

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN QUAN TÂM KHI THỰC THI LUẬT TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO

NGUYỄN KHẮC HUY

Luật Tín ngưỡng, tôn giáo (sau đây gọi là Luật) được Quốc hội khóa XIV kỳ họp thứ hai thông qua ngày 18-11-2016, Luật có 9 Chương, 68 Điều và có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2018.

Nội dung cơ bản của Luật đã bám sát đường lối, chính sách của Nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo; cụ thể hóa quy định của Hiến pháp 2013 về quyền con người, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; bảo đảm hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế-xã hội của Việt Nam; phát huy vai trò, tiềm năng của các tổ chức, cá nhân tôn giáo trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; phù hợp với các Điều ước Quốc tế mà Việt Nam là thành viên; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Luật có những quy định mới so với quy định pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo hiện hành như về chủ thể được hưởng quyền là "mọi người", gồm cả người bị hạn chế một phần quyền công dân; mở rộng quyền cho người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam; thay thế, sửa đổi, bổ sung một số từ ngữ; giảm thời gian công nhận tổ chức tôn giáo; công nhận tổ chức tôn giáo là pháp nhân phi thương mại; mở rộng đối tượng được đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung; tiếp tục thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo...

Luật giao cho Chính phủ quy định chi tiết 06 nội dung tại các Điều: Khoản 5 Điều 6 (về việc sử dụng kinh sách và bày tỏ niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo của những người bị hạn chế một phần quyền công dân), Điều 30 (về đăng ký pháp nhân của tổ chức tôn giáo trực thuộc), Điều 31 (về giải thể tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc), Điều 42 (về giải thể cơ sở đào tạo tôn giáo), Điều 51 (về phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử có yếu tố nước ngoài), Khoản 5 Điều 56 (về nhận tài trợ nước ngoài, quyền góp).

Ngoài các nội dung nêu trên, hầu hết các nội dung khác trong Luật đã được quy định cụ thể

trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết và có thể thực hiện ngay khi Luật có hiệu lực. Tuy nhiên, để việc thực hiện Luật được thống nhất, các cơ quan chức năng có liên quan cần quan tâm tuyên truyền, giải thích và hướng dẫn để thống nhất cách hiểu một số quy định, giúp tổ chức, cá nhân tôn giáo thực hiện được thuận lợi và bảo đảm hiệu quả quản lý của Nhà nước, cụ thể một số nội dung như:

1. Về đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung

Từ quy định của pháp luật hiện hành chỉ cho đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung đối với những người theo Tin lành và những người chưa có tổ chức tôn giáo, Luật đã quy định cho tín đồ các tổ chức tôn giáo, những người theo các tổ chức được cấp đăng ký hoạt động tôn giáo đều được đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung với một số điều kiện cụ thể.

Điều 16 của Luật quy định ba chủ thể được đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung, gồm: tổ chức tôn giáo (Khoản 1); tổ chức đã được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo (Khoản 1); những người theo tôn giáo không thuộc các tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo (Khoản 2).

Căn cứ quy định tại các Khoản 1 và 2 Điều 16, Khoản 1 Điều 17 của Luật thì việc đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung cho tín đồ tại những nơi chưa đủ điều kiện thành lập tổ chức tôn giáo trực thuộc thuộc thẩm quyền tổ chức tôn giáo (cấp Trung ương). Nội dung này rất được các tổ chức tôn giáo quan tâm vì là quy định mới, tạo điều kiện cho sinh hoạt tôn giáo tập trung của tín đồ ở những nơi chưa có tổ chức tôn giáo trực thuộc và chắc chắn sẽ được các tổ chức tôn giáo thực hiện ngay khi Luật có hiệu lực. Vì vậy, cần được quan tâm hướng dẫn để đáp ứng kịp thời nhu cầu bày tỏ niềm tin của tín đồ các tôn giáo.

