

VÀI NHẬN THỨC TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO

BÙI ĐỨC LUẬN^(*)

Ngày 26 tháng 6 năm 2004, Chủ tịch nước Trần Đức Lương đã kí lệnh công bố Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo. Nhân dịp này, với tư cách là một người đã từng tham gia vào công việc chuẩn bị văn bản của Pháp lệnh từ những ngày đầu tiên, chúng tôi xin trình bày đôi điều nhằm tổng hợp những nhận thức và phương pháp tiến hành trong quá trình xây dựng Pháp lệnh, một văn bản rất khó điều chỉnh, một lĩnh vực rất nhạy cảm. Mục đích bài viết này nhằm trao đổi với bạn đọc của *Tạp chí Nghiên cứu Tôn giáo* về những khó khăn vấp phải, những trở ngại phải vượt qua và những bước đột phá quan trọng dẫn tới kết thúc dự án có thâm niên một thập kỉ này.

Năm 1993, tại kì họp thứ 3 Quốc hội khoá IX, Dự án Pháp lệnh tôn giáo được đưa vào Chương trình luật, pháp lệnh của Quốc hội. Từ năm 1993 đến năm 2004, dự án tiếp tục được đưa vào chương trình hằng năm của các nhiệm kì khoá IX, X, XI Quốc hội. Trải qua chặng đường khá dài, đến nay, văn bản đã được thông qua, công việc soạn thảo đã hoàn thành. Sở dĩ có quá trình dài như vậy vì tín ngưỡng, tôn giáo là lĩnh vực rất rộng, liên quan đến nhu cầu đời sống tinh thần của nhân dân ta; mặt khác, đây lại là lĩnh vực rất nhạy cảm và phức tạp. Văn bản phải thể hiện được yêu cầu

nhằm đảm bảo quyền hiến định của công dân; Đảng và Nhà nước phải chăm lo nhu cầu hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo cho dân. Mặt khác, đây cũng là lĩnh vực các thế lực thù địch luôn quan tâm chú ý, lợi dụng để xuyên tạc, kích động, chia rẽ quần chúng, hòng cản trở tiến trình đổi mới của đất nước và hội nhập quốc tế trong xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Vì vậy, việc ban hành văn bản đòi hỏi phải rất thận trọng, tỉ mỉ đáp ứng nhu cầu về chất lượng cũng như phải tính toán đến cả thời điểm công bố cho thích hợp.

Tuy có quá trình kéo dài hơn một thập kỉ, nhưng nếu phân kì theo thời gian, có thể thấy rõ ba giai đoạn như sau:

Từ năm 1993-1999: Trong giai đoạn đầu, dự án chỉ được ghi vào chương trình dự bị nhưng vẫn tích cực triển khai theo hướng điều tra cơ bản về thực trạng các tôn giáo ở Việt Nam và tập trung tổng kết Nghị quyết 24/NQ-TW ngày 16/10/1990 của Bộ Chính trị về công tác tôn giáo trong tình hình mới và Nghị định 69/HĐBT ngày 21 tháng 3 năm 1991 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ)

*. Vụ trưởng Vụ Pháp chế – Thanh tra, Ban Tôn giáo Chính phủ; Thường trực Ban Soạn thảo Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo.

về hoạt động tôn giáo. Nghị quyết 24 là nghị quyết chưa được phổ biến rộng rãi, vì vậy công việc tổng kết gắn với khảo sát, thống kê chủ yếu tập trung vào những nội dung của Nghị định 69/HĐBT.

Từ năm 1999-2001: Giai đoạn này, Trung ương ra Chỉ thị 37/CT ngày 02 tháng 7 năm 1998 về công tác tôn giáo trong tình hình mới và Chính phủ ban hành Nghị định 26/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 4 năm 1999 về hoạt động tôn giáo. Sau 3 năm thực hiện, Ban Tôn giáo Chính phủ chỉ đạo sơ kết Nghị định 26/NĐ-CP và tập trung soạn thảo Pháp lệnh, tổ chức lấy ý kiến các bộ ngành, các địa phương, các tổ chức và các nhân sĩ trí thức tiêu biểu trong các tôn giáo.

Từ năm 2001-2004: Đây là giai đoạn quyết định trong công tác soạn thảo Pháp lệnh, do hội đủ các yếu tố cần thiết, xuất hiện thời cơ mới cho việc ban hành Pháp lệnh. Về cơ sở lý luận, chúng ta có Nghị quyết Đại hội Đảng IX và đặc biệt là Nghị quyết 25/NQ-TW ngày 12 tháng 3 năm 2003 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khoá IX về công tác tôn giáo. Qua đó, Đảng ta đề ra chủ trương, phương hướng, chính sách, giải pháp cho công tác tôn giáo trong tình hình mới. Về cơ sở pháp lý, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10 sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, sửa đổi, bổ sung một số luật như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ... có những quy định mới liên quan đến tín ngưỡng, tôn giáo. Bên cạnh đó, tình hình thực tiễn trong và ngoài nước đã có những

biến đổi đặt ra yêu cầu phải có văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao điều chỉnh lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo thống nhất trong cả nước.

Từ tình hình trên, từ năm 2001 đến năm 2004, Chính phủ có 2 phiên họp và 3 Tờ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về Dự thảo Pháp lệnh. Ủy ban Thường vụ Quốc hội có 5 phiên họp toàn thể, trong đó có phiên họp đặc biệt của Đảng đoàn Quốc hội cho ý kiến vào Dự thảo Pháp lệnh. Chủ tịch nước có phiên làm việc với Chủ tịch Quốc hội, thảo luận cho ý kiến và trực tiếp đặt bút tu chỉnh Dự thảo Pháp lệnh gửi sang Thường vụ Quốc hội để tham khảo. Đặc biệt, Bộ Chính trị đã có riêng một phiên họp bàn về Dự án Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo và ra thông báo ý kiến của Bộ Chính trị về Dự án Pháp lệnh này.⁽¹⁾

Bất kì dự án luật, pháp lệnh nào cũng được xác định rõ ràng về hướng đi và cái đích cần đạt được. Ba quan điểm sau đây là phương hướng chiến lược dành cho công tác tham mưu.

Thứ nhất, Pháp lệnh thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách

1. Chính phủ có 2 phiên họp cho ý kiến vào Dự thảo và có 3 tờ trình: Tờ trình UBTVQH số 852/CP ngày 19/9/2001; tờ trình số 1012/CP ngày 31/7/2003 và Tờ trình số 1417/CP ngày 15/10/2003.

UBTVQH đã họp các phiên toàn thể vào ngày 25/9/2001; Đảng đoàn Quốc hội họp vào ngày 30/8/2003; UBTVQH họp và cho ý kiến vào ngày 17/3/2004 và ngày 18/6/2004. Thông qua tại phiên họp thứ 19 ngày 18/6/2004.

Sáng ngày 31/12/2003 Chủ tịch nước cho ý kiến vào Dự thảo lần thứ 21.

Ngày 20/4/2004, Chủ tịch nước gửi thư cho Chủ tịch Quốc hội và Ban Soạn thảo (kèm Dự thảo để nghiên cứu).

Bộ Chính trị họp ngày 1/4/2004 và ra Thông báo 140 về Dự án Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo.

của Đảng thể hiện trong Nghị quyết Đại hội Đảng IX tháng 3/2001 và những nội dung công tác tôn giáo được xác định trong Nghị quyết 25/NQ ngày 12/3/2003, nhất là các quan điểm, nhiệm vụ, giải pháp giải quyết vấn đề tôn giáo ở nước ta trong thời kì mới.

Thứ hai, Pháp lệnh xây dựng trên cơ sở tổng kết sâu rộng quá trình thực hiện chính sách pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo và các pháp luật khác liên quan đến lĩnh vực này; kế thừa Sắc lệnh 234/SL của Hồ Chủ Tịch ngày 14/6/1955 về vấn đề tôn giáo; kế thừa và phát huy những quy phạm pháp luật đã được thực thi, mang tính ổn định được xã hội thừa nhận; dẫn chiếu những quy định pháp luật mới nhất về các lĩnh vực có liên quan đến hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo (Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Giáo dục, Luật Di sản văn hoá...).

Thứ ba, tương thích với luật pháp quốc tế điều chỉnh lĩnh vực hoạt động tôn giáo và quyền con người, nhất là những điều ước mà Việt Nam đã tham gia kí kết và gia nhập.⁽²⁾

Trên đây chỉ là những định hướng chung, làm kim chỉ nam cho những người soạn thảo, còn trong thực tiễn thao tác cụ thể, chúng tôi còn rút ra nhiều bài học bổ ích từ sự chỉ đạo kiên trì và sâu sắc của UBTVQH.

Nhận thức về tư tưởng Hồ Chí Minh: UBTVQH và đích thân Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã yêu cầu bộ phận giúp việc cung cấp đầy đủ tư liệu, các bài nói, bài viết của Bác về

tôn giáo. Trong 5 phiên họp cho ý kiến vào dự án, càng thấy rõ tư tưởng Hồ Chí Minh luôn được quán triệt sâu sắc trong từng nội dung Pháp lệnh. Chủ Tịch Nguyễn Văn An có lần gợi ý: Mác, Ăngghen, Lênin khi nghiên cứu về tôn giáo, thường phê phán tôn giáo dưới góc độ triết học để tìm ra nguồn gốc, bản chất của hiện tượng xã hội đặc biệt này. Còn Chủ tịch Hồ Chí Minh có cái khác ở chỗ, Người thường khai thác những điểm tương đồng của tôn giáo, ít khai thác những điểm dị biệt, mục đích nhằm đoàn kết đồng bào các tôn giáo trong cộng đồng toàn dân tộc, để thực hiện thắng lợi công cuộc cách mạng. Trong buổi làm việc với Chủ tịch nước Trần Đức Lương, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã nêu lại luận điểm này. Hai vị chủ tịch đều rất tâm đắc ý kiến trên. Tư tưởng nhân ái, lòng khoan dung đối với tôn giáo của Bác là sợi chỉ đỏ xuyên suốt văn bản này; cả văn phong của Bác cũng được thể hiện rõ trong Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo. Đọc một vài điều luật sau đây, dường như nghe thấy âm hưởng, giọng văn của Người vang dội từ Sắc lệnh 234 đến Pháp lệnh này: "*Công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Nhà nước đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân, không ai được xâm phạm quyền tự do ấy*"... "*Công dân có tín ngưỡng, tôn giáo hoặc không có tín ngưỡng,*

2. Tuyên ngôn Nhân quyền của Liên Hiệp quốc. Tuyên bố 81 của Liên Hiệp quốc về chống mọi biểu hiện bất khoan dung đối với tôn giáo;

Tuyên bố Châu Á về tôn giáo và nhân quyền; Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị.

tôn giáo cũng như công dân có tín ngưỡng tôn giáo khác nhau phải tôn trọng lẫn nhau" (Điều 1).

"Kinh bốn và các đồ dùng thờ cúng được pháp luật bảo hộ" (Điều 4). "Không được lợi dụng quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo để phá hoại hoà bình, độc lập, thống nhất đất nước; kích động bạo lực hoặc tuyên truyền chiến tranh, tuyên truyền trái với pháp luật, chính sách của Nhà nước; chia rẽ nhân dân, chia rẽ các dân tộc, chia rẽ tôn giáo;..." (Khoản 2, Điều 8).

Vài chi tiết trên đây chỉ là một phần nhỏ thể hiện tư tưởng Hồ Chí Minh trong Pháp lệnh, còn về tổng thể có thể nhận định: Tư tưởng Hồ Chí Minh về tôn giáo được vận dụng một cách sáng tạo trong thời đại mới, bao trùm toàn bộ nội dung 6 chương 41 điều của văn bản này. Đây là một thành công trong công tác lập pháp của Quốc hội nước ta.

Một nhận thức khác, đó là các bước đột phá trong quá trình xây dựng văn bản. Trong công tác xây dựng pