo Thông tư số 24/2020/TT-BYT có thể được sử dụng đối với các trường hợp sau đây:

- Tử vong xảy ra trong cơ sở y tế, tử vong ngoài cơ sở y tế nhưng có sự theo dõi của nhân viên y tế trước khi chết hoặc trong quá trình điều trị.
- Tử vong có kết quả giám định của cơ quan pháp y.

Đồng thời với quy định này, để đảm bảo quyền được khai tử của cá nhân, đảm bảo tính khả thi, pháp luật cần quy định về những trường hợp không thể xác định nguyên nhân tử vong về mặt y tế, thì cơ quan đăng ký hộ tịch vẫn tiến hành đăng ký khai tử dựa trên sự xác nhận của người có thẩm quyền về sự kiện chết (xem lại Phần IV về đăng ký khai sinh, khai tử). Chẳng hạn, ở những cơ sở y tế không có người đủ điều kiện xác nhận y tế nguyên nhân tử vong như trạm y tế xã, hoặc nhân viên y tế đã từng theo dõi người chết không đủ năng lực xác nhận y tế nguyên nhân tử vong, thì chỉ cần có giấy báo tử. Hoặc nếu tử vong diễn ra ở nhà mà không có sự theo dõi của nhân viên y tế, có thể chỉ cần có xác nhận của người nhà; hoặc người biết rõ sự kiện chết. Đây là thông lệ tốt nhất được LHQ khuyến nghị, được quy định ở nhiều nước như Anh, Philippines, Ecuador, Peru, các nước châu Phi nói tiếng Anh, các nước Tây Á, các bang của Úc, New Zealand, các quốc đảo vùng Thái Bình Dương.

2.2. Người xác nhận nguyên nhân tử vong

Pháp luật cần bổ sung quy định về những người có thẩm quyền xác nhận nguyên nhân tử vong về mặt y tế trong các trường hợp tử vong khác nhau xảy ra ở ngoài cơ sở y tế như: tử vong bình thường ở nhà, ở cộng đồng có và không có sự theo dõi của nhân viên y tế; tử vong trong các trường hợp bất thường như tai nạn, do

bạo lực, thiên tai v.v... Một Nghị định giao cho Bộ trưởng Bộ Y tế sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới thông tư quy định về vấn đề này.

Trong hầu hết các trường hợp, người xác nhận nguyên nhân tử vong về mặt y tế nên là bác sỹ được đào tạo chuyên môn y khoa và được tập huấn về xác nhận y tế nguyên nhân tử vong. Đối với các trường hợp tử vong có giám định pháp y, có hai phương án để lựa chọn: hoặc là phải mời nhân viên y tế được đào tạo lập Phiếu xác nhận y tế nguyên nhân tử vong theo thông lệ tốt được LHQ khuyến nghị; hoặc nhân viên pháp y ký vào bản kết luận giám định tử vong có thể được coi là người xác nhận y tế nguyên nhân tử vong như ở Philippines.

Trong đó, cần khắc phục sự thiếu thống nhất giữa Nghị định 123/2015/NĐ – CP và Thông tư số 24/2020/TT-BYT về người có thẩm quyền cấp, cấp lại giấy báo tử của cơ sở y tế (có chứa thông tin về nguyên nhân tử vong). Quy định của Thông tư phù hợp với thực tế của các cơ sở y tế; đồng thời tuân theo quy định của Luật Khám bệnh, chữa bệnh. Xét trên phương diện này, có lẽ sẽ phù hợp với thực tiễn nếu sửa đổi quy định của Nghị định theo hướng người đứng đầu cơ sở y tế có thể ủy quyền cho các chủ thể khác cấp giấy báo tử.

2.3. Xác định nguyên nhân tử vong qua phỏng vấn người nhà

Như các tài liệu của LHQ cho biết, việc áp dụng VA ở các nước hiện cũng đang ở giai đoạn đang dần được phát triển. Ở một số nước, VA được sử dụng vì mục đích pháp lý, cụ thể là để xác nhận với cơ quan đăng ký hộ tịch giống như MCCD. Ở một số nước khác, VA chỉ được sử dụng vì mục đích thống kê dân số.⁸² Qua các VBPL như đã trình bày, xác định nguyên nhân tử vong qua phỏng vấn người nhà sẽ được áp dụng trong những năm tới cho mục đích thống kê với lộ trình, biện pháp phù hợp theo Quyết định số 6378/QĐ-BYT.

Bên cạnh đó, để có cơ sở pháp lý vững chắc hơn, VA cần được quy định trong một VBQPPL, ít nhất là Thông tư hoặc Nghị định có liên quan. Trong đó, xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong vẫn được ưu tiên, nhưng trong trường hợp không có MCCD thì VA cần được sử dụng để xác định nguyên nhân tử vong cho mục đích thống kê.

2.4. Chuyển thông tin về nguyên nhân tử vong

Cần nghiên cứu để tiếp nhận thông lệ tốt, quy định cơ sở y tế có trách nhiệm chuyển Phiếu xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong cùng với giấy báo tử cho cơ quan đăng ký hộ tịch; cơ quan đăng ký hộ tịch lưu giữ và cho phép khai thác, sử dụng theo các nguyên tắc về bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư. Như đã trình bày ở Phần IV về đăng ký khai sinh, khai tử, ngành y tế có đủ điều kiện,

⁸² LHQ, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 349-351.

năng lực để thực hiện việc này. Đồng thời, cần sửa đổi quy định của Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009 để có thể chuyển Phiếu cho cơ quan đăng ký hộ tịch, bởi lẽ theo Luật này, chỉ một số cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền được tiếp cận hồ sơ bệnh án theo quyết định của người đứng đầu cơ sở y tế.

Giấy báo tử của cơ sở y tế cấp có thể có dòng thông tin về nguyên nhân tử vong, vì được xác nhận về mặt y tế. Tuy nhiên, trong các mẫu giấy tờ hiện hành thay thế giấy báo tử của cơ sở y tế cấp, trừ Bản kết luận giám định pháp y về tử thi, cần loại bỏ trường thông tin “nguyên nhân tử vong”, vì đó không phải là xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong. Theo kinh nghiệm các nước, không có dòng thông tin về nguyên nhân tử vong trong các loại giấy tờ đó vẫn tốt hơn, vì chúng không được xác nhận về mặt y tế, cho nên nếu có thông tin như vậy thì có thể dẫn đến sai lệch trong thống kê tử vong.

2.5. Tiếp cận thông tin về nguyên nhân tử vong

Về việc tiếp cận thông tin trong Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong, quy định của Thông tư 24/2020/TT-BYT thiếu thống nhất với Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009. Như đã trình bày, theo Luật, Phiếu này là một phần hồ sơ bệnh án của người chết, và nhiều chủ thể khác nhau được quyền tiếp cận hồ sơ bệnh án theo quyết định của người đứng đầu cơ sở y tế. Trong khi đó, theo Thông tư, Phiếu được lưu giữ tại cơ sở y tế và chỉ sử dụng trong nội bộ cơ sở y tế. Như vậy, quy định của Thông tư cần được sửa đổi cho phù hợp với Luật, cho phép một số chủ thể tiếp cận Phiếu theo quyết định của người đứng đầu cơ sở y tế. Đồng thời, nếu bổ sung quy định về việc gửi Phiếu chẩn đoán nguyên nhân tử vong cho cơ quan thống kê, cần ẩn thông tin về họ tên, địa chỉ người chết để bảo vệ tính riêng tư.

VI. THÔNG KÊ HỘ TỊCH

Số liệu thống kê hộ tịch cung cấp thông tin cho Chính phủ và công chúng về các mô hình và xu hướng diễn biến dân số của một quốc gia. Việc tạo ra và phổ biến các số liệu thống kê hộ tịch là cần thiết để có đủ thông tin cho việc ra quyết định và chính sách công nhằm cải thiện sức khỏe và kết quả kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, Phần này trình bày và đánh giá pháp luật Việt Nam về thống kê hộ tịch so với thông lệ tốt trên thế giới, từ đó đưa ra một số khuyến nghị để hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này.

1. Pháp luật Việt Nam so với thông lệ thế giới

1.1. Khái niệm, phạm vi của thống kê hộ tịch

Theo định nghĩa trong một tài liệu của LHQ, thống kê hộ tịch là việc thu thập thống kê về các sự kiện hộ tịch diễn ra trong đời của một người, cũng như những tính chất liên quan của bản thân các sự kiện của người đó và những người có liên quan.⁸³ Hơn nữa, thống kê hộ tịch thu thập, tổng hợp, phân tích các thông tin cụ thể, chi tiết theo các đặc điểm về nhân chủng, kinh tế - xã hội đối với các sự kiện hộ tịch, lập thành các bảng thống kê (tabulations) dựa trên dữ liệu chi tiết (microdata) lấy từ hệ thống đăng ký hộ tịch (và các nguồn dữ liệu khác nếu cần thiết); kiểm chứng chất lượng; báo cáo, công bố kết quả thống kê.

Như đã đề cập ở phần tổng quan, thống kê hộ tịch bao gồm dữ liệu thống kê về các sự kiện hộ tịch sau: (1) các sự kiện sinh, tử, trong đó có tử vong thai nhi; (2) các sự kiện cặp đôi diễn ra đồng thời đối với hai cá nhân mà sẽ không thể diễn ra lần nữa trong đời của cả hai người nếu không thay đổi tình trạng dân sự của họ; đó là: kết hôn, sống chung có đăng ký, ly thân (separation), ly hôn, hủy sống chung có đăng ký, hủy kết hôn (ở các nước đã công nhận hôn nhân đồng giới thì thống kê hộ tịch bao gồm cả kết hôn, ly hôn của người đồng giới); (3) các sự kiện mở rộng gia đình do: nuôi con nuôi, hợp pháp hóa vị thế và quyền của con sinh ra ngoài giá thú, thừa nhận cha mẹ.⁸⁴ Trong đó, các sự kiện hộ tịch được ưu tiên thống kê theo thứ tự: sinh, tử, tử vong thai nhi; sau đó đến kết hôn, ly hôn; các sự kiện khác.

Để so sánh, pháp luật Việt Nam không có định nghĩa trực tiếp, rõ ràng về thống kê hộ tịch, nhưng có quy định về các chỉ tiêu thống kê hộ tịch được tổng hợp. Cụ thể, theo Nghị định số 97/2016/NĐ-CP có một số chỉ tiêu liên quan đến các sự kiện hộ tịch của cá nhân. Đó là: dân số theo tình trạng hôn nhân; tỷ suất sinh thô (CBR); tổng tỷ suất sinh (TFR); tỷ suất chết thô (CDR); tỷ suất kết hôn

⁸³ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi 3, New York, 2014, đoạn 1.

⁸⁴ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi 3, New York, 2014, đoạn 2.

(MR); tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi được đăng ký khai sinh; số trường hợp tử vong được đăng ký khai tử.

Còn Thông tư số 10/2017/TT-BTP quy định về các chỉ tiêu thống kê hộ tịch của ngành tư pháp gồm có: số lượng đăng ký khai sinh đối với công dân Việt Nam; số lượng đăng ký khai sinh có yếu tố nước ngoài; số đăng ký khai tử đối với công dân Việt Nam; số đăng ký khai tử đối với các trường hợp có yếu tố nước ngoài; số đăng ký kết hôn của công dân Việt Nam; số đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài; số đăng ký các sự kiện hộ tịch khác (giám hộ, nhận cha mẹ v.v...). Số đăng ký nuôi con nuôi của công dân Việt Nam; số đăng ký nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài.

Tổng hợp quy định của các VBQPPL này, có thể coi thống kê hộ tịch ở Việt Nam là việc thu thập, tổng hợp thông tin về các sự kiện hộ tịch của cá nhân như: sinh, tử, kết hôn, ly hôn, nuôi con nuôi, giám hộ, nhận cha mẹ. Như vậy, nội hàm và phạm vi thống kê hộ tịch ở Việt Nam có những khía cạnh tương tự như thông lệ tốt mà LHQ khuyến nghị; thống kê hộ tịch ở Việt Nam cũng chủ yếu là thống kê sinh, tử.

Mặt khác, so với thông lệ, thống kê hộ tịch ở Việt Nam còn thiếu một số nội dung do pháp luật không quy định về một số sự kiện hộ tịch như hợp pháp hóa vị thế và quyền của con sinh ra ngoài giá thú. Đặc biệt, tử vong thai nhi – một sự kiện hộ tịch rất được quan tâm trên thế giới không được ghi nhận và thống kê ở Việt Nam. Một điểm khác biệt quan trọng là thống kê hộ tịch ở Việt Nam tổng hợp số lượng đăng ký các sự kiện hộ tịch với một vài phân tử, mà không có thông tin được chia nhỏ cụ thể, chi tiết hơn nữa như thông lệ tốt trên thế giới. *(Xem giới thiệu cụ thể hơn về danh mục các bảng thống kê hộ tịch chi tiết theo khuyến nghị của LHQ trong mục 1.7. dưới đây).*

1.2. Cơ quan chịu trách nhiệm về thống kê hộ tịch

Ở nhiều nước có các cơ quan khác nhau thực hiện thống kê các sự kiện diễn ra trong đời người như sinh, tử, kết hôn, ly hôn. Điều này giúp cho nguồn dữ liệu được đa dạng, có thể kiểm chứng lẫn nhau, ví dụ như đối chiếu dữ liệu của ngành y tế có thể giúp xác định liệu tất cả các ca sinh ở cơ sở y tế hoặc có sự giám sát của nhân viên y tế đã được đăng ký hộ tịch hay chưa. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước, pháp luật quy định có một cơ quan riêng phụ trách thống kê hộ tịch, với nhiệm vụ thu thập, tổng hợp, phân tích, công bố thông tin thống kê hộ tịch; và đó thường là cơ quan thống kê quốc gia⁸⁵. Cơ quan chịu trách nhiệm

⁸⁵ Hướng dẫn của Liên Hợp quốc Về Khung pháp lý về hệ thống đăng ký hộ tịch, thống kê hộ tịch và quản lý định danh (New York, 2019), đoạn 26, 173.

thực hiện thống kê hộ tịch thì không thực hiện đăng ký hộ tịch⁸⁶. Ở đây cũng cần lưu ý là mỗi ngành vẫn duy trì chế độ báo cáo, tổng hợp số liệu tổng quát phục vụ cho việc quản lý của ngành mình.

Điều quan trọng là cần phải có sự liên kết của các hệ thống với nhau, nhất là hệ thống dữ liệu hộ tịch với hệ thống kê hộ tịch; và dữ liệu thu thập từ hệ thống đăng ký hộ tịch phải là nguồn dữ liệu quan trọng nhất của thống kê hộ tịch quốc gia (xem cụ thể hơn vai trò của đăng ký hộ tịch đối với thống kê hộ tịch trong mục 1.3. dưới đây). Ngược lại, thông tin thống kê do cơ quan phụ trách thống kê hộ tịch tổng hợp cũng cần được chia sẻ kịp thời với cơ quan phụ trách hộ tịch để cơ quan này sử dụng vào việc quản lý của ngành mình.

Trong khi đó, thống kê hộ tịch ở Việt Nam vận hành dựa trên ba hệ thống song song với nhau. Luật Hộ tịch quy định tại Điều 65, Điều 66, Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hộ tịch (trong đó có thống kê hộ tịch); hàng năm tổng hợp tình hình, phân tích, đánh giá, thống kê hộ tịch báo cáo Chính phủ. Như vậy, Bộ Tư pháp có trách nhiệm chính về thống kê hộ tịch. Thông tin, dữ liệu hộ tịch được tổng hợp từ các cơ quan quản lý, đăng ký hộ tịch các cấp và các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài. Bộ Tư pháp ban hành quy định áp dụng thống nhất trên toàn quốc về chế độ báo cáo thống kê trong ngành tư pháp (trong đó có thống kê hộ tịch); các chỉ tiêu thống kê ngành tư pháp, trong đó có các chỉ tiêu thống kê hộ tịch.

Bên cạnh đó, một số chỉ số thống kê quốc gia liên quan đến hộ tịch do Tổng cục Thống kê xây dựng. Còn theo quy định của các VBQPPL dưới luật liên quan đến ngành y tế, thông tin về các ca sinh, tử do Bộ Y tế tiến hành vì mục đích thống kê y tế. Tuy nhiên, trách nhiệm, quyền hạn của ngành thống kê và ngành y tế liên quan đến thống kê hộ tịch mới chỉ được quy định trong các VBQPPL về hai ngành này. Luật Hộ tịch không có quy định nào về trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và đầu tư (Tổng cục thống kê) và Bộ Y tế trong thống kê hộ tịch; đặc biệt là trách nhiệm phối hợp giữa ba ngành trong thống kê hộ tịch.

Điều này dẫn đến thực tế là vô hình trung, việc thu thập, tổng hợp, thống kê của ba ngành về các sự kiện như sinh, tử có tính chất tách biệt. Ba hệ thống này hầu như không có sự liên kết, phối hợp trong tổng hợp, phân tích thống kê hộ tịch; mỗi ngành hầu như chỉ nắm được số liệu của ngành mình, nhất là ở địa phương. Các cơ quan của ba ngành có nhu cầu quản lý khác nhau về thống kê; dựa vào các nguồn dữ liệu khác nhau; đồng thời còn có sự bất cập trong quản lý về chế độ báo cáo, tổng hợp dữ liệu, dẫn đến thực tế khác với việc ghi nhận trên giấy tờ; tồn tại sự thiếu nhất quán giữa các cơ quan này trong việc thu thập, sử dụng

⁸⁶ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi 3, New York, 2014, đoạn 43.

dữ liệu hộ tịch⁸⁷. Chẳng hạn, trong khi Tổng cục thống kê tập trung vào các sự kiện sinh, tử diễn ra trên thực tế như nơi sinh thực tế, Bộ Tư pháp chú ý đến khía cạnh pháp lý như nơi cư trú khi đăng ký khai sinh, mà không phải nơi diễn ra sự kiện sinh; số liệu về dân số, về số trẻ sinh khác biệt giữa ba ngành.

1.3. Liên kết giữa đăng ký hộ tịch với thống kê hộ tịch

Theo thông lệ, điều quan trọng là dữ liệu hộ tịch phải là nguồn dữ liệu đầu tiên, có tính chất nền tảng đối với thống kê hộ tịch. Các nguồn khác có thể bổ sung, làm đa dạng thêm, hoặc được sử dụng để kiểm chứng tính đầy đủ, chính xác của dữ liệu hộ tịch⁸⁸. Bởi lẽ nguồn dữ liệu từ đăng ký hộ tịch là nguồn duy nhất có tính chất thường xuyên, phổ quát, bắt buộc, liên tục; trong khi các nguồn khác chỉ có tính bộ phận, không đầy đủ, chỉ cung cấp thông tin tại một thời điểm. Tuy nhiên, ở Việt Nam, trừ các chỉ tiêu thống kê hộ tịch trong ngành tư pháp, thống kê các sự kiện hộ tịch do ngành thống kê thực hiện hầu như không dựa trên dữ liệu từ đăng ký hộ tịch, kể cả trong quy định pháp luật và thực hiện trên thực tế.

Cụ thể, theo Phụ lục II, Nghị định số 97/2016/NĐ-CP, các nguồn dữ liệu của các chỉ tiêu thống kê quốc gia liên quan đến các sự kiện hộ tịch gồm có: tổng điều tra dân số và nhà ở; điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ; điều tra mẫu dân số và kế hoạch hóa gia đình hàng năm; dữ liệu hành chính. Dữ liệu hành chính (nhưng không rõ nêu rõ có bao gồm cơ sở dữ liệu hộ tịch) chỉ là một nguồn dữ liệu đứng sau các nguồn trên đối với việc xây dựng một số chỉ tiêu thống kê quốc gia. Còn một số chỉ tiêu được thiết lập từ các nguồn số liệu khác, mà không phải là dữ liệu hành chính, đó là: Dân số theo tình trạng hôn nhân; số trường hợp tử vong được đăng ký khai tử - Bộ Tư pháp chủ trì việc thu thập, tổng hợp số liệu, nhưng nguồn số liệu là chế độ báo cáo thống kê cấp quốc gia, mà không phải là cơ sở dữ liệu hộ tịch⁸⁹. Cần lưu ý, một số chỉ tiêu khó có thể tính được nếu dựa vào cơ sở dữ liệu hộ tịch hiện nay như: chỉ tiêu “tỷ suất sinh thô” tính trên số trẻ em sinh ra sống trong năm; chỉ tiêu tỷ suất sinh tính trên số con đã sinh ra sống tính bình quân trên một phụ nữ (hoặc một nhóm phụ nữ) trong suốt thời kỳ sinh đẻ;

⁸⁷ Các bài tham luận của đại diện Tổng cục Thống kê, Sở Tư pháp Tuyên Quang, Hải Phòng tại hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021. Xem thêm: Nguyễn Quốc Cường, Trần Thị Hồng Liên, Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về đăng ký và thống kê hộ tịch, Hà Nội, 2021.

⁸⁸ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi 3, New York, 2014, đoạn

⁸⁹ Trên thực tế, theo đại diện của Tổng cục Thống kê, cơ quan này chưa bao giờ sử dụng dữ liệu hộ tịch để phục vụ công tác thống kê vì còn có sự thiếu thống nhất giữa các nguồn dữ liệu. Cụ thể như, vào năm 2019, theo dữ liệu hộ tịch thì tổng số trẻ em sinh ra sống là 1,7 triệu, nhưng TCTK lại tính được 1.5 triệu.

tỷ suất chết thô tính trên số người bị chết trong kỳ⁹⁰. Dù sao chăng nữa, việc tính toán và tổng hợp các chỉ tiêu thống kê hộ tịch dựa trên các nguồn số liệu từ điều tra thống kê, chế độ báo cáo dẫn đến chất lượng số liệu thu thập không thể tốt bằng nguồn dữ liệu nền tảng được ghi chép, giám sát thường xuyên.

Theo Thông tư số 03/2019/TT-BTP, thống kê của ngành tư pháp, bao gồm thống kê hộ tịch được thu thập, tổng hợp từ các nguồn dữ liệu sau: chế độ báo cáo trong ngành; các cuộc điều tra xã hội học; dữ liệu hành chính. Còn Thông tư số 10/2017/TT-BTP quy định cụ thể tại Phụ lục II, nguồn dữ liệu của các chỉ tiêu thống kê hộ tịch gồm có chế độ báo cáo trong ngành từ UBND cấp xã lên đến Bộ Tư pháp; cơ sở dữ liệu hộ tịch. Những quy định này cho thấy, thống kê hộ tịch do Bộ Tư pháp thực hiện từ nguồn dữ liệu được tạo ra từ đăng ký hộ tịch. Tuy nhiên, như đã phân tích, thông tin thống kê mà Bộ Tư pháp nhận được chỉ là thông tin tổng hợp số liệu từ dưới lên, mà không phải dữ liệu đầy đủ, chi tiết. Mặt khác, cũng chính Bộ Tư pháp quản lý cơ sở dữ liệu hộ tịch và cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử với đầy đủ dữ liệu từ đăng ký hộ tịch.

Theo đại diện của Tổng cục thống kê, tại thời điểm ban hành các VBQPPL nói trên, Việt Nam chưa có nguồn dữ liệu đăng ký hộ tịch đủ tốt để có thể dựa vào đó thay thế các nguồn dữ liệu khác. Vì vậy, để có thông tin tính toán các chỉ tiêu liên quan đến thống kê hộ tịch, Tổng cục thống kê phải thực hiện các cuộc điều tra. Điều này dẫn đến quy định về nguồn dữ liệu trong Nghị định 97/2016/NĐ-CP, Thông tư số 03/2019/TT-BTP⁹¹. Như vậy, dù có nguyên nhân nào thì khuôn khổ pháp luật của Việt Nam về thống kê hộ tịch vẫn còn thiếu các quy định rõ ràng, đầy đủ về nguồn dữ liệu từ đăng ký hộ tịch; về yêu cầu tổng hợp thông tin thống kê hộ tịch theo bảng chi tiết.

1.4. Chia sẻ thông tin thống kê hộ tịch

Theo thông lệ trên thế giới, ở những nước theo mô hình tập trung, cơ quan quản lý hộ tịch quốc gia gửi thông tin, dữ liệu chi tiết về từng sự kiện hộ tịch của cá nhân cho cơ quan thống kê quốc gia để tổng hợp thành các bảng thống kê chi tiết và phân tích dữ liệu thống kê. Việc chia sẻ dữ liệu nên được thực hiện một cách thường xuyên.

Tương tự, ở Việt Nam, Điều 38, Luật Thống kê năm 2016 quy định, cơ quan quản lý dữ liệu hành chính phải cung cấp dữ liệu, thông tin (chi tiết) của cơ sở

⁹⁰ Bài tham luận của đại diện Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tư pháp tại hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

⁹¹ Bài tham luận của đại diện Tổng cục thống kê: Góp ý đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về thống kê hộ tịch ở Việt Nam, hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

dữ liệu cho cơ quan thống kê trung ương là Tổng cục thống kê để sử dụng cho các hoạt động thống kê⁹². Trong khuôn khổ báo cáo này, đó là Bộ Tư pháp quản lý cơ sở dữ liệu hộ tịch trên toàn quốc, cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử; Bộ Y tế quản lý dữ liệu về sinh, tử.

Đồng thời, theo Khoản 4, Điều 11, Nghị định số 94/2016/ND-CP, cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu hành chính (trong trường hợp này là Bộ Tư pháp) và cơ quan thống kê trung ương cần phải ban hành Quy chế phối hợp quy định cụ thể việc sử dụng dữ liệu từ cơ sở dữ liệu hành chính của Bộ Tư pháp cho hoạt động thống kê nhà nước. Tuy nhiên, tại thời điểm 9/2021, Quy chế như vậy vẫn chưa được ban hành.

Có ý kiến cho rằng, TCTK tính toán các chỉ tiêu thống kê quốc gia, còn các chỉ tiêu thống kê ngành tư pháp do Bộ Tư pháp thu thập thì Bộ Tư pháp vẫn phải báo cáo theo quy định của pháp luật. Cụ thể, theo Điểm đ, Khoản 1, Điều 10 của Thông tư số 03/2019/TT - BTP, Cục Kế hoạch – Tài chính tổ chức xây dựng báo cáo thống kê của Bộ Tư pháp và gửi đến TCTK. Vì vậy, trước mắt, nếu chỉ đề tính các chỉ tiêu thống kê hộ tịch thuộc trách nhiệm báo cáo của Bộ Tư pháp thì chưa cấp thiết phải xây dựng Quy chế phối hợp⁹³. Trong khi đó, ý kiến khác nhận định, do chưa có Quy chế chia sẻ thông tin, cho nên dữ liệu thống kê hộ tịch đang được sử dụng thiếu đồng bộ. Hơn nữa, chưa có ngành nào có đủ dữ liệu đầy đủ để chia sẻ, càng làm cho việc chia sẻ không được thực hiện tốt⁹⁴.

Theo thông lệ trên thế giới, trong quá trình chia sẻ thông tin với cơ quan chịu trách nhiệm về thống kê hộ tịch (cơ quan thống kê quốc gia hoặc Bộ Tư pháp, hoặc cơ quan khác tùy từng nước), cơ quan đăng ký hộ tịch phải ẩn danh thông tin cá nhân (ví dụ, tên tuổi, địa chỉ cụ thể) để bảo vệ tính riêng tư. Trong khi đó, Điều 38, Luật Thống kê năm 2016 không đặt ra yêu cầu như vậy. Theo Điều 39 của Luật này, TCTK không được cung cấp dữ liệu và thông tin tiếp nhận được từ dữ liệu hành chính cho bên thứ ba khai thác, sử dụng, trừ khi được cơ quan quản lý dữ liệu hành chính đồng ý. Điều 57 của Luật quy định, trong các loại

⁹² Thông tư 03/2019/TT-BTP tại Điều 10 giao cho Cục Kế hoạch và tài chính của Bộ Tư pháp nhiệm vụ xây dựng báo cáo thống kê hàng năm của Bộ và gửi cho TCTK, trong đó có thông tin thống kê hộ tịch. Tuy nhiên, báo cáo chỉ chứa thông tin hộ tịch đã được tổng hợp tổng quát toàn quốc, mà không phải là các loại thông tin cụ thể, chi tiết của cơ sở dữ liệu hộ tịch.

⁹³ Bài tham luận của đại diện Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tư pháp: Góp ý đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về thống kê hộ tịch ở Việt Nam, , hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

⁹⁴ Bài tham luận của đại diện TCTK: Góp ý đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về thống kê hộ tịch ở Việt Nam, , hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

thông tin thống kê nhà nước phải được giữ bí mật có thông tin gắn với tên, địa chỉ cụ thể của từng tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp tổ chức, cá nhân đó đồng ý hoặc luật có quy định khác. Quy định này của pháp luật Việt Nam nhằm mục đích bảo vệ quyền riêng tư, có phần tương đồng với thông lệ thế giới. Tuy nhiên, quy định “phải được giữ bí mật” không rõ ràng, cụ thể, dễ thực hiện bằng quy định về ẩn danh họ tên, địa chỉ cá nhân khi chia sẻ thông tin hộ tịch.

1.5. Tổng hợp thông tin thống kê hộ tịch

Theo Nghị định số 97/2016/ND-CP, các chỉ tiêu thống kê quốc gia liên quan đến hộ tịch được tổng hợp bởi Tổng cục thống kê. Theo quy định của Luật Hộ tịch và các thông tư liên quan đến thống kê trong ngành tư pháp, thông tin thống kê hộ tịch được thu thập, tổng hợp trên toàn quốc từ cấp xã, huyện, tỉnh lên đến Bộ Tư pháp. Thông tư 10/2017/TT-BTP tại Phụ lục II quy định định nghĩa, phân loại, mã số, nguồn dữ liệu của các chỉ tiêu thống kê hộ tịch. Còn Thông tư số 03/2019/TT-BTP cung cấp các mẫu biểu để UBND các cấp ghi nhận, tổng hợp và trình thông tin thống kê hộ tịch cho cấp trên trực tiếp cho đến Bộ Tư pháp. Điều này phù hợp với thông lệ trên thế giới, theo đó cơ quan trung ương áp dụng đảm bảo sự áp dụng các tiêu chuẩn thống kê chung, thống nhất trên toàn quốc.

Tuy nhiên, thông tin thống kê được cung cấp cho Bộ Tư pháp từ UBND các cấp chỉ là sự tổng hợp con số tổng quát của từng địa phương về các sự kiện hộ tịch, với một số ít phân tử. Bên cạnh đó, chế độ báo cáo thống kê được thực hiện chưa tốt; Việt Nam chưa có hệ thống cơ sở dữ liệu tốt lưu trữ hệ thống báo cáo đến cấp xã, chứ chưa nói từng công dân. Theo “kênh này”, Bộ Tư pháp không nhận được dữ liệu chi tiết của từng cấp về các sự kiện hộ tịch cụ thể của các cá nhân. Nếu chỉ dựa trên các con số tổng quát đó, Bộ Tư pháp khó có thể xây dựng các bảng thống kê hộ tịch cụ thể, chi tiết và phân tích chúng như LHQ khuyến nghị (xem danh mục các bảng này ở Phụ lục IV). Bù lại, Bộ Tư pháp có thẩm quyền quản lý cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử trên toàn quốc với đầy đủ dữ liệu chi tiết. Như vậy, Bộ Tư pháp có thể sử dụng dữ liệu đó để trực tiếp tổng hợp, lập các bảng thống kê chi tiết về các sự kiện hộ tịch của cá nhân trên toàn quốc.

Một điểm cần lưu ý trong tổng hợp thông tin thống kê hộ tịch là cần phân tử dữ liệu theo địa bàn thành thị/nông thôn. Theo Nghị định số 97/2016/ND-CP, hầu hết các chỉ tiêu thống kê quốc gia liên quan đến hộ tịch giao cho TCTK thực hiện được tổng hợp theo địa bàn thành thị/nông thôn. Tuy nhiên, theo Phụ lục II, Thông tư số 10/2017/TT-BTP, các chỉ tiêu thống kê hộ tịch do Bộ Tư pháp thực hiện điều không được tổng hợp theo thành thị/nông thôn. Điều này được giải thích là trong biểu mẫu về hộ tịch không có dòng thông tin phân loại này, mà chỉ có dòng về địa chỉ nơi cư trú nên không thể tổng hợp theo thành thị/nông thôn.

1.6. Công bố thông tin thống kê hộ tịch

Theo thông lệ được LHQ tổng hợp và khuyến nghị, thông tin thống kê hộ tịch dưới dạng các bảng biểu đầy đủ, chi tiết của từng loại sự kiện hộ tịch cần được công bố *ít nhất* mỗi năm một lần trong vòng 6 tháng sau khi kết thúc năm. Đồng thời, thông tin thống kê hộ tịch tóm tắt về các sự kiện hộ tịch cũng cần được báo cáo hàng tháng hoặc hàng quý để kịp thời cung cấp cho các cơ quan hoạch định chính sách.

Để đối chiếu, theo quy định của pháp luật về thống kê nói chung và thống kê hộ tịch nói riêng của Việt Nam, các cơ quan liên quan phải công bố và báo cáo thông tin thống kê theo định kỳ. Cụ thể, hàng năm, TCTK phải công bố các chỉ tiêu thống kê quốc gia liên quan đến hộ tịch, Bộ Tư pháp công bố các chỉ tiêu thống kê hộ tịch ngành tư pháp. Pháp luật Việt Nam cũng quy định, thông tin thống kê trong ngành tư pháp cần phải được báo cáo theo 6 tháng và hàng năm cho cơ quan cấp trên trực tiếp lên đến Bộ Tư pháp. Trong trường hợp thống kê hộ tịch, UBND cấp xã báo cáo UBND cấp huyện; UBND cấp huyện tổng hợp và báo cáo UBND cấp tỉnh; UBND cấp tỉnh tổng hợp và báo cáo Bộ Tư pháp. Các quy định này về thời gian công bố tương tự như thông lệ thế giới, vừa phải, không thêm gánh nặng cho các ngành thống kê, tư pháp.

1.7. Danh mục bảng biểu thống kê hộ tịch tối thiểu

LHQ khuyến nghị danh mục các bảng biểu thống kê hộ tịch tối thiểu, trong đó tổng hợp dữ liệu hộ tịch về các nội dung sau trong một quốc gia hoặc khu vực địa lý: sinh ra sống; tử vong; nguyên nhân tử vong; tử vong của trẻ sơ sinh; sinh ra sống và tử vong thai nhi; tử vong thai nhi; bảng tổng hợp tóm tắt (*xem thêm các bảng biểu mẫu của LHQ trong Phụ lục IV kèm theo báo cáo*)⁹⁵. Thông tin về mỗi nội dung nêu trên được chia nhỏ thành nhiều tiêu chí cụ thể, ví dụ như thông tin về sinh ra sống có 20 loại thông tin; thông tin về tử vong có 13 loại.

Trong khi đó, như đã trình bày, các VBQPPL liên quan của Việt Nam⁹⁶ chỉ yêu cầu tổng hợp con số tổng quát về các sự kiện hộ tịch với một số ít loại thông tin thể hiện qua phân tử. Việc so sánh cho thấy, các loại thông tin thống kê hộ tịch theo yêu cầu của pháp luật Việt Nam thiếu nhiều so với khuyến nghị của LHQ về danh mục bảng biểu thống kê hộ tịch tối thiểu. Chẳng hạn, chỉ tiêu thống kê số trường hợp đăng ký khai sinh trong nước chỉ đòi hỏi các loại thông tin sau: giới tính, dân tộc, lần đăng ký (đăng ký mới, đăng ký lại), thời điểm đăng ký đối với đăng ký mới (đúng hạn, quá hạn), độ tuổi đối với đăng ký mới (dưới 5 tuổi

⁹⁵ Liên Hợp quốc, Nguyên tắc và khuyến nghị cho hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi 3, New York, 2014, đoạn 157-159.

⁹⁶ Các VBQPPL có liên quan gồm có: Nghị định 97/2016/ND-CP về hệ thống các chỉ tiêu thống kê quốc gia, Thông tư 10/2017/TT-BTP về hệ thống các chỉ tiêu thống kê ngành tư pháp, Thông tư 20/2019/TT-BYT hệ thống các chỉ tiêu thống kê ngành y tế.

đối với đăng ký quá hạn), tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Các chỉ tiêu thống kê khác cũng có yêu cầu tương tự, chỉ khoảng 4-5 loại thông tin.

2. Khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về thống kê hộ tịch

Trên cơ sở đối chiếu, so sánh với thông lệ tốt trên thế giới, căn cứ vào bối cảnh Việt Nam, báo cáo đưa ra một số khuyến nghị dưới đây nhằm hoàn thiện pháp luật về thống kê hộ tịch dưới đây.

2.1. Khái niệm, phạm vi thống kê hộ tịch

Trên thực tế, các quy định về thống kê hộ tịch ở Việt Nam hiện nay có một số nội hàm, phạm vi tương tự như khuyến nghị của LHQ, nhưng chưa có quy định riêng để định nghĩa và xác định phạm vi của thống kê hộ tịch một cách rõ ràng. Trên cơ sở các quy định rải rác hiện hành, cần bổ sung vào Luật Hộ tịch hoặc Nghị định hướng dẫn Luật Hộ tịch nội dung định nghĩa về thống kê hộ tịch; nêu rõ các sự kiện hộ tịch thuộc phạm vi thống kê hộ tịch. Điều này nhằm tạo cơ sở cho các quy định khác về thống kê hộ tịch ở các VBQPPL được thống nhất.

Mặt khác, khuôn khổ pháp luật cần bổ sung quy định về những hoạt động quan trọng của thống kê hộ tịch như chuyển dữ liệu hộ tịch chi tiết cho cơ quan phụ trách thống kê hộ tịch; lập và công bố các bảng thống kê hộ tịch chi tiết.

2.2. Phân định trách nhiệm của các cơ quan

Các VBQPPL có liên quan cần phân định rõ ràng hơn trách nhiệm của các cơ quan liên quan đến thống kê hộ tịch, cụ thể là Bộ Tư pháp, Tổng cục thống kê, Bộ Y tế; nhất là trách nhiệm kết nối, chia sẻ thông tin, dữ liệu.

Theo phương án một như cách làm của nhiều nước, có thể quy định Tổng cục thống kê - cơ quan thống kê trung ương chịu trách nhiệm chính trong tổng hợp, thực hiện thống kê hộ tịch. Các cơ quan có liên quan như Bộ Tư pháp (và UBND các cấp), Bộ Ngoại giao, Bộ y tế không thực hiện thống kê hộ tịch, mà chuyển thông tin, dữ liệu cho cơ quan thống kê trung ương phục vụ hoạt động thống kê hộ tịch.

Phương án hai là trong khuôn khổ pháp luật hiện nay, Bộ Tư pháp vẫn là cơ quan có trách nhiệm chính về thống kê hộ tịch; có thể sử dụng dữ liệu sẵn có trong cơ sở dữ liệu hộ tịch để trực tiếp tổng hợp, lập các bảng thống kê chi tiết về các sự kiện hộ tịch của cá nhân trên toàn quốc theo các chỉ tiêu thống kê hộ tịch hiện hành. Đồng thời, theo thông lệ tốt nhất trên thế giới, cũng như theo quy định của Luật Thống kê, Bộ vẫn cần chuyển dữ liệu đó cho TCTK sử dụng và phân tích để phục vụ xây dựng các chỉ tiêu thống kê quốc gia.

Mỗi phương án đều có điểm thuận lợi và khó khăn. Theo phương án một, cơ quan thống kê quốc gia có nhân lực nhiều hơn, chuyên nghiệp hơn, có điều kiện sử dụng các nguồn dữ liệu khác để kiểm chứng chất lượng của dữ liệu từ đăng

ký hộ tịch khi cần. Hơn nữa, thống kê là chức năng, nhiệm vụ chính của cơ quan này, trong khi Bộ Tư pháp có những chức năng, nhiệm vụ khác chính yếu hơn. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, TCTK khó có thể đảm nhận nhiệm vụ xây dựng tất cả các chỉ tiêu thống kê của tất cả các ngành, trong đó có ngành tư pháp; chỉ tiêu thống kê ngành tư pháp vẫn nên giao cho ngành tư pháp chủ động thu thập và tính toán⁹⁷ Hơn nữa, phương án này đòi hỏi phải sửa đổi đồng bộ nhiều VBQPPL khác nhau như Luật Thống kê, các Nghị định, Thông tư liên quan đến thống kê ngành, thống kê hộ tịch; cần có nhiều thời gian, nguồn lực khác.

Phương án hai có ưu điểm là không làm xáo trộn chức năng, nhiệm vụ trong thống kê hộ tịch của hai ngành; không phải sửa đổi, bổ sung nhiều đối với khuôn khổ pháp luật hiện hành; mỗi ngành phụ trách các chỉ tiêu của ngành mình được giao thực hiện thì giảm khối lượng công việc cho TCTK. Tuy nhiên, phương án này gặp nhiều khó khăn ở chỗ, các công chức được giao nhiệm vụ trong lĩnh vực hộ tịch ở các cấp địa phương, nhất là cấp huyện, cấp xã không có chuyên môn về thống kê, trong khi công tác đăng ký hộ tịch vốn đã nặng nề. Như đã phân tích ở phần thực trạng, đây là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến chế độ báo cáo thống kê hiện hành chưa được tốt. Hơn nữa, nếu theo khuyến nghị của LHQ, cần lập các bảng thống kê chi tiết, thì phương án giao cho ngành tư pháp các cấp thực hiện thống kê hộ tịch càng gặp khó khăn. Bên cạnh đó, ngay cả ở cấp trung ương, việc giao cho Bộ Tư pháp thực hiện nhiệm vụ thống kê hộ tịch thì trên nhiều phương diện không phù hợp với nguồn nhân lực, tính chất, chức năng của cơ quan này.

Trên cơ sở cân nhắc hai phương án, có thể lựa chọn phương án dung hòa với lộ trình phù hợp. Cụ thể, trong khoảng vài năm tới, chưa thể thực hiện theo phương án một vì đòi hỏi nhiều thời gian, nguồn lực. Cho nên vẫn nên để Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm chính trong thống kê hộ tịch; đồng thời cần sửa đổi, bổ sung một số quy định để tăng cường sự phối hợp, chia sẻ thông tin, dữ liệu giữa các bộ, ngành; hướng dẫn đối với các cấp chính quyền địa phương trong lĩnh vực này. Sau đó, về lâu dài, cần sửa đổi, bổ sung đồng bộ khuôn khổ pháp luật để giao cho TCTK chịu trách nhiệm chính trong thống kê hộ tịch; Bộ Tư pháp cũng như các Bộ, ngành khác có liên quan chuyển số liệu thống kê số liệu hộ tịch cho TCTK cho phù hợp với chức năng thống kê của cơ quan thống kê trung ương.

Đối với cả hai phương án, cần nhấn mạnh một lần nữa, dữ liệu thống kê chi tiết đã được ẩn danh cần được chuyển từ cơ quan đăng ký hộ tịch cho cơ quan thống

⁹⁷ Bài tham luận của đại diện Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tư pháp: Góp ý đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về thống kê hộ tịch ở Việt Nam, , hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

kê hộ tịch để lập bảng thống kê chi tiết. Cơ quan chịu trách nhiệm chính về thống kê hộ tịch có nhiệm vụ tham mưu cho Chính phủ ban hành quy định về các chuẩn mực và hướng dẫn thống kê hộ tịch áp dụng trên toàn quốc đối với tất cả các cơ quan, ban ngành, địa phương (ngành tư pháp, thống kê, y tế, tòa án, ngoại giao v.v...).

2.3. Phối hợp, chia sẻ thông tin hộ tịch

Dù theo phương án nào về cơ quan chịu trách nhiệm chính về thống kê hộ tịch, theo kinh nghiệm các nước, quy trình chuyển và chia sẻ thông tin hộ tịch có trình tự như sau: Mỗi tháng một lần, cơ quan đăng ký hộ tịch chuyển cho cơ quan cấp trên trực tiếp lên đến Bộ Tư pháp tất cả dữ liệu hộ tịch chi tiết nhận được từ quá trình đăng ký hộ tịch. Mỗi cấp đều cần tiến hành kiểm tra chất lượng dữ liệu. Ở cấp trung ương, cơ quan quản lý hộ tịch có trách nhiệm ẩn danh tính trong dữ liệu hộ tịch (xóa họ tên, địa chỉ và bất kỳ thông tin nào khác về danh tính cá nhân) và chuyển dữ liệu đó cho cơ quan phụ trách thống kê hộ tịch nhất mỗi quý một lần, tốt hơn nữa là mỗi tháng một lần. Nếu các hệ thống đã được số hóa, kết nối điện tử hoàn toàn thì việc chuyển dữ liệu thống kê diễn ra liên tục, tức thời.

Bên cạnh đó, trong khuôn khổ pháp luật hiện hành, bên cạnh việc gửi báo cáo thống kê hằng năm của ngành cho TCTK, hai cơ quan Bộ Tư pháp và TCTK cần xây dựng Quy chế phối hợp quy định chi tiết về cung cấp thông tin trong dữ liệu hành chính của Bộ Tư pháp phục vụ hoạt động thống kê theo quy định tại khoản 4, Điều 11, Nghị định số 94/2016/NĐ-CP. Đây sẽ là căn cứ pháp lý cụ thể để hai cơ quan phối hợp trong việc chia sẻ thông tin thống kê hộ tịch chi tiết từ Cơ sở dữ liệu hộ tịch. Nhất là khi cơ sở dữ liệu hộ tịch đã ổn định, đầy đủ, đảm bảo trích xuất dữ liệu thống kê toàn quốc, càng có cơ sở xây dựng Quy chế để TCTK nhận dữ liệu từ Bộ Tư pháp phục vụ việc xây dựng các chỉ tiêu có liên quan đến hộ tịch do TCTK chủ trì thực hiện.

Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế từ trung ương đến địa phương trong việc phối hợp, chia sẻ, sử dụng thông tin thống kê hộ tịch và thông tin có liên quan giữa các ngành, đặc biệt số liệu đăng ký sinh, tử giữa ba ngành Tư pháp, Y tế, Thống kê. Cơ chế này cần thống nhất khái niệm, cách tính toán các chỉ tiêu thống kê liên quan; xác định rõ đầu mối cung cấp số liệu, cơ chế cung cấp, chia sẻ thông tin; trao đổi định kỳ hàng tháng, hàng quý giữa cơ quan tư pháp và các cơ quan y tế, thống kê tại cấp cơ sở bảo đảm tính chính xác của số liệu, giúp phát hiện số trường hợp chưa được đăng ký; giao trách nhiệm cho UBND các cấp bảo đảm để các cơ quan công an, y tế, dân số, thống kê kết nối, phối hợp thường xuyên hơn với cơ quan tư pháp trong hoạt động thống kê.

2.4. Các loại thông tin thống kê cần tổng hợp, công bố

Qua phân tích ở mục 1 của Phần này, phương án lý tưởng là cần sửa đổi pháp luật để thông tin thống kê hộ tịch được tổng hợp theo danh mục các bảng thống kê tối thiểu do LHQ khuyến nghị⁹⁸. Trong đó, cần ưu tiên thu thập, tổng hợp thông tin chi tiết về sinh, tử, tử vong thai nhi; sau đó đến kết hôn/ly hôn, nuôi con nuôi; thông tin về các sự kiện hộ tịch khác. Cần bổ sung quy định về các loại thông tin cụ thể về cá nhân, chứ không chỉ thông tin tổng hợp chung theo một số chỉ tiêu thống kê hộ tịch từ các cấp quản lý.

Cơ quan chịu trách nhiệm chính về thống kê hộ tịch (Bộ Tư pháp hoặc TCTK tùy phương án được lựa chọn) có trách nhiệm xây dựng các bảng thống kê chi tiết theo khuyến nghị của LHQ và công bố ít nhất hàng năm. Đồng thời mỗi quý hoặc mỗi tháng một lần cơ quan này công bố tóm tắt số liệu thống kê hộ tịch. Nếu tại thời điểm công bố chưa thu thập đầy đủ dữ liệu thống kê thì cơ quan này vẫn có thể công bố báo cáo tóm tắt, nhưng cần nêu rõ là dữ liệu chưa đầy đủ.

Tuy nhiên, khó có thể thực hiện phương án này trong thời gian tới, vì năng lực, chế độ báo cáo, nguồn dữ liệu chưa đáp ứng yêu cầu. Hơn nữa, phương án này đòi hỏi cần sửa đổi các quy định về các loại thông tin thu thập trong quá trình đăng ký hộ tịch như đã phân tích ở Phần III của báo cáo.

Vì vậy, phương án khả thi hơn là Bộ Tư pháp, TCTK và Bộ Y tế phối hợp xây dựng quy định áp dụng danh mục các bảng này theo lộ trình từng bước. Trước mắt, cần bổ sung các phân tổ khác đối với các chỉ tiêu thống kê hộ tịch hiện hành. Trong đó, cần tổng hợp dữ liệu trên toàn quốc theo thành thị/nông thôn đối với tất cả các chỉ tiêu thống kê hộ tịch; cả ở cấp xã, cấp huyện, chứ không chỉ theo tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương như hiện nay. Nếu có hệ thống cơ sở dữ liệu tốt lưu trữ hệ thống báo cáo đến cấp xã, việc tổng hợp theo phân tổ thành thị/nông thôn là hoàn toàn khả thi⁹⁹. Đồng thời, cần sửa đổi các biểu mẫu đăng ký hộ tịch, bổ sung trường thông tin về thành thị/nông thôn để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổng hợp dữ liệu theo phân tổ này. Đặc biệt, cần có quy định ghi nhận và thống kê riêng về tử vong thai nhi như một loại thông tin quan trọng hàng đầu phục vụ hoạch định chính sách công.

⁹⁸ Xem chi tiết hơn về danh mục các bảng thống kê hộ tịch chi tiết trong tài liệu: LHQ, Các nguyên tắc và khuyến nghị về hệ thống thống kê hộ tịch, xuất bản lần 3, New York, 2014, trang 157-200.

⁹⁹ Bài tham luận của đại diện TCTK: Góp ý đối với Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp luật về thống kê hộ tịch ở Việt Nam, , hội thảo tham vấn cho Báo cáo đánh giá khuôn khổ pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch, quản lý định danh ở Việt Nam, Hà Nội, 8/2021.

PHẦN VII: QUẢN LÝ ĐỊNH DANH

Định danh của một cá nhân hiểu theo nghĩa rộng bao gồm những bằng chứng pháp lý khác nhau về nhân thân của cá nhân đó. Theo nghĩa này, một trong những mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 khi đề cập đến định danh pháp lý đã nhấn mạnh bao gồm cả đăng ký khai sinh. Bên cạnh đó, còn có khái niệm định danh theo nghĩa hẹp, được trình bày trong Phần VII này, hàm ý quản lý định danh quốc gia thông qua cấp và quản lý thẻ định danh cá nhân, số định danh cá nhân.

1. Rà soát pháp luật Việt Nam so với thông lệ quốc tế

1.1. Tính phổ quát

Để ghi nhận tầm quan trọng của việc có được định danh pháp lý, Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững của LHQ thừa nhận sự cần thiết phải thiết lập “định danh pháp lý cho tất cả mọi người, bao gồm đăng ký khai sinh, vào năm 2030”. Đây là mục tiêu cốt lõi trong chương trình nghị sự đã được thống nhất toàn cầu này (Mục tiêu 16.9). Mọi người có quyền có giấy tờ định danh, bất kể quốc tịch, tình trạng cư trú, tình trạng không quốc tịch, tình trạng tị nạn hoặc bất kỳ sự phân biệt nào khác.

Đối chiếu với tiêu chuẩn này, thẻ căn cước công dân được cấp cho tất cả công dân Việt Nam. Luật cũng quy định quy trình, thủ tục cụ thể cấp thẻ thường trú hoặc tạm trú được cấp cho công dân nước ngoài hoặc người không quốc tịch. Tuy nhiên, mặc dù Việt Nam hiện nay không có người tị nạn, nhưng pháp luật chưa có quy định dự liệu những trường hợp như vậy để cấp giấy tờ định danh cho người tị nạn.

1.2 Thông tin thu thập vào hệ thống định danh quốc gia

Theo thông lệ trên thế giới, việc đăng ký định danh cá nhân thu thập và ghi lại các thuộc tính nhận dạng chính, thường bao gồm thông tin tiểu sử (chẳng hạn như: tên, ngày sinh, giới tính, v.v.); thông tin sinh trắc học, chẳng hạn như dấu vân tay, móng mắt hoặc nhận dạng khuôn mặt. Luật cần quy định rõ ràng về việc thông tin sinh trắc học sẽ được thu thập; cách thay thế để thu thập thông tin sinh trắc học trong những trường hợp như dấu vân tay của một người đã bị mòn; thời điểm thu thập thông tin sinh trắc học, cụ thể là từ độ tuổi nào thì cần thu thập dấu vân tay, nhận dạng khuôn mặt.¹⁰⁰ Các thông tin đó cần tuân theo nguyên tắc tính tỷ lệ và tính cần thiết, nghĩa là phải phù hợp với mục đích cụ

¹⁰⁰ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019; Gelb A.& Metz A., Cuộc cách mạng về định danh cá nhân: Liệu định danh số có thể phục vụ cho phát triển? Trung tâm Phát triển toàn cầu, Washington DC, 2018.

thể, có giới hạn (không nên yêu cầu nhiều thông tin hơn mức cần thiết), chỉ cần đủ để xác nhận danh tính của một người.

Ở Việt Nam, Luật Căn cước công dân năm 2014 và các nghị định, thông tư liên quan đến CCCD có những quy định về vấn đề này. Theo đó, thông tin được thu thập trong quá trình cấp thẻ CCCD, cập nhật vào cơ sở dữ liệu CCCD bao gồm cả thông tin tiểu sử và thông tin sinh trắc học. Các quy định nói trên có một số điểm sau đây đáng lưu ý:

Thứ nhất, một cách tổng quan, thông tin định danh cá nhân được thu thập khá nhiều, một số loại thông tin vượt quá yêu cầu của định danh cá nhân là xác nhận danh tính của công dân. Chẳng hạn như thông tin về cha mẹ, vợ chồng, người đại diện pháp luật, về thời gian, địa điểm chết là không cần thiết cho mục đích định danh cá nhân; thông tin về tôn giáo, nhóm máu là thông tin nhạy cảm, có tính riêng tư, và cũng không cần thiết để định danh cá nhân. Thậm chí phạm vi thông tin thu thập, cập nhật vào cơ sở dữ liệu CCCD rộng hơn nhiều phạm vi thông tin của cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Thứ hai, pháp luật chưa có quy định dự liệu hình thức thay thế dấu vân tay khi không thể lấy dấu vân tay, ví dụ vân tay người lớn tuổi, người lao động chân tay bị mờ; người bị cụt tay, cụt ngón tay... Pháp luật mới chỉ quy định cán bộ có trách nhiệm ghi thông tin về dấu vân tay vào phiếu. Hơn nữa, theo khuyến cáo của LHQ, không cần phải quy định về các loại thông tin sinh trắc học trong Luật của Quốc hội, mà chỉ cần quy định trong văn bản dưới luật cho linh hoạt, phù hợp với công nghệ sinh trắc học phát triển nhanh chóng¹⁰¹. Tuy nhiên, theo thông lệ tốt, Luật cần phải có điều khoản ủy quyền cho Chính phủ hoặc Bộ quy định về các loại thông tin sinh trắc học được thu thập.

Về thời điểm cấp thẻ định danh cá nhân, các quốc gia có quy định khác nhau, nhưng thường ở độ tuổi từ 15 đến 18, vì việc lấy sinh trắc học ở những người dưới 15 tuổi có thể khó khăn. Khoảng thời gian thẻ định danh cá nhân có hiệu lực thông thường từ 10-15 năm; sau đó phải cấp lại. Đối chiếu với thông lệ này, Việt Nam có quy định tương tự, theo đó công dân Việt Nam từ 14 tuổi trở lên đều được cấp thẻ CCCD; thẻ được cấp lại khi công dân tròn 25 tuổi, 40 tuổi và 60 tuổi. Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của công nghệ sinh trắc học, hiện nay đã có những nước cấp thẻ định danh cá nhân ở độ tuổi sớm hơn nhiều. Đây là một yếu tố để Việt Nam nghiên cứu cân nhắc áp dụng.

1.3. Liên kết giữa đăng ký khai sinh và cấp thẻ CCCD

¹⁰¹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 446.

Tương tự như ở nhiều nước, ở Việt Nam có sự liên kết giữa đăng ký khai sinh và cấp thẻ căn cước công dân (đăng ký định danh); kết nối giữa cơ sở dữ liệu hộ tịch và cơ sở dữ liệu căn cước công dân. Giấy đăng ký khai sinh là một trong những loại giấy tờ công dân cung cấp để được cấp thẻ CCCD. Nhiều trường thông tin trong đơn đề nghị cấp thẻ CCCD cần phải điền theo thông tin trong giấy đăng ký khai sinh. Thông tin về tuổi trong giấy đăng ký khai sinh là cơ sở để xác định tuổi hợp lệ được cấp thẻ CCCD.

Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định để tận dụng cấp thẻ CCCD như một cách thức để hoàn tất đăng ký khai sinh quá hạn. Theo quy định tại Điều 5, Thông tư số 60/2021/TT-BCA, để được cấp thẻ CCCD, nếu không có thông tin công dân trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, công dân xuất trình một trong các loại giấy tờ hợp pháp chứng minh nội dung thông tin nhân thân. Nghĩa là không coi việc xuất trình giấy đăng ký khai sinh cần được ưu tiên trong trường hợp này. Bên cạnh đó, trong trường hợp người phụ trách cấp thẻ CCCD phát hiện thấy công dân chưa đăng ký khai sinh, thì chưa có quy trình, thủ tục hỗ trợ họ hoàn tất đăng ký khai sinh như ở nhiều nước.

1.4. Cấp mã số định danh phổ cập (số căn cước công dân)

Mã số định danh phổ cập (Universal Identity Code - UIC) là một mã gồm các số ngẫu nhiên, hoặc gồm các chữ và số ngẫu nhiên được cấp và gắn cho một cá nhân suốt đời. UIC phải là duy nhất và được tạo ngẫu nhiên. Nó không được chứa thông tin nhận dạng, chẳng hạn như ngày sinh của một người. Ở các quốc gia có hệ thống UIC, UIC được cấp và gắn với mỗi cá nhân ngay khi họ mới ra đời, thông thường do cơ quan đăng ký hộ tịch cấp khi đăng ký khai sinh; ở một số nước do cơ quan quản lý định danh cấp.

Tương tự như UIC, ở Việt Nam mỗi công dân được cấp một số định danh cá nhân trong cả đời. Những công dân đã đăng ký khai sinh và có thường trú lâu năm nhưng chưa được cấp số định danh cá nhân thì được cấp trong quá trình cấp thẻ CCCD. Ở Việt Nam, cơ quan đăng ký hộ tịch chuyển thông tin cho cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để cơ quan này cấp số định danh cá nhân, chuyển lại cho cơ quan đăng ký hộ tịch ghi số định danh cá nhân vào giấy đăng ký khai sinh.

Bên cạnh đó, số định danh cá nhân của Việt Nam có 12 chữ số, nhưng thay vì được chọn ngẫu nhiên hoàn toàn, số CCCD có 6 chữ số chọn ngẫu nhiên, còn 6 chữ số khác là mã số của thế kỷ, năm sinh, giới tính, tỉnh/thành hoặc quốc gia nơi đăng ký khai sinh. Để tham khảo, Na Uy với dân số chỉ 4 triệu người đã phải thay đổi sang UIC có toàn bộ các số ngẫu nhiên vì lo ngại hết số¹⁰². Hơn nữa,

¹⁰² LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, Hộp số 32, trang 134-135.

như kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, mã số định danh cá nhân không được chọn ngẫu nhiên hoàn toàn thì có thể chịu nguy cơ bị đánh cắp thông tin, hoặc bản thân mã số này bị đánh cắp¹⁰³.

Theo thông lệ tốt trên thế giới, không nên từ chối cấp UIC vì lí do công dân, quốc tịch hoặc cư trú; được cấp cho tất cả mọi người mà không phân biệt. Bởi lẽ UIC không trao quốc tịch, quyền công dân hoặc bất kỳ quyền pháp lý cụ thể nào, nó chỉ dành cho mục đích định danh cá nhân và hành chính, theo dõi biến động của dân cư quốc gia, hoặc được sử dụng để kết nối các cơ sở dữ liệu chuyên môn. Trong khi đó, ở Việt Nam, xuất phát từ mục đích quản lý công dân Việt Nam, cho nên số định danh cá nhân chỉ được cấp cho công dân Việt Nam khi đăng ký khai sinh, nhưng các nhóm người khác như người nước ngoài, người không quốc tịch không được cấp số định danh cá nhân.

1.5. Thông tin chứa trong giấy tờ định danh cá nhân

Theo khuyến nghị của LHQ, giấy tờ xác nhận định danh (như thẻ căn cước cá nhân) không được chứa thông tin bí mật cá nhân trên bề mặt, cũng như không nên tạo khả năng truy xuất trái phép thông tin bí mật cá nhân trong thẻ, chẳng hạn như trong con chip gắn với thẻ. Ví dụ: tên quốc gia hoặc dân tộc của một người không nên có trên giấy tờ định danh. Chỉ cần hiển thị một lượng thông tin hạn chế trên giấy tờ định danh đủ để xác nhận tư cách của một cá nhân (họ tên, ngày sinh, giới tính), đặc biệt nếu giấy tờ định danh có sinh trắc học, mã PIN hoặc phương pháp xác thực khác được gắn kèm.

Để đối chiếu, Luật Căn cước công dân năm 2014 và Thông tư số 06/2021/TT-BCA quy định các loại thông tin cá nhân của công dân trên thẻ CCCD: số thẻ; ảnh người mang thẻ; họ tên; ngày tháng năm sinh; giới tính; quốc tịch; quê quán; nơi thường trú; đặc điểm nhân dạng; vân tay ngón trỏ phải và ngón trỏ trái; thông tin được mã hóa trong con chip.

Tuy nhiên, không VBQPPL dưới luật nào quy định rõ ràng về các loại thông tin cụ thể chứa trong con chip gắn với thẻ CCCD loại mới. Theo đại diện Bộ Công an trả lời báo chí, con chip gắn trên thẻ CCCD mã hóa các dữ liệu cá nhân (sinh trắc học) cơ bản của công dân (họ tên, quê quán...) và vân tay, hình ảnh, đặc điểm nhận dạng. Ngoài ra, sau này trong chip có thể cập nhật các thông tin cá nhân như bảo hiểm, ngân hàng, giấy phép lái xe. Việc cập nhật sẽ được thực hiện thông qua sự chủ động của người dân (đến thông báo tại cơ quan chức năng) hoặc thông qua cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư; nhằm tạo thuận lợi cho

¹⁰³ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, Hộp số 32, trang 134-135.

công dân khi thực hiện các thủ tục hành chính¹⁰⁴. Nếu con chip chỉ chứa các dữ liệu nhận dạng của công dân như trên thì hầu như phù hợp với khuyến nghị của LHQ. Tuy nhiên, nếu sau này con chip tích hợp cả các loại thông tin thuộc các lĩnh vực khác sẽ thiếu nhất quán với Khoản 1, Điều 3, Luật CCCD năm 2014, theo đó, “CCCD là thông tin *cơ bản về lai lịch, nhân dạng* của công dân theo quy định của Luật này”. Như vậy, theo quy định này của Luật, chức năng của thẻ CCCD chỉ dùng để xác thực danh tính của cá nhân, chứ không phải là loại giấy tờ chứa cả thông tin để được quyền cung cấp các dịch vụ công. Bên cạnh đó, CSDL chuyên ngành sẽ được đồng bộ hóa, kết nối với CSDLQGDC thông qua số định danh cá nhân, việc xác thực danh tính được thực hiện qua CSDLQGDC và số định danh cá nhân để cá nhân có thể nhận được dịch vụ công. Như vậy, không có nhu cầu đưa thông tin cá nhân trong các lĩnh vực khác như bảo hiểm, ngân hàng, giấy phép lái xe vào con chip của thẻ CCCD.

1.6. Xác thực danh tính

Xác thực là việc đối chiếu, xác nhận danh tính của người khai báo so với danh tính của người đó đã được đăng ký tại cơ quan có thẩm quyền,¹⁰⁵ hay nói cách khác, chứng minh đúng là người như anh ta khai báo. Xác thực được thực hiện khi cá nhân sử dụng các dịch vụ hay giao dịch khác nhau.

Đối chiếu với định nghĩa trên đây, theo quy định của pháp luật, công dân Việt Nam sử dụng thẻ CCCD để chứng minh danh tính khi sử dụng các dịch vụ hành chính công hoặc giao dịch khác nhau. Khi công dân đã xuất trình thẻ CCCD thì cơ quan, tổ chức, cá nhân không được yêu cầu giấy tờ khác chứng minh danh tính của công dân.

Tuy nhiên, cách thức xác thực danh tính của cá nhân ở Việt Nam chưa đa dạng như ở các nước. Công dân hầu như chỉ trực tiếp xuất trình thẻ CCCD để được xác thực danh tính, qua đó tiếp cận các dịch vụ, các quyền lợi được hưởng, hoặc thực hiện các giao dịch. Theo đại diện Bộ Công an, với thẻ CCCD gắn chip, quá trình xác thực có thể được thực hiện trực tiếp qua chip¹⁰⁶. Bên cạnh đó, theo Khoản 6, Điều 1, Nghị định 37/2021/NĐ-CP, các tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số định danh điện tử có quyền khai thác thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để cung cấp dịch vụ của mình. Hoặc theo Khoản 2, Điều 4, Nghị định số 30/2021/NĐ-CP¹⁰⁷, trong trường hợp công dân Việt

¹⁰⁴ Xem tại đây: <https://vnexpress.net/tinh-nang-ma-qr-chip-dien-tu-tren-can-cuoc-moi-4247942.html>

¹⁰⁵ *Toàn cảnh công nghệ về định danh được số hóa*, Ngân hàng thế giới, 2018, trang 6.

¹⁰⁶ Xem tại đây: <https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/thoi-su/30593/dung-the-can-cuoc-cong-dan-gan-chip-nguoi-dan-duoc-loi-gi>

¹⁰⁷ Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 99/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Nhà ở.

Nam đã được cấp số định danh cá nhân, đồng thời cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và cơ sở dữ liệu về đăng ký đầu tư, đăng ký doanh nghiệp được kết nối với nhau, thì công dân được sử dụng số định danh cá nhân thay thế cho các giấy tờ liên quan đến nhân thân khi thực hiện thủ tục liên quan đến lĩnh vực nhà ở, kinh doanh bất động sản. Bảo hiểm xã hội Việt Nam cũng đang đồng bộ hóa CSDL của ngành mình với CSDLQGDC để phục vụ cho mục đích cung cấp dịch vụ bảo hiểm được thuận lợi hơn. Như vậy, pháp luật đã quy định thêm một số cách thức để xác thực định danh.

1.7. Chấm dứt định danh pháp lý

Pháp luật Việt Nam không quy định trực tiếp về vô hiệu hóa số định danh cá nhân và thẻ CCCD, thủ tục vô hiệu hóa. Tuy nhiên, theo Luật Căn cước công dân năm 2014, mỗi công dân Việt Nam được cấp một số định danh cá nhân duy nhất không lặp lại với người khác. Số định danh cá nhân đồng thời là số thẻ CCCD. Đồng thời, theo quy định của pháp luật, thông tin về người chết khi đăng ký tử vong được chuyển cho cơ quan quản lý CCCD. Như vậy, những quy định này hàm ý khi một người chết, định danh cá nhân của người đó sẽ chấm dứt.

Bên cạnh đó, thẻ CCCD được thu hồi hoặc hủy bỏ trong các trường hợp thôi quốc tịch Việt Nam; hoặc khi xảy ra nhầm lẫn trong quá trình cấp thẻ CCCD. Đây cũng là những trường hợp được coi là chấm dứt định danh pháp lý. Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định chấm dứt định danh trong trường hợp số định danh cá nhân bị đánh cắp.

Pháp luật Việt Nam theo thông lệ tốt nhất trên thế giới khi đảm bảo hệ thống đăng ký hộ tịch và hệ thống định danh quốc gia được liên kết với nhau, để khi ca tử được đăng ký trong hệ thống đăng ký hộ tịch thì thông tin đó sau đó sẽ được gửi đến hệ thống định danh quốc gia.

2. Khuyến nghị sửa đổi, bổ sung pháp luật

2.1. Bảo đảm tính phổ quát

Pháp luật cần dự liệu các trường hợp khác nhau để không bỏ sót các nhóm người trong hệ thống định danh, cụ thể là nên quy định về cấp giấy tờ định danh cá nhân đối với người tị nạn, người di cư.

Bên cạnh đó, theo thông lệ tốt trên thế giới, xuất phát từ quan niệm để phục vụ mục đích theo dõi biến động dân cư nói chung trong một quốc gia, chứ không chỉ quản lý công dân, số định danh cá nhân là nên được cấp cho mọi người sinh ra và cư trú trên lãnh thổ quốc gia, không phân biệt quốc tịch, tình trạng di trú, hay bất kỳ cơ sở nào khác. Đối với những người đến Việt Nam có ý định cư trú lâu dài, nên cấp số định danh cá nhân cho họ khi họ làm thủ tục cấp giấy tờ định danh cá nhân (thẻ thường trú). Số định danh cá nhân giúp quản lý định danh của cá nhân hiện diện trong lãnh thổ quốc gia được tốt hơn, mà lại không phải trao

quyền quốc tịch, không ảnh hưởng đến vị thế công dân hay bất kỳ vị thế pháp lý nào khác của cá nhân.

2.2. Thông tin thu thập vào hệ thống CCCD

Theo nguyên tắc tỷ lệ hợp lý và tính cần thiết, phù hợp với quy định tại Khoản 1, Điều 3, Luật CCCD năm 2014, thông tin thu thập trong quá trình cấp thẻ CCCD và thông tin hiển thị và chứa trong thẻ CCCD chỉ cần vừa đủ phù hợp với mục đích của thẻ là để xác nhận định danh của cá nhân; mà không cần phải có thông tin cá nhân trong các lĩnh vực khác. Pháp luật cần quy định rõ, hệ thống định danh chỉ chứa thông tin tối thiểu (họ tên, ngày tháng năm sinh, giới tính) và thông tin sinh trắc học (ảnh, vân tay, thông tin thay thế khác nếu cần). Để tham khảo, có thể xem xét trường hợp Estonia với thẻ định danh cá nhân gắn chip rất hiện đại được sử dụng trong nhiều dịch vụ công và tư, nhưng con chip chỉ chứa một số ít thông tin của chủ thẻ: họ tên, giới tính, số định danh cá nhân, khóa mã hóa, chứng chỉ khóa công khai¹⁰⁸. Bên cạnh đó, có thể cân nhắc khuyến nghị của Ngân hàng thế giới không nên hiển thị số định danh cá nhân trên bề mặt thẻ CCCD.

Luật cần có điều khoản ủy quyền cho Chính phủ hoặc Bộ Công an quy định về các loại thông tin sinh trắc học được thu thập; cách thức thay thế vân tay trong quá trình cấp thẻ CCCD và trong những trường hợp cần xác thực nhân thân, đề phòng khi không thể lấy dấu vân tay.

2.3. Liên kết giữa đăng ký khai sinh và cấp thẻ CCCD

Để khuyến khích đăng ký khai sinh, nếu chưa có thông tin công dân trong CSDLQGDC, cần có quy định giấy đăng ký khai sinh là loại giấy tờ xuất trình đầu tiên khi làm thủ tục cấp thẻ CCCD. Đây là một cách thức tốt được sử dụng ở nhiều nước để khoanh vùng những trường hợp chưa đăng ký khai sinh và khuyến khích đăng ký khai sinh. Giấy đăng ký khai sinh là giấy tờ xác nhận nhân thân đầu tiên trong một đời người, cho nên luôn được ưu tiên hơn khi đăng ký định danh ở các nước. Đồng thời, trong quá trình cấp thẻ CCCD mà phát hiện công dân chưa bao giờ đăng ký khai sinh, thì cần có thủ tục hỗ trợ họ đăng ký khai sinh.

2.4. Số định danh cá nhân

Để tránh các rủi ro khác nhau, như kinh nghiệm Na Uy hay Hàn Quốc cho thấy, cần cân nhắc sử dụng 12 số ngẫu nhiên thay vì 6 số như hiện nay, và không nên hiển thị thông tin nhân thân của cá nhân trong số định danh cá nhân.

¹⁰⁸ Liên Hợp quốc, Hướng dẫn xây dựng khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 92.

Theo tài liệu của LHQ tổng hợp thông lệ trên thế giới, việc cấp số định danh cá nhân có thể do cơ quan đăng ký hộ tịch, hoặc cơ quan quản lý định danh, hoặc cơ quan phụ trách cơ sở dữ liệu dân số quốc gia cấp đều phù hợp¹⁰⁹. Hiện nay ở Việt Nam, cơ quan quản lý CSDLQGDC cấp số định danh cá nhân và chuyển lại cho cơ quan đăng ký hộ tịch để ghi vào giấy đăng ký khai sinh; cơ quan quản lý CCCD cũng nhận số này để ghi vào thẻ CCCD khi cấp thẻ. Điều này được coi là phù hợp với kinh nghiệm hàng chục năm của ngành công an.

Mặt khác, có thể nghiên cứu áp dụng quy trình ngược lại, trao cho cơ quan đăng ký hộ tịch thẩm quyền trực tiếp cấp số này cùng với việc cấp giấy đăng ký khai sinh, sau đó chuyển thông tin về số định danh cá nhân cho cơ quan quản lý CSDLQGDC để nhập thông tin vào CSDL này; đồng thời chuyển cho cơ quan quản lý CCCD ghi vào thẻ CCCD khi cấp thẻ.

Dù theo phương án nào, pháp luật cần đảm bảo để số định danh cá nhân được cấp và lưu vào hồ sơ hộ tịch cho mọi trẻ em sinh ra trên lãnh thổ quốc gia. Nếu theo khuyến nghị này, cần sửa đổi pháp luật của Việt Nam, theo đó không chỉ công dân Việt Nam mới được cấp số định danh cá nhân.

2.5. Xác thực danh tính

Trong thời gian tới, pháp luật nhiều lĩnh vực cần sửa đổi để đa dạng hóa cách thức để công dân có thể sử dụng giấy tờ định danh cá nhân của mình để xác thực danh tính. Chẳng hạn, tương tự như trường hợp thực hiện thủ tục kinh doanh bất động sản, cá nhân có thể sử dụng số định danh cá nhân để thực hiện các thủ tục bảo hiểm xã hội, xác thực khi nộp thuế trên mạng, hoặc tiếp cận dịch vụ y tế, hoặc nhiều lĩnh vực khác.

Đồng thời, như tài liệu của LHQ khuyến nghị, pháp luật cần dự liệu các phương án xác thực dự phòng nếu phương án ban đầu không thành công, ví dụ như mã số dùng một lần gửi qua điện thoại di động (OTP), vân trắc học thay thế. Hoặc việc xác thực có thể diễn ra theo nhiều cách khác như sử dụng số PIN chỉ được cấp cho cá nhân đó, hoặc kiểm tra vân tay của người đó so với vân tay lưu trong con chip gắn trên thẻ, hoặc chữ ký điện tử.¹¹⁰ Như đã đề cập, với việc xác thực danh tính qua số định danh cá nhân như hiện nay đã bắt đầu thực hiện, sẽ không cần phải tích hợp thông tin của các lĩnh vực khác trong con chip của thẻ CCCD.

Tại thời điểm 9/2021, Bộ Thông tin và Truyền thông đang được Chính phủ giao xây dựng Nghị định về định danh và xác thực điện tử, về mô hình hệ thống định danh và xác thực điện tử là mô hình liên hiệp khi cho phép nhiều nhà cung cấp

¹⁰⁹ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 276.

¹¹⁰ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 461 - 463.

dịch vụ định danh và xác thực điện tử với nhiều mức độ bảo đảm danh tính số khác nhau. Dự thảo Nghị định cũng quy định nền tảng trao đổi định danh và xác thực điện tử quốc gia.¹¹¹ Như vậy, cùng với việc ban hành Nghị định này, các quy định liên quan trong các VBQPPL về quản lý định danh cũng cần được rà soát, sửa đổi bổ sung cho đồng bộ.

2.6. Chấm dứt định danh pháp lý

Việc chấm dứt một định danh pháp lý (bao gồm cả thẻ CCCD và số định danh cá nhân) có ý nghĩa quan trọng để ngăn chặn việc sử dụng định danh của người đã mất hoặc trong trường hợp định danh bị đánh cắp. Mặc dù các quy định hiện hành ở Việt Nam đã có hàm ý định danh pháp lý cá nhân sẽ kết thúc khi cá nhân đó chết, nhưng vẫn có quy định trực tiếp, rõ ràng về chấm dứt sự tồn tại của thẻ CCCD và số định danh cá nhân của một người khi người đó chết. Bên cạnh đó, pháp luật cần bổ sung quy định về việc hủy thẻ CCCD hoặc số định danh cá nhân của một người khi thẻ hoặc số đó bị đánh cắp.

Pháp luật cần quy định rõ, số định danh cá nhân của cá nhân đã chết có được sử dụng lại để cấp cho cá nhân khác hay không. Các nước có quy định khác nhau về vấn đề này. Có những nước quy định không bao giờ làm việc đó; một số nước khác cho phép sẽ sử dụng lại số định danh cá nhân của người đã chết sau một khoảng thời gian nhất định, thường là sau 50 hoặc 100 năm sau đó. Theo thông lệ tốt nhất trên thế giới, số định danh cá nhân của người đã chết sẽ không bao giờ được cấp lại cho người khác. Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện tại, mỗi công dân được cấp một số định danh cá nhân, không lặp lại. Có vẻ như quy định này hàm ý số định danh cá nhân đó sẽ không được cấp lại cho người khác khi cá nhân chết. Tuy nhiên, vẫn cần quy định rõ ràng hơn, chẳng hạn khi một người chết, số định danh cá nhân của người đó sẽ bị hủy vĩnh viễn.

¹¹¹ Phạm Quốc Hoàn, Nền tảng định danh và xác thực điện tử an toàn: Mô hình nào cho Việt Nam? Tạp chí TT&TT số 6 tháng 6/2021. Có thể xem tại đây:

<https://mic.gov.vn/atantt/Pages/TinTuc/tinchitiet.aspx?tintucid=147752>

PHẦN VIII. CƠ SỞ DỮ LIỆU QUỐC GIA VỀ DÂN CƯ

1. Rà soát pháp luật Việt Nam

1.1. Chức năng của Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư

Theo định nghĩa của LHQ, cơ sở dữ liệu dân số quốc gia do Chính phủ quản lý, là hệ thống dữ liệu **liên tục** ghi lại, lưu giữ thông tin **có lựa chọn** liên quan đến từng thành viên **dân số cư trú** tại một quốc gia, đảm bảo cập nhật về quy mô, đặc điểm dân số của quốc gia tại bất kỳ thời điểm nào¹¹². Cơ sở dữ liệu này có thông tin về tất cả những người cư trú trong lãnh thổ của quốc gia, bất kể tình trạng quốc tịch, công dân của họ.¹¹³ Thông tin từ các cơ sở dữ liệu khác của chính phủ được chia sẻ với cơ sở dữ liệu dân số, được sử dụng cho một mục đích hành chính cụ thể.

Đối chiếu với khái niệm này, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư của Việt Nam cũng là một cơ sở dữ liệu do Chính phủ thống nhất quản lý (thông qua Bộ Công an), phục vụ quản lý nhà nước và giao dịch của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thông tin từ các cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác của các cơ quan nhà nước cũng được kết nối với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Tuy nhiên, khác với các nước, theo Điều 9, Luật Căn cước công dân năm 2014, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư của Việt Nam chỉ lưu trữ thông tin cơ bản của **tất cả các công dân Việt Nam** (được hiểu là cả trong và ngoài nước), mà không có thông tin của các nhóm người khác cư trú trên lãnh thổ Việt Nam.

1.2. Phương thức chia sẻ thông tin với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư

Ở Việt Nam, giống như một số nước, theo quy định của pháp luật¹¹⁴, thông tin của công dân được chia sẻ từ các cơ sở dữ liệu khác nhau của chính phủ và được lưu trữ trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư theo mô hình tích hợp thông tin (merged information). Mô hình này khác với mô hình kết nối thông tin (linked information) được nhiều nước sử dụng. Theo đó, thông tin được lưu trữ trong các hệ thống dữ liệu khác nhau, được liên kết và chia sẻ khi cần thiết, thường là thông qua việc sử dụng số định danh phổ quát (UIC), để cơ quan có thẩm quyền có thể truy cập được thông tin mong muốn vào thời điểm cần thiết vì mục đích quản lý hành chính cụ thể.

¹¹² LHQ, Các nguyên tắc và khuyến nghị đối với hệ thống thống kê hộ tịch, bản sửa đổi lần 3, 2014, đoạn 454.

¹¹³ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn. 470.

¹¹⁴ Theo Khoản 2, Điều 9, Điều 11, Khoản 1, Điều 12, Luật Căn cước công dân năm 2014; Điểm 3, Khoản 1, Điều 4, Nghị định số 137/2015/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Căn cước công dân năm 2014.

Trên phương diện chia sẻ thông tin với cơ sở dữ liệu dân số quốc gia, không có mô hình nào được coi là thông lệ tốt nhất trên thế giới. Tuy nhiên, mô hình tích hợp thông tin có rủi ro cao hơn đối với dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư, bởi lẽ thông tin được tập trung vào một nơi, dẫn đến khả năng một tổ chức, cá nhân có thể tiếp cận được toàn bộ thông tin về công dân, ngoài những thông tin mà tổ chức, cá nhân đó có thẩm quyền tiếp cận.¹¹⁵ Theo kinh nghiệm các nước, việc sử dụng số UIC để kết nối, chia sẻ thông tin giữa các cơ sở dữ liệu có thể dẫn đến rủi ro cao đối với dữ liệu cá nhân.¹¹⁶ Cho nên cần lưu ý bảo đảm an toàn thông tin khi sử dụng UIC; chẳng hạn như áp dụng mô hình liên kết giữa các cơ sở dữ liệu của các cơ quan chính phủ thay vì tích hợp; liên kết thông qua một nền tảng thứ ba (ví dụ X – Road ở Estonia) khớp nối số UIC với mã số của cá nhân ở lĩnh vực cụ thể để cá nhân đó không phải cung cấp số UIC cho nhà cung cấp dịch vụ; không ghi số UIC lên giấy khai sinh, bởi lẽ giấy khai sinh không chứa thông tin sinh trắc học để có thể xác thực số UIC đó là thật.

1.3. Chia sẻ thông tin với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư

a) Chia sẻ thông tin từ Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử

Theo quy định, các cơ quan đăng ký hộ tịch cần phải cập nhật thông tin hộ tịch của công dân cho cơ quan quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Pháp luật nêu cụ thể các loại thông tin cần cập nhật gồm: thông tin khi thực hiện đăng ký khai sinh; tình trạng hôn nhân; thay đổi, cải chính, bổ sung hộ tịch, xác định lại dân tộc; thông tin ghi vào sổ hộ tịch sự thay đổi hộ tịch theo quyết định của tòa án hoặc cơ quan có thẩm quyền; thông tin ghi vào sổ hộ tịch về các việc hộ tịch của công dân Việt Nam do các cơ quan nước ngoài giải quyết; giám hộ, kết thúc giám hộ; thông tin về tuyên bố một người mất tích, hủy tuyên bố người mất tích; tuyên bố người chết, hủy tuyên bố người chết; thông tin thu nhận được khi đăng ký khai tử.

Pháp luật không quy định thời hạn cụ thể, nhưng yêu cầu ngay sau khi thực hiện đăng ký khai sinh, khai tử, hoặc các sự kiện hộ tịch khác làm thay đổi thông tin của công dân, thì thông tin đó cần phải được cập nhật vào cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Ngược lại, thông tin được chia sẻ từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử có: Số định danh cá nhân khi đăng ký khai sinh; thông tin đã có trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để kiểm tra, đối chiếu với cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử.

¹¹⁵ Gelb A.& Metz A., Cuộc cách mạng về định danh cá nhân: Liệu định danh số có thể phục vụ cho phát triển? Trung tâm Phát triển toàn cầu, Washington DC, 2018, trang 29.

¹¹⁶ LHQ, Hướng dẫn xây dựng Khung pháp lý về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh, New York, 2019, đoạn 105.

Trên phương diện này, pháp luật Việt Nam phù hợp với thông lệ tốt nhất trên thế giới, với thông tin chia sẻ đáp ứng nguyên tắc tỷ lệ phù hợp, ở mức cần thiết; thậm chí một số khía cạnh còn quy định cụ thể hơn các nước; thông tin từ đăng ký khai sinh, khai tử là đầu vào của CSDLQGDC, qua đó xác nhận nhân thân của cá nhân trong nhiều lĩnh vực khác nhau.

b) Chia sẻ thông tin từ Cơ sở dữ liệu CCCD

Luật Căn cước công dân và các nghị định, thông tư có liên quan chỉ quy định, cơ sở dữ liệu CCCD là một bộ phận của cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, được kết nối với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Tuy nhiên, Luật và các VBQPPL dưới luật không có quy định về các loại thông tin cần cập nhật từ cơ sở dữ liệu CCCD với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư; quy trình; thời hạn cập nhật thông tin. Hơn nữa, đáng lẽ ra cần quy định phạm vi thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư bao gồm cả những loại thông tin của cơ sở dữ liệu CCCD, chứ không phải ngược lại như hiện nay theo Điều 15, Luật CCCD, cơ sở dữ liệu CCCD bao gồm cả những loại thông tin của cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

c) Chia sẻ, cập nhật thông tin từ các nguồn dữ liệu khác

Theo pháp luật, CSDLQGDC là CSDL dùng chung, được sử dụng cho mục đích quản lý dân cư, hành chính, cung cấp dịch vụ công trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Thời gian qua, các CSDL chuyên ngành đã được triển khai đồng bộ hóa với CSDLQGDC vì mục đích này. Đây là cách làm tương tự như ở nhiều nước như Estonia, Hà Lan, Hàn Quốc, Peru, Uruguay, khi CSDL dân cư quốc gia được kết nối với nhiều CSDL chuyên ngành khác, và các dịch vụ công (ở một số nước cả dịch vụ tư) được cung cấp nhờ xác thực danh tính qua CSDL dân cư quốc gia.

Nghị định 137/2015/NĐ-CP và Nghị định 37/2021/NĐ-CP quy định khá chi tiết về quy trình, thời hạn thu thập, cập nhật thông tin từ hồ sơ, cơ sở dữ liệu cư trú, tàng thư hồ sơ hộ khẩu vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Đáng chú ý là Nghị định 37/2021/NĐ-CP đã quy định trách nhiệm của Công an xã, phường, thị trấn trong việc cập nhật thông tin của công dân vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Bên cạnh đó, trong trường hợp thông tin về công dân trong các cơ sở dữ liệu đã nêu trên còn thiếu, thông tin đó phải được cập nhật đầy đủ, kịp thời từ các cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác.

Ngược lại, các cơ quan nhà nước có thể gửi văn bản đề nghị cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để khai thác, sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phải trả lời trong vòng 3 ngày làm việc.

1.4. Bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư

Luật Căn cước công dân năm 2014 và Nghị định 137/2015/NĐ-CP đã có một số quy định hướng đến bảo vệ dữ liệu cá nhân và tính riêng tư đối với thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu khác được kết nối¹¹⁷. Bên cạnh đó, trong các luật, nghị định có liên quan đến dữ liệu có khá nhiều quy định về vấn đề này. Đồng thời, Luật Căn cước công dân tại Điều 9 đã giới hạn những loại thông tin nào được thu thập, cập nhật vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Tuy nhiên, các quy định nói trên mới chỉ ở mức độ chung chung, chưa được cụ thể, chưa đặt ra các quy trình, thủ tục chi tiết, các giới hạn rõ ràng trong việc lưu trữ, khai thác, sử dụng thông tin trong các cơ sở dữ liệu nói trên để việc bảo vệ dữ liệu cá nhân và tính riêng tư của thông tin. Chẳng hạn, pháp luật quy định, các cơ quan, tổ chức chỉ được sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình, hoặc chỉ để giải quyết thủ tục hành chính. Quy định này đã cụ thể hơn so với những quy định về cùng vấn đề, nhưng vẫn có thể quy định rõ ràng hơn, đặt ra yêu cầu các chủ thể nói trên chỉ được tiếp cận các thông tin hợp pháp mà họ yêu cầu, không được hơn.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật

2.1. Mở rộng phạm vi thu thập thông tin

Cơ sở dữ liệu dân số quốc gia được thiết lập nhằm mục đích đảm bảo cập nhật thông tin về quy mô, đặc điểm, biến động của toàn bộ dân số của quốc gia tại bất kỳ thời điểm nào, mà không phụ thuộc vào việc dân số đó đến từ nước nào, có quốc tịch hay không. Cơ sở dữ liệu này không tạo ra vị thế pháp lý hay quyền, nghĩa vụ nào cho cá nhân, mà chỉ chứa thông tin để phục vụ cho mục đích xây dựng chính sách, kế hoạch, hành chính. Như vậy, để phục vụ cho mục đích này, có lẽ cần nghiên cứu mở rộng phạm vi thu thập thông tin của Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư của Việt Nam. Cụ thể, không chỉ thu thập thông tin về công dân Việt Nam, mà cả thông tin của bất kỳ người nào có mặt trên lãnh thổ Việt Nam như công dân nước ngoài, người không có quốc tịch.

2.2. Cơ chế chia sẻ thông tin

Pháp luật cần có những quy định rõ ràng hơn về loại thông tin cần được cập nhật từ cơ sở dữ liệu CCCD vào cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Đồng thời, cần bổ sung quy định về quy trình, thời hạn cập nhật thông tin giữa hai cơ sở dữ liệu này và từ các cơ sở dữ liệu khác vào cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Thời hạn

¹¹⁷ Khoản 4, Điều 6, Khoản 5, Điều 7, Điểm b, Khoản 2, Điều 13, Điều 33, Luật Căn cước công dân năm 2014; Điều 11, Nghị định số 137/2015/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Căn cước công dân năm 2014.

đó có thể là hàng ngày, hay hàng tuần, hàng tháng v.v..., tùy thuộc vào cách thức chuyển thông tin và mức độ kết nối giữa các hệ thống dữ liệu. Nếu các hệ thống đã được số hóa và kết nối điện tử hoàn toàn, việc chia sẻ thông tin cần được diễn ra nhanh chóng, liên tục.

2.3. Bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư

Do mô hình tích hợp thông tin mà Việt Nam đang áp dụng có rủi ro cao hơn đối với dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư, pháp luật cần có những quy định chi tiết hơn để cụ thể hóa các nguyên tắc chung về bảo vệ dữ liệu cá nhân hiện đã có trong Luật Căn cước công dân.

Những quy định cụ thể cần đề cập cả quy trình, thủ tục, cũng như các vấn đề kỹ thuật. Chẳng hạn, cần yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải nêu rõ loại thông tin cần khai thác, sử dụng trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, mục đích sử dụng cụ thể, nhằm đảm bảo rằng, chỉ có loại thông tin cần thiết theo lý do hợp pháp mới được cung cấp từ cơ sở dữ liệu này.

Cần lưu ý bảo đảm an toàn thông tin khi sử dụng số định danh cá nhân; chẳng hạn như áp dụng mô hình liên kết giữa các cơ sở dữ liệu của các cơ quan chính phủ thay vì tích hợp; liên kết thông qua nền tảng thứ ba khớp nối số định danh cá nhân với mã số của cá nhân ở lĩnh vực cụ thể để cá nhân đó không phải cung cấp số định danh cá nhân cho nhà cung cấp dịch vụ; không ghi số số định danh cá nhân lên giấy khai sinh, bởi lẽ giấy khai sinh không chứa thông tin sinh trắc học để có thể xác thực số đó là thật hay không.

Tại thời điểm tháng 9/2021, Chính phủ đang hoàn thiện dự thảo Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền riêng tư sau một thời gian đăng tải trên trang web để lấy ý kiến công chúng. Nghị định này cần quy định rõ ràng, cụ thể, khả thi về trách nhiệm của các cơ quan quản lý các cơ sở dữ liệu chứa thông tin cá nhân như cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu CCCD, cơ sở dữ liệu cư trú, cơ sở dữ liệu hộ tịch, cơ sở dữ liệu y tế v.v...

KẾT LUẬN

Qua rà soát, đối chiếu với thông lệ tốt trên thế giới, có thể nhận thấy nhiều điểm phù hợp trong khuôn khổ pháp luật về đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh ở Việt Nam (gọi tắt là hộ tịch và định danh). Những nội dung đó tạo nền tảng thuận lợi cho việc thực hiện đăng ký, thống kê hộ tịch và quản lý định danh. Mặt khác, quá trình rà soát cũng cho thấy những khoảng cách pháp lý, những điểm có thể sửa đổi, bổ sung trong khuôn khổ pháp luật nói trên cho phù hợp hơn với thông lệ quốc tế tốt nhất, đồng thời đáp ứng bối cảnh, nhu cầu trong nước. Dưới đây xin tóm tắt một cách tổng quan những phát hiện và khuyến nghị chính nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về hộ tịch và định danh ở Việt Nam.

1. Trên cơ sở các quy định hiện hành, có thể sửa đổi, bổ sung các khái niệm chính về hộ tịch, thống kê hộ tịch theo khuyến nghị của LHQ. Đặc biệt, chú ý ghi nhận và thống kê riêng về tử vong thai nhi từ 22 tuần tuổi trở lên. Hệ thống các khái niệm này sẽ góp phần tạo cơ sở để thiết kế các quy định khác một cách thống nhất.
2. Dựa trên cơ chế phối hợp hiện tại để hoàn thiện, nâng thành cơ chế phối hợp liên ngành thường xuyên, được thể chế hóa trong Luật, có vị thế, nguồn lực tốt hơn. Đồng thời, trong các quy định khác, cần xác định rõ ràng hơn trách nhiệm phối hợp của các cơ quan từ trung ương đến địa phương, nhất là trong chia sẻ thông tin, dữ liệu với nhau.
3. Nghiên cứu thí điểm tại những địa phương phù hợp, có nhu cầu đăng ký hộ tịch cao, tiến tới mở rộng mô hình văn phòng đăng ký hộ tịch theo khu vực, với nhân lực chuyên nghiệp, nguồn lực tốt hơn.

Trong khi thí điểm, tổng kết mô hình văn phòng đăng ký hộ tịch theo khu vực, cần nghiên cứu sửa đổi pháp luật để giao cho UBND cấp xã thẩm quyền đăng ký tất cả các việc hộ tịch, bao gồm các việc hộ tịch hiện đang giao cho UBND cấp huyện.

Thí điểm và tiến tới mở rộng việc bố trí công chức phụ trách đăng ký khai sinh, khai tử hoặc văn phòng đăng ký hộ tịch thứ cấp ở những địa điểm có nhu cầu cao về đăng ký như các bệnh viện lớn.

Đồng thời, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành về công chức tư pháp - hộ tịch, tiến tới có hộ tịch viên chuyên nghiệp phụ trách công tác hộ tịch.

4. Nghiên cứu áp dụng một cách phù hợp khuyến nghị của LHQ để bổ sung các loại thông tin về cá nhân cần thu thập khi đăng ký khai sinh, khai tử (bao gồm cả tử vong thai nhi từ 22 tuần tuổi trở lên). Những thông tin này sẽ giúp cho việc thống kê hộ tịch được đầy đủ, chi tiết hơn.

Nghiên cứu sửa đổi pháp luật một cách đồng bộ để áp dụng hoàn toàn hoặc một phần quy trình đăng ký khai tử một bước. Theo đó, người đứng đầu cơ sở y tế hoặc các chủ thể có liên quan chịu trách nhiệm về việc chuyển giấy giấy báo tử để cơ quan đăng ký hộ tịch thực hiện việc đăng ký. Do người nhà không phải thực hiện thủ tục, quy trình này có thể góp phần tăng tỷ lệ đăng ký khai tử hiện nay vốn đang thấp.

Đồng thời, để tăng tỷ lệ đăng ký khai tử, nhất là ở nông thôn, miền núi, có thể bổ sung quy định cần nộp giấy báo tử để được sự cho phép của UBND cấp xã và cấp huyện trước khi tiến hành mai táng; quy định về các biện pháp khuyến khích như “thưởng” hiện vật hoặc khoản tiền nhất định; mở rộng phạm vi các chủ thể có trách nhiệm thông báo cho cơ quan đăng ký hộ tịch về các trường hợp tử vong.

5. Chú trọng đăng ký khai tử hoặc báo cáo riêng về tử vong thai nhi từ 22 tuần tuổi trở lên, lưu giữ dữ liệu và thống kê riêng về loại tử vong này.
6. Bổ sung quy định ngành y tế cấp giấy báo tử cho tất cả các trường hợp tử vong thuận tự nhiên diễn ra ở cộng đồng. Năng lực, điều kiện, nhiệm vụ hiện nay của mạng lưới cơ sở y tế ở cấp xã cho thấy, các cơ sở này có thể thực hiện việc cấp giấy báo tử đối với các trường hợp đó. Tốt nhất là giấy báo tử này có kèm theo phiếu xác nhận y tế về nguyên nhân tử vong được dùng chung cho mọi trường hợp tử vong. Trường hợp không thể xác định nguyên nhân tử vong tại thời điểm đăng ký khai tử, để đảm bảo việc đăng ký vẫn được thực hiện, chỉ cần người nắm được thông tin xác nhận sự kiện tử vong.

Đồng thời, cần có quy định chính thức trong các VBQPPL có liên quan về xác định nguyên nhân tử vong qua phỏng vấn người nhà đối với các trường hợp tử vong ngoài cơ sở y tế mà không có sự theo dõi của nhân viên y tế.

7. Sửa đổi, bổ sung pháp luật để xác định rõ hơn vai trò, trách nhiệm của Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và đầu tư (Tổng cục thống kê), Bộ Y tế và hệ thống ngành dọc từ trung ương đến địa phương trong lĩnh vực thống kê hộ tịch. Đặc biệt, cần quy định trách nhiệm rõ ràng hơn trong việc chia sẻ thông tin, dữ liệu sinh, tử, tử vong thai nhi giữa ba ngành với nhau.

Về việc sử dụng dữ liệu hộ tịch cho công tác thống kê, phương án tốt nhất là về lâu dài Bộ Tư pháp thu thập dữ liệu chi tiết (microdata) đã được ẩn danh về các sự kiện hộ tịch của cá nhân, chuyển cho Tổng cục thống kê tổng hợp, lập các bảng thống kê chi tiết theo khuyến nghị của LHQ.

Tuy nhiên, do phương án này đòi hỏi phải sửa đổi nhiều VBQPPL về thống kê liên quan đến nhiều ngành, cho nên trong vài năm tới, Bộ Tư

pháp thu thập, tổng hợp dữ liệu chi tiết, ẩn danh dữ liệu và chuyển cho Tổng cục thống kê lập các bảng thống kê chi tiết, phân tích, xây dựng các chỉ tiêu thống kê quốc gia liên quan đến các sự kiện hộ tịch. Đồng thời, Bộ Tư pháp phối hợp với Tổng cục thống kê để lập các bảng thống kê chi tiết, phân tích, xây dựng các chỉ tiêu thống kê hộ tịch của ngành tư pháp.

Dù theo phương án nào, Bộ Tư pháp và TTTK cần xây dựng Quy chế phối hợp giữa hai cơ quan theo quy định của Luật Thống kê, trong đó có nội dung phối hợp trong lĩnh vực thống kê hộ tịch.

Bên cạnh đó, pháp luật cần có quy định để có căn cứ pháp lý cho các bộ ngành xây dựng các bảng thống kê hộ tịch chi tiết một cách phù hợp theo khuyến nghị của LHQ.

8. Đối với hệ thống quản lý định danh, cần trao thẩm quyền cho công an cấp xã tham gia thực hiện thủ tục cấp thẻ CCCD để phân quyền thêm một bước, tạo thuận lợi hơn cho công dân, giúp cho quy trình cấp thẻ dễ dàng và hiệu quả hơn.

Theo nguyên tắc tỷ lệ hợp lý và tính cần thiết, phù hợp với quy định của Luật CCCD, thông tin thu thập trong quá trình cấp thẻ CCCD và thông tin hiển thị và chứa trong thẻ CCCD chỉ cần vừa đủ để xác nhận định danh của cá nhân. Pháp luật cần quy định rõ, hệ thống định danh chỉ chứa một số thông tin tiểu sử (họ tên, ngày tháng năm sinh, giới tính) và thông tin sinh trắc học (ảnh, vân tay, thông tin thay thế khác nếu cần). Phạm vi thông tin trong cơ sở dữ liệu căn cước công dân không nên bao gồm các loại thông tin của cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

9. Cần nghiên cứu mở rộng phạm vi thu thập thông tin của Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư của Việt Nam. Cụ thể, không chỉ thu thập thông tin về công dân Việt Nam, mà cả thông tin của bất kỳ người nào có mặt trên lãnh thổ Việt Nam như công dân nước ngoài, người không có quốc tịch. Quy định này nhằm đảm bảo cập nhật thông tin về quy mô, đặc điểm, biến động của toàn bộ dân số của quốc gia tại một thời điểm nhất định.
10. Pháp luật cần có những quy định chi tiết hơn để cụ thể hóa các nguyên tắc chung hiện có về bảo vệ dữ liệu cá nhân được thu thập, lưu giữ, kết nối giữa các cơ sở dữ liệu quốc gia. Những quy định cụ thể cần đề cập cả quy trình, thủ tục, cũng như các vấn đề kỹ thuật.