2. Về tổ chức tôn giáo trực thuộc

Khác với Pháp lệnh Tín ngưỡng, tôn giáo (sau

đây gọi là Pháp lệnh) quy định về "tổ chức tôn giáo cơ sở" và chỉ rõ tên từng đơn vị cơ sở của tổ chức tôn giáo, Khoản 13 Điều 2 của Luật quy định "Tổ chức tôn giáo trực thuộc là tổ chức thuộc tổ chức tôn giáo, được thành lập theo Hiến chương, Điều lệ, quy định của tổ chức tôn giáo." Như vậy, Luật chỉ quy định chung về tổ chức tôn giáo trực thuộc mà không nêu tên cụ thể, việc đó là trách nhiệm của từng tổ chức tôn giáo quy định trong Hiến chương của tổ chức mình. Điều 28 của Luật về điều kiện thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất tổ chức tôn giáo trực thuộc quy định các tổ chức này phải được quy định trong Hiến chương của tổ chức tôn giáo.

Hiện các tổ chức tôn giáo đã được công nhận hoặc cấp đăng ký hoạt động đang có nhiều mô hình cơ cấu tổ chức hành chính đạo khác nhau theo truyền thống và thực trạng hoạt động của từng tôn giáo. Vì vậy, đây là một trong những quy định cần được các cơ quan chức năng quan tâm, hướng dẫn từ việc sửa đổi, bổ sung hiến chương, quy định của từng tổ chức tôn giáo, xác định hình thức, tên gọi của tổ chức tôn giáo trực thuộc,... để bảo đảm cho việc thực hiện đúng quy định của Luật.

3. Về đăng ký chức việc

Khoản 10 Điều 3 Pháp lệnh quy định "chức sắc là tín đồ có chức vụ, phẩm sắc trong tôn giáo", Khoản 4 Điều 22 Pháp lệnh quy định "Tổ chức tôn giáo có trách nhiệm đăng ký về người được phong chức, phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử"; và không có quy định riêng về chức việc.

Luật quy định "chức sắc là tín đồ được tổ chức tôn giáo phong phẩm hoặc suy cử để giữ phẩm vị trong tổ chức" (Khoản 8 Điều 2) và "chức việc là người được tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, tổ chức được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo bổ nhiệm, bầu cử hoặc suy cử để giữ chức vụ trong tổ chức" (Khoản 9 Điều 2). Việc quy định chức sắc, chức việc riêng trong giải thích từ ngữ dẫn đến các quy định điều chỉnh khác nhau. Luật quy định tổ chức tôn giáo được phong phẩm, suy cử chức sắc theo Hiến chương, phải tuân thủ các điều kiện của Luật quy định về tư cách công dân và thông báo kết quả cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điều 32, Điều 33). Quy định này nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức tôn giáo trong những hoạt động thuần túy tôn giáo.

Với chức việc, ngoài việc thực hiện theo hiến

chương và tuân thủ các điều kiện về tư cách công dân, Điều 34 của Luật còn quy định tổ chức tôn giáo trước khi tiến hành bổ nhiệm, bầu cử, suy cử chức việc phải gửi hồ sơ đăng ký người được dự kiến bổ nhiệm, bầu cử, suy cử cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Đây là một quy định mới của Luật so với Pháp lệnh.

Quy định của Luật đã tính tới đặc thù của từng loại hình tôn giáo khác nhau và được áp dụng chung cho tất cả các tổ chức tôn giáo hiện đang hoạt động tôn giáo tại Việt Nam. Việc bổ nhiệm chức việc là hoạt động được tiến hành thường xuyên trong các tổ chức nhưng số lượng mỗi lần bổ nhiệm thường không nhiều; việc bầu cử, suy cử thường có số lượng lớn nhưng không diễn ra thường xuyên, chủ yếu là được thực hiện vào dịp đại hội nhiệm kỳ của các tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc. Vì vậy, quy định mới này cũng không làm ảnh hưởng nhiều tới hoạt động thường xuyên của các tổ chức tôn giáo. Tuy nhiên, với đặc thù của một vài tổ chức tôn giáo trong việc bổ nhiệm, bầu cử, suy cử chức việc, cơ quan chức năng cần quan tâm, hướng dẫn để việc thực hiện hoạt động tôn giáo được thuận lợi và đúng quy định của Luật.

4. Về môn học Lịch sử Việt Nam, Pháp luật Việt Nam

Điều 15 Nghị định số 92/2012/NĐ-CP ngày 08-11-2012 Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Pháp lệnh Tín ngưỡng, tôn giáo (sau đây gọi là Nghị định 92) về quản lý đối với trường đào tạo những người chuyên hoạt động tôn giáo quy định: "Bộ Giáo dục và Đào tạo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, các cơ quan liên quan hướng dẫn chương trình, nội dung và kiểm tra việc giảng dạy môn Lịch sử Việt Nam, Pháp luật Việt Nam theo quy định của pháp luật".

Thời gian qua, việc hướng dẫn chương trình, nội dung giảng dạy hai môn học này theo quy định trên tại các trường đào tạo của các tổ chức tôn giáo còn thiếu thống nhất, hầu hết do các cơ quan quản lý về giáo dục ở địa phương, nơi có trường phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng chương trình và hướng dẫn giảng dạy; công tác kiểm tra việc giảng dạy chưa thường xuyên, sâu sát.

Điều 40 của Luật hướng dẫn chương trình, nội dung giảng dạy môn học về Lịch sử Việt Nam và Pháp luật Việt Nam quy định: "Cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo ở Trung ương

chủ trì, phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tư pháp, các cơ quan liên quan hướng dẫn chương trình, nội dung giảng dạy môn học về Lịch sử Việt Nam và Pháp luật Việt Nam”.

Rút kinh nghiệm từ việc thực hiện quy định của Nghị định 92, để hai môn học này được tổ chức giảng dạy nghiêm túc và thật sự có hiệu quả đối với học viên tại các cơ sở đào tạo tôn giáo trong thời gian tới, việc xây dựng nội dung, chương trình và hướng dẫn giảng dạy, kiểm tra việc giảng dạy cần được cơ quan chủ trì quan tâm triển khai thực hiện thống nhất theo quy định của Luật.

5. Về pháp nhân của tổ chức tôn giáo

Khoản 4 Điều 67 của Luật quy định: “Tổ chức tôn giáo đã được công nhận trước ngày Luật này có hiệu lực là pháp nhân phi thương mại kể từ ngày Luật này có hiệu lực. Các tổ chức tôn giáo này có trách nhiệm điều chỉnh hiến chương tại đại hội gần nhất theo quy định tại Điều 23 và đăng ký hiến chương sửa đổi theo quy định tại Điều 24 của Luật này”.

Theo quy định này, gần 40 tổ chức tôn giáo đã được công nhận trước ngày Luật có hiệu lực, mặc nhiên là pháp nhân phi thương mại từ ngày 01-01-2018 chỉ với một điều kiện là phải sửa hiến chương tại đại hội gần nhất và đăng ký theo quy định.

Đây là một nội dung rất cần được quan tâm hướng dẫn, nhắc nhở để các tổ chức tôn giáo thực hiện. Việc mặc nhiên trở thành pháp nhân có thể khiến các tổ chức tôn giáo không quan tâm việc sửa Hiến chương đã có theo quy định tại Điều 23 của Luật để đáp ứng các điều kiện của một pháp nhân, dẫn đến việc khi có sự kiện pháp lý phát sinh liên quan đến pháp nhân sẽ thiếu cơ sở pháp lý để giải quyết.

6. Về hoạt động của tổ chức, cá nhân tôn giáo trong các lĩnh vực khác

Khoản 2 Điều 8 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 quy định: “Văn bản quy phạm pháp luật phải quy định cụ thể nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, không quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác”.

Theo quy định trên, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo chỉ điều chỉnh hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo, vì vậy, các hoạt động khác do tổ chức, cá nhân thực hiện không phải hoạt động

tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo được dẫn chiếu tuân thủ theo quy định pháp luật có liên quan.

Các Điều 54, 55 của Luật quy định về hoạt động xuất bản, sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu văn hóa phẩm; hoạt động giáo dục, y tế, bảo trợ xã hội, từ thiện, nhân đạo được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan.

Các Điều 57, 58 của Luật quy định về đất cơ sở tín ngưỡng, đất cơ sở tôn giáo; cải tạo, nâng cấp, xây dựng mới công trình tín ngưỡng, công trình tôn giáo được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về xây dựng.

Riêng việc cải tạo, nâng cấp, xây dựng mới công trình phụ trợ thuộc cơ sở tín ngưỡng, cơ sở tôn giáo được thực hiện theo quy định của pháp luật về xây dựng đối với các công trình, nhà ở riêng lẻ xây dựng trong đô thị, trung tâm cụm xã, trong khu bảo tồn, khu di tích lịch sử - văn hóa, cách mạng. Đây là quy định mới nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng liên quan đến tín ngưỡng, tôn giáo, nhất là tại các cơ sở tôn giáo.

Tuy nhiên, để việc thực hiện các hoạt động này được thuận lợi, các cơ quan chức năng cần quan tâm tuyên truyền, giải thích rõ về nguyên tắc trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hướng dẫn tổ chức, cá nhân, nhất là các tổ chức tôn giáo đến đúng cơ quan có thẩm quyền theo từng lĩnh vực để được hướng dẫn việc thực hiện các hoạt động này theo quy định pháp luật liên quan.

7. Về thủ tục hành chính

Khoản 4 Điều 5 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 về nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: “Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính”.

Luật cũng như Nghị định 92 đều quy định ba hình thức thông báo, đăng ký, đề nghị. Trong đó, thông báo không phải thủ tục hành chính vì không có kết quả thực hiện thủ tục; đăng ký, đề nghị là thủ tục hành chính và được quy định cụ thể trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết, thời hạn trả lời.

Thực hiện Pháp lệnh và Nghị định 92, Bộ Nội vụ đã ban hành Bộ Thủ tục hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo với 52 thủ tục (ban hành

kèm theo Quyết định 868/QĐ-BNV ngày 17-8-2015 của Bộ Nội vụ), trong đó có quy định từng thủ tục với 11 nội dung như: trình tự thực hiện; cách thức thực hiện; thành phần, số lượng hồ sơ; thời hạn giải quyết; đối tượng thực hiện thủ tục hành chính; cơ quan thực hiện thủ tục hành chính; kết quả thực hiện thủ tục hành chính; lệ phí; tên mẫu đơn, mẫu tờ khai; yêu cầu, điều kiện thực hiện thủ tục hành chính; căn cứ pháp lý của thủ tục hành chính.

Bộ Thủ tục hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo được ban hành và hướng dẫn thực hiện thống nhất trong cả nước. Một số địa phương cũng ban hành Bộ Thủ tục theo thẩm quyền trên cơ sở quy định của pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo. Thời gian qua, việc thực hiện hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo và quản lý nhà nước đối với hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo đã tuân thủ theo Bộ Thủ tục hành chính này.

Việc tuân thủ nghiêm các thủ tục hành chính là minh chứng cho việc Nhà nước bảo đảm hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo theo quy định pháp luật, đồng thời bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp khác được pháp luật bảo vệ.

Những thủ tục này được quy định cụ thể giúp cho việc thực thi pháp luật được thống nhất, không còn hiện tượng xin - cho một cách tùy tiện trong thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, đồng thời, nhằm bảo đảm quyền của tổ chức, cá nhân trong hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo và xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền đó theo quy định pháp luật.

Để việc thực hiện Luật được thống nhất, có hiệu quả và tiếp tục thực hiện chủ trương cải cách hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo, cơ quan chức năng cần sớm ban hành Bộ Thủ tục hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo, thay thế cho Bộ Thủ tục hiện hành, cụ thể hóa việc thực hiện các quy định của Luật.

Từ một số vấn đề nêu trên, có thể khẳng định Luật đã thể chế đúng nguyên tắc Hiến pháp 2013 về quyền con người, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; khắc phục được một số bất cập của pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo hiện hành; tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý nhà nước; bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi người được tôn trọng, các giá trị đạo đức, văn hóa của tôn giáo được phát huy; củng cố niềm tin của người có tín ngưỡng, tôn giáo vào chính sách, pháp luật của Nhà nước, góp phần củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

Việc tuyên truyền sâu rộng ý nghĩa, nội dung cơ bản của Luật TN, TG đến người dân, nhất là những người có tín ngưỡng, tôn giáo và quán triệt cho đội ngũ cán bộ công chức, nhất là những người trực tiếp làm công tác tôn giáo là nhiệm vụ cần được các cấp, các ngành quan tâm thực hiện thường xuyên để Luật TN, TG thực sự đi vào cuộc sống, bảo đảm các nhu cầu hợp pháp, chính đáng của người dân có tín ngưỡng, tôn giáo, được đáp ứng theo quy định pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo ■