

MỘT SỐ GÓP Ý HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO

Tóm tắt: *Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo ban hành năm 2004 sau hơn 10 năm có hiệu lực đã xuất hiện những bất cập và khoảng trống pháp lý điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo, do đó cần thiết phải xây dựng Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo. Qua nghiên cứu Dự thảo Luật (Dự thảo lần 5), bài viết phân tích những hạn chế và đề xuất chỉnh sửa, bổ sung cho phù hợp với tinh thần xây dựng Dự thảo Luật, cụ thể là các nội dung như giải thích từ ngữ, bố cục Dự thảo Luật, quyền bày tỏ niềm tin tôn giáo của những người bị hạn chế quyền công dân và đang bị áp dụng các biện pháp ngăn chặn (các biện pháp ngăn chặn hành chính và các biện pháp ngăn chặn trong tổ tụng hình sự), các hành vi bị nghiêm cấm, về quản lý nhà nước, đăng ký sinh hoạt tôn giáo và công nhận tổ chức tôn giáo, tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo và kỹ thuật lập pháp.*

Từ khóa: *Luật, tôn giáo, tín ngưỡng, khái niệm, thuật ngữ.*

1. Dẫn nhập

Năm 2004, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo nhằm thể chế hóa quy định của Hiến pháp 1992 về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo và các quan điểm, chủ trương của Đảng tại Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Khóa IX về công tác tôn giáo¹. Pháp lệnh đã tạo hành lang pháp lý để ghi nhận, bảo đảm thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân cũng như chính sách của Nhà nước đối với tín ngưỡng, tôn giáo; điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực tôn giáo vì lợi ích chính đáng của người có niềm tin, tín đồ và tổ chức tôn giáo, vì lợi ích chung của toàn xã hội trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh hội nhập và giao lưu quốc tế. Tuy nhiên, qua 10 năm thực hiện, Pháp lệnh đã bộc lộ nhiều bất cập, có những điểm không còn phù hợp với thực tiễn hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo, do đó làm hạn chế

* Giảng viên, Bộ môn Pháp luật, Trường Đại học An ninh nhân dân.

việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của con người, đồng thời, một số quan hệ xã hội mới nảy sinh trong thực tiễn chưa được điều chỉnh bởi Pháp lệnh như: việc phong chức, phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử cho người nước ngoài hoạt động cho tổ chức tôn giáo ở Việt Nam; việc người nước ngoài vào tu tập tại cơ sở tôn giáo ở Việt Nam... Điều đó gây ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của cá nhân, tổ chức và công tác quản lý nhà nước. Những bất cập và khoảng trống đặt ra yêu cầu cơ sở thực tiễn đòi hỏi phải thay đổi Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo cho phù hợp với tình hình thực tế.

Cùng với đó, Hiến pháp năm 2013 đã có những sửa đổi, bổ sung rất quan trọng về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, thay thế cách diễn đạt “quyền của công dân” bằng “quyền của mọi người”. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung nguyên tắc về việc hạn chế quyền con người trong các trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng theo quy định của luật². Do vậy, yêu cầu phải xây dựng Luật thay thế Pháp lệnh ngày càng cấp thiết để đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn về tôn giáo cũng như nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, thực hiện tốt chủ trương của Đảng đề ra tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI là: “tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo phù hợp với quan điểm của Đảng”³.

So với Pháp lệnh thì Dự thảo Luật đã bổ sung, sửa đổi nhiều quy phạm trực tiếp điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực này, thể hiện chính sách nhất quán tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của Nhà nước. Các quy định của Dự thảo Luật đã tạo lập cơ chế để ghi nhận và bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi người, bao gồm cả người nước ngoài, người đang sinh sống và làm việc ở Việt Nam, góp phần bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo theo quy định của Hiến pháp 2013. Bên cạnh đó, Dự thảo Luật cũng đã cụ thể hóa nguyên tắc hạn chế quyền con người trên lĩnh vực này trong quy định về các hành vi bị ngăn cấm trong hoạt động tôn giáo dành cho tổ chức tôn giáo, cá nhân, cơ quan nhà nước, Dự thảo Luật đã quy định tương đối rõ về các điều kiện, tiêu chuẩn, trình tự, thủ tục thành lập tổ chức tôn giáo, đăng ký sinh hoạt tôn giáo, hoạt động tôn giáo của các tổ chức tôn giáo,... tạo điều kiện thuận lợi và bảo đảm minh bạch cho hoạt động của các tổ chức tôn giáo cũng như quản lý nhà nước, hạn chế sự can thiệp vào công việc nội bộ của các tổ chức tôn giáo.

2. Những vấn đề hạn chế của Dự thảo Luật và phương hướng sửa đổi

Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo là sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam, có nhiều nội dung mới, phù hợp với việc điều chỉnh các quan hệ xã hội mới nảy sinh trong thực tiễn, tuy nhiên Dự thảo Luật cũng còn nhiều hạn chế, cần điều chỉnh để đảm bảo tính khoa học, phù hợp với thực tiễn và đảm bảo ý nghĩa pháp lý, ý nghĩa xã hội cao của Dự thảo Luật. Theo tác giả, những hạn chế cần điều chỉnh của Dự thảo Luật là:

Một là, về giải thích từ ngữ. Giải thích từ ngữ được quy định tại Điều 2 Dự thảo Luật là chưa thỏa đáng, nhiều thuật ngữ chưa được giải thích đầy đủ, hợp lý, thậm chí nhiều thuật ngữ, khái niệm rất quan trọng, mang tính công cụ, là cơ sở để xác định phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật nhưng không được giải thích. Cụ thể, trong Dự thảo Luật, hai thuật ngữ “tín ngưỡng”, “tôn giáo” được sử dụng lặp đi lặp lại nhiều lần, nhưng trong phần giải thích từ ngữ hai thuật ngữ này không có, mặc dù đây là hai khái niệm công cụ giúp xác định phạm vi điều chỉnh, là khái niệm giúp làm rõ nội hàm các khái niệm khác, đặc biệt là xác định đối tượng quản lý nhà nước. Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIII, Đại biểu Quốc hội Lương Công Quyết (Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Quảng Ninh) đã góp ý với Dự thảo như sau: “khái niệm tín ngưỡng, tôn giáo được sử dụng rất nhiều lần, xuyên suốt trong Dự thảo Luật. Nhưng chưa có cách giải thích tín ngưỡng là gì? Tôn giáo là gì? Như vậy, sẽ không xác định được hoạt động tín ngưỡng là gì? Hoạt động tôn giáo là gì? Tổ chức tôn giáo là gì? Cơ sở tôn giáo là gì... Do đó, không thể làm rõ Luật này đưa ra để quản lý cái gì? Sẽ không đủ cơ sở để quy định các điều khoản trong Luật”⁴.

Khái niệm “nhà tu hành” trong Dự thảo Luật cũng chưa phù hợp với thực tiễn. Theo quy định tại Điều 2, “nhà tu hành là tín đồ tự nguyện thực hiện thường xuyên nếp sống riêng theo giáo lý, giáo luật của tôn giáo”. Trong thực tiễn, không phải tín đồ tôn giáo nào cũng là nhà tu hành, có rất nhiều tín đồ tôn giáo đã theo đạo, tự nguyện và thường xuyên thực hiện đầy đủ các Hiến chương, Điều lệ của một tôn giáo nhưng họ không phải là nhà tu hành, mà chỉ là một tín đồ có niềm tin và thể hiện niềm tin tôn giáo của mình theo giáo lý, giáo luật... cho nên nếu khái niệm nhà tu hành như trong Dự thảo Luật thì phần lớn tín đồ tôn giáo hiện nay là nhà tu hành.

Ngoài những khái niệm được đề cập ở trên thì quy định giải thích từ ngữ trong Dự thảo Luật còn nhiều khái niệm chưa được giải thích chính xác, do vậy, để hoàn thiện Dự thảo Luật, nội dung đầu tiên và quan trọng nhất là

phải bổ sung khái niệm “tín ngưỡng” và “tôn giáo”, biên tập chính xác các khái niệm đã xây dựng trong phần giải thích từ ngữ, vì đây là những quy định tiền đề giúp làm rõ nội hàm các khái niệm khác trong Luật.

Hai là, về bố cục của Dự thảo Luật. Dự thảo Luật có tên gọi là Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo và phạm vi điều chỉnh là “quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; quyền và nghĩa vụ của người có tín ngưỡng, tín đồ tôn giáo, tổ chức tôn giáo, người nước ngoài cư trú tại Việt Nam có hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo; trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo”⁵, nhưng Dự thảo Luật có bố cục chưa thật sự cân đối, phần nội dung tín ngưỡng còn mờ nhạt, đơn giản, chưa bao quát đầy đủ, chưa làm rõ các hình thức hoạt động tín ngưỡng đang diễn ra một cách đa dạng và phong phú như hiện nay mà chủ yếu là các quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực tôn giáo. Do đó, theo tác giả, Dự thảo Luật cần bổ sung những quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực tín ngưỡng một cách đầy đủ, không cơ học về số lượng nhưng phải đảm bảo điều chỉnh cơ bản các quan hệ xã hội phát sinh trên lĩnh vực này.

Ba là, về quyền được bày tỏ niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo của người bị tạm giữ, tạm giam, đang chấp hành hình phạt tù, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện. Đây là điểm mới của Dự thảo Luật, quy định này đã đưa ra các đảm bảo về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi người, không phân biệt địa vị pháp lý, phù hợp với quy định về quyền con người quy định tại Hiến pháp 2013, cũng như Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Tuy nhiên, quy định tại Khoản 2, Điều 4 của Dự thảo Luật còn chung chung, thiếu khả thi.

Tại Khoản 2, Điều 4 quy định người bị tạm giữ, tạm giam, đang chấp hành hình phạt tù, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện được quyền sử dụng kinh sách và bày tỏ niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo. Về kinh sách của các tôn giáo rất phong phú, đa dạng, mỗi tôn giáo có nhiều loại kinh sách khác nhau, do đó, để xác định kinh sách cần thiết nhằm thỏa mãn niềm tin tôn giáo là rất khó, không có cơ sở để xây dựng “tiêu chí” kinh sách của tôn giáo; còn hình thức, phương pháp bày tỏ niềm tin tôn giáo của tín đồ các tôn giáo cũng rất khác nhau, nếu quy định những người bị tạm

giữ, tạm giam, đang chấp hành hình phạt tù, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện có quyền bày tỏ niềm tin tôn giáo thì ai có nghĩa vụ đáp ứng điều kiện để họ được quyền bày tỏ niềm tin tôn giáo? Vì xét trong quan hệ pháp luật, một chủ thể có quyền thì sẽ phát sinh nghĩa vụ của chủ thể khác, cho nên khi quy định chung chung như vậy có thể dễ bị lạm dụng, đòi hỏi cơ quan nhà nước đáp ứng những điều kiện để bày tỏ niềm tin tôn giáo, như: địa điểm, kinh sách, chức sắc hướng dẫn sinh hoạt... Mặt khác, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là quyền con người, do vậy những người bị tạm giữ, tạm giam, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện cũng đương nhiên được hưởng nên luật không cần phải ghi nhận được hay không được bày tỏ niềm tin tôn giáo vì họ đương nhiên được thụ hưởng những quyền này. Theo tác giả, Dự thảo Luật không cần quy định quyền bày tỏ niềm tin tôn giáo của người bị tạm giữ, tạm giam, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện mà tập trung quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm điều kiện để những người này được thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo nói chung và bày tỏ niềm tin tôn giáo nói riêng.

Bốn là, về các hành vi bị nghiêm cấm. Đây là điểm mới của Dự thảo Luật, là căn cứ pháp lý quan trọng để quản lý nhà nước trên lĩnh vực này và chứa đựng những quy tắc xử sự cần thiết để cá nhân, tổ chức có liên quan biết mình được làm gì, không được làm gì. Tuy nhiên, quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong Dự thảo Luật chưa cụ thể, chi tiết, cách mô tả về hành vi và chủ thể chưa rõ ràng. Chẳng hạn, tại Khoản 2, Điều 6 quy định: “ép buộc người khác theo hoặc không theo tín ngưỡng, tôn giáo”, theo quy định này có thể hiểu rằng bất kỳ cá nhân, tổ chức nào thực hiện hành vi ép buộc người khác theo hoặc không theo tín ngưỡng, tôn giáo là thực hiện hành vi vi phạm pháp luật và cần phải xử lý để đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của con người. Nhưng so sánh với Điều 164 Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định về “tội xâm phạm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của người khác” thì chủ thể tội phạm chỉ là cá nhân (mọi người) mà không đề cập đến tổ chức, cho nên quy định tại Khoản 2, Điều 6 và quy định tại Điều 164 Bộ luật Hình sự về chủ thể vi phạm là không thống nhất, gây khó khăn khi áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính và các cơ quan tiến hành tố tụng.

Đồng thời, các hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 6 Dự thảo Luật là căn cứ để dẫn chiếu làm điều kiện của một số quy định tại các điều khác trong Dự thảo Luật, nhưng việc dẫn chiếu vẫn chưa có sự thống nhất và thiếu tính hợp lý. Cụ thể: tại Điều a, Khoản 2, Điều 13 quy định điều kiện đăng ký sinh hoạt tôn giáo là “*nội dung sinh hoạt không vi phạm các quy định tại Khoản 2, Khoản 4, Khoản 5, Khoản 7 Điều 6*”, theo đó đã loại trừ hành vi “*phân biệt đối xử vì lý do tín ngưỡng, tôn giáo*: (khoản 1), “*xúc phạm niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo của người theo tín ngưỡng, tôn giáo*” (khoản 3). Như vậy, có thể hiểu rằng, một cá nhân có hành vi thuộc Khoản 1 hoặc Khoản 3, Điều 6 thì vẫn đủ điều kiện đăng ký sinh hoạt tôn giáo, mặc dù cá nhân đó có thể gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

Những hành vi bị nghiêm cấm là căn cứ pháp lý quan trọng để quản lý nhà nước, khi giả định và quy định trong những quy phạm này càng rõ ràng, dễ hiểu thì cơ quan quản lý áp dụng pháp luật đảm bảo chính xác, về phía người dân thì càng dễ thực hiện. Do đó, quy định về các hành vi bị nghiêm cấm cần phải rõ ràng, chi tiết và dễ hiểu để người dân có thể hiểu, thực hiện và cơ quan quản lý áp dụng pháp luật chính xác, tránh tình trạng mơ hồ, đa nghĩa dẫn đến lúng túng trong thực hiện pháp luật nói chung và quản lý nhà nước nói riêng.

Năm là, về vấn đề quản lý nhà nước. Thông qua các văn kiện đại hội, nghị quyết và quy định pháp luật thì Đảng và Nhà nước đã khẳng định quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là quyền con người và Nhà nước phải có nghĩa vụ tôn trọng, bảo đảm, thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Do đó, quy định về quản lý nhà nước đối với hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo là thật sự cần thiết bởi vì quản lý nhà nước không phải nhằm hạn chế quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của con người mà nhằm tôn trọng và bảo hộ, chống lại các hành vi xâm phạm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, phát huy những giá trị tích cực của việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Nhưng các quy định trong Dự thảo Luật về cách thức thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của các cá nhân, tổ chức tôn giáo và cộng đồng, cũng như quy định về cho phép, chấp thuận, công nhận, đăng ký đối với các hoạt động tín ngưỡng, sinh hoạt tôn giáo, hoạt động tôn giáo, cách thức tổ chức và hoạt động của các tôn giáo, các hoạt động cụ thể của các chức sắc, tín đồ nước ngoài ở Việt Nam... còn nặng nề, cách thể hiện trong các điều luật còn mang tính hành chính, “xin - cho”, chưa thể hiện rõ quan điểm: “*tôn trọng, bảo hộ, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của*

mọi người; hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào các công việc nội bộ của tổ chức tôn giáo”. Do đó, Dự thảo Luật cần phải quy định nội dung và hình thức quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo dưới góc độ các biện pháp của Nhà nước để bảo đảm thực thi quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Cần chuyển đổi phương thức quản lý nhà nước đối với tín ngưỡng, tôn giáo từ kiểm soát sang giám sát và hướng dẫn; từ cơ chế xin phép hoạt động - cấp phép hoặc đăng ký - chấp thuận sang cơ chế đăng ký - thẩm định theo các điều kiện được quy định cụ thể, chi tiết, rõ ràng để phù hợp với những quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo.

Sáu là, về đăng ký hoạt động tôn giáo và công nhận tổ chức tôn giáo. Quy định công nhận tổ chức tôn giáo trong Dự thảo Luật là bước phát triển về mặt lập pháp so với Pháp lệnh. Tuy nhiên, về điều kiện đăng ký hoạt động tôn giáo và công nhận tổ chức tôn giáo trong Dự thảo còn thiếu chi tiết, cụ thể, nhiều quy định thiếu tính định lượng, gây khó khăn đối với các tổ chức có nhu cầu đăng ký hoạt động và công nhận tổ chức tôn giáo, đồng thời cũng gây khó khăn cho việc thẩm định, giám sát, kiểm tra của cơ quan nhà nước. So sánh điều kiện đăng ký hoạt động tôn giáo và điều kiện công nhận tổ chức tôn giáo tại Điều 14 và Điều 18 Dự thảo Luật chỉ khác nhau về mặt câu chữ, điều kiện công nhận tổ chức tôn giáo chỉ bổ sung thêm thời gian hoạt động tôn giáo ổn định của tổ chức mà không có sự khác biệt nào lớn, cho nên tách làm 2 Điều ở 2 mục khác nhau trong Dự thảo Luật là không logic. Về điều kiện thời gian để công nhận tổ chức tôn giáo là 10 năm hoạt động ổn định liên tục, đây là một quy định chưa có cơ sở khoa học. Đại biểu Quốc hội Nguyễn Minh Kha (Đoàn Đại biểu Quốc hội Thành phố Cần Thơ) đã góp ý Dự thảo Luật như sau: “về công nhận tổ chức tôn giáo, tôi không nhất trí với dự luật quy định tổ chức được công nhận là tổ chức tôn giáo khi đã hoạt động ổn định sau 10 năm. Dự luật chưa xem xét tổ chức tôn giáo bình đẳng với các tổ chức, điều này tôi cho rằng không thỏa đáng. Việc công nhận tổ chức tôn giáo, cần đánh giá tổ chức tôn giáo đã đáp ứng nhu cầu của tín đồ không? Tổ chức tôn giáo đó có tuân thủ pháp luật hay không? Theo tôi, nhu cầu sinh hoạt tín ngưỡng, tôn giáo và việc chấp hành pháp luật tôn giáo mới là điều kiện cần và đủ để cơ quan quản lý xem xét công nhận hay không công nhận”⁶.

Vì vậy, điều kiện để đăng ký hoạt động tôn giáo và công nhận tổ chức tôn giáo cần phải rõ ràng, không định tính mà phải định lượng, tiêu chí phải cụ thể, chi tiết. Về điều kiện thời gian là điều kiện cần để có thể kết luận được

tổ chức tôn giáo thiết yếu tồn tại hay không, phù hợp với nguyện vọng của người dân hay không? Nhưng thời gian bao lâu là đủ để đánh giá, nhận xét đối với tổ chức tôn giáo cần phải tính toán khoa học, hợp lý.

Bảy là, về cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo. Đây là một hoạt động thỏa mãn niềm tin tôn giáo của tín đồ do tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc tiến hành. Quyền tham gia các cuộc lễ tôn giáo là quyền con người được Công ước quốc tế và Hiến pháp Việt Nam ghi nhận. Về trình tự, thủ tục để tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo phải được sự đồng ý bằng văn bản của cơ quan quản lý nhà nước, có nghĩa rằng cơ quan quản lý nhà nước phải trả lời đồng ý hoặc không đồng ý với đề nghị tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo của tổ chức tôn giáo bằng văn bản. Từ góc độ quản lý nhà nước, cơ quan quản lý phải trả lời đề nghị của công dân theo quy định của pháp luật, cho nên để có thể trả lời đồng ý hoặc không đồng ý phải có cơ sở pháp lý như điều kiện về tên cuộc lễ, người chủ trì, nội dung, chương trình, thời gian, địa điểm, quy mô, thành phần... Nhưng Dự thảo Luật không đề cập đến những điều kiện này mà chỉ yêu cầu phải ghi rõ những nội dung đó trong văn bản đề nghị, nhưng điều kiện cụ thể như thế nào để được tiến hành cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo thì không quy định. Đặc biệt, những trường hợp cơ quan quản lý nhà nước không đồng ý tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc tiến hành cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo, trong trường hợp này cơ quan quản lý nhà nước đã tiến hành các biện pháp nhằm hạn chế quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của con người và theo quy định của Điều 14 Hiến pháp năm 2013 về quyền con người chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Nhưng Điều 40 Dự thảo Luật quy định về cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo không đề cập đến các trường hợp không đồng ý tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo, như vậy sẽ không có cơ sở pháp lý để cơ quan quản lý nhà nước không đồng ý tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo, khó đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của tín đồ tôn giáo và quyền, lợi ích hợp pháp của người khác.

Theo tác giả, Dự thảo Luật cần phải quy định rõ ràng, chi tiết về điều kiện để tổ chức cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo, thông qua đó cá nhân, tổ chức có nhu cầu tiến hành cuộc lễ ngoài cơ sở tôn giáo chuẩn bị đầy đủ điều kiện cần thiết để đăng ký tổ chức đúng theo quy định pháp luật, điều kiện càng rõ ràng thì tính minh bạch trong bảo đảm quyền tự do tín

ngưỡng, tôn giáo của con người càng cao. Cơ quan quản lý nhà nước cũng sẽ có cơ sở pháp lý để trả lời đề nghị của người dân và đảm bảo tính thống nhất trong áp dụng pháp luật, đảm bảo hiệu lực quản lý nhà nước.

Tám là, về kỹ thuật lập pháp. Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo là sự phát triển vượt bậc của hệ thống pháp luật Việt Nam, nhưng về kỹ thuật lập pháp còn nhiều hạn chế, bất cập làm giảm giá trị pháp lý, ý nghĩa xã hội và tính khả thi không cao, cụ thể:

Sự thống nhất giữa nội dung quy định của Dự thảo Luật với các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội đã ban hành. Điển hình như quy định về cơ quan nhà nước, Dự thảo Luật quy định Ủy ban nhân dân cấp huyện gồm có: Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Nhưng theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định: “Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có: 1. Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); 2. Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện); 3. Xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã); 4. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”⁷, cho nên để thống nhất về đơn vị hành chính cấp huyện được quy định trong Dự thảo Luật với đơn vị hành chính cấp huyện quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì cần phải bổ sung *thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương* vào đơn vị hành chính cấp huyện được quy định tại Điểm b, Khoản 3, Điều 11; Điểm a, Khoản 2, Điều 20; Điểm a, Khoản 2, Điều 40; Điểm b, Khoản 3, Điều 42; Điểm c, Khoản 3, Điều 51.

Hay quy định về tố cáo và giải quyết tố cáo về tín ngưỡng, tôn giáo trong Dự thảo Luật chưa thống nhất về chủ thể tố cáo với Luật Tố cáo năm 2011. Theo quy định tại Điều 64 Dự thảo Luật: “1. Mọi tổ chức, cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo; 2. Việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo”⁸. Như vậy, theo quy định của Dự thảo Luật thì chủ thể tiến hành hoạt động tố cáo về tín ngưỡng, tôn giáo là tổ chức, cá nhân. Nhưng theo quy định trong Luật Tố cáo năm 2011 thì chủ thể tố cáo chỉ có cá nhân, được ghi nhận tại Điều 2: “Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật này quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ

chức”⁹. Do vậy, để đảm bảo tính thống nhất quy định về tổ cáo và giải quyết tổ cáo của công dân được quy định trong Dự thảo Luật và Luật Tổ cáo thì cần phải quy định chủ thể tổ cáo chỉ có cá nhân.

Về ủy quyền lập pháp, Dự thảo Luật gồm 68 điều, nhưng có đến 7 Điều ủy quyền lập pháp cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành về quy trình, thủ tục, bao gồm các Điều 12, (Tạm đình chỉ hoạt động tín ngưỡng); Điều 17 (Thu hồi đăng ký hoạt động tôn giáo); Điều 21 (Chấp thuận thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất tổ chức tôn giáo trực thuộc); Điều 28 (Tạm đình chỉ hoạt động tôn giáo, giải thể tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc); Điều 29 (Tạm đình chỉ hoạt động đào tạo, giải thể cơ sở đào tạo tôn giáo); Điều 39 (Tạm đình chỉ, đình chỉ hoạt động tôn giáo của chức sắc, chức việc, nhà tu hành); Điều 46 (Gia nhập tổ chức tôn giáo quốc tế). Việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ về trình tự, thủ tục sẽ dẫn đến tình trạng Luật chờ Nghị định, có nghĩa rằng Luật đã có hiệu lực thi hành nhưng chưa có Nghị định hướng dẫn thi hành của Chính phủ thì những quy định trong Luật cũng không thể thực hiện vì thiếu quy trình, thủ tục. Đại biểu Quốc hội Nguyễn Thị Kim Thúy (Đoàn Đại biểu Quốc hội Thành phố Hà Nội) góp ý với Dự thảo Luật như sau: “nếu cho bạn viết luật về nội dung và cho tôi viết luật về thủ tục thì tôi có thể đánh bại bất cứ lúc nào. Ai cũng hiểu thủ tục là một trong những phương thức để hạn chế quyền, và nắm trong tay thủ tục, một người có thể vô hiệu hóa mọi cố gắng của người khác một cách dễ dàng, vì chính sách dù có thông thoáng, có cởi mở, có tiến bộ nhưng quá nhiều điều kiện thủ tục và quy định theo hướng chặt chẽ can thiệp sâu vào hoạt động nội bộ của các tổ chức tôn giáo thì sẽ làm cản trở hoặc đi ngược lại chính sách tốt”¹⁰. Do vậy, để các quy định của Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo có thể đi vào cuộc sống, thì những quy định về nội dung, trình tự, thủ tục đều phải hoàn thiện, cho nên Dự thảo Luật cần phải quy định chi tiết về điều kiện, trình tự, thủ tục để cơ quan có thẩm quyền chấp thuận hoặc từ chối khi người dân đăng ký hoặc đề nghị cấp phép đối với các hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo nhất định, chỉ ủy quyền lập pháp cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành các vấn đề phù hợp với thẩm quyền Chính phủ trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo và thật sự cần thiết, hạn chế đến mức tối đa việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ, đảm bảo phù hợp với nguyên tắc quyền con người chỉ bị hạn chế bởi luật do Quốc hội ban hành./.

CHÚ THÍCH:

- 1 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX, Nghị quyết 25-NQ/TW ngày 12/3/2003 về công tác tôn giáo.
- 2 Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Hiến pháp năm 2013, Điều 14.
- 3 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, năm 2011.
- 4 Văn phòng Quốc hội, Bản tổng hợp thảo luận tại hội trường chiều ngày 20/11/2015 (*Ghi lại theo băng ghi âm*), Thảo luận ở hội trường về Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo.
- 5 Ban Tôn giáo Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo (Dự thảo lần 5), Điều 1.
- 6 Văn phòng Quốc hội, Bản tổng hợp thảo luận tại hội trường chiều ngày 20/11/2015 (*Ghi theo băng ghi âm*), Thảo luận ở hội trường về Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo.
- 7 Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Điều 2.
- 8 Ban Tôn giáo Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo (Dự thảo lần 5), Điều 64.
- 9 Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Luật Tổ chức năm 2011, Điều 2.
- 10 Văn phòng Quốc hội, Bản tổng hợp thảo luận tại hội trường chiều ngày 20/11/2015 (*Ghi lại theo băng ghi âm*), Thảo luận ở hội trường về Dự thảo Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo.

Abstract

MAKING SUGGESTIONS FOR COMPLETING THE DRAFT LAW ON BELIEF AND RELIGION

The Ordinance on Belief and Religion, N^o.21/2004/PL-UBTVQH11, 18/6/2004, the inadequacy and legal gap that regulated the social relations in the domain of belief and religion has appeared for over 10 years of promulgation. Therefore, it needs to establish the Law on Belief and Religion. Through the research on the Draft Law (the 5th Draft), this article analyzes the limitations, then, proposes suggestions and supplement to suit the spirit of building the draft law such as explanation words (terminology), framework, the right of expressing the religious belief of people who are limited the civil rights and are subjected to the preventive measures (administrative measures and measures in the criminal proceedings), prohibitive acts, state management, religious activities registration and recognition of religious organizations, organization the rituals outside the places of worship and legislative technique.

Keywords: Law, religion, belief, concept, terminology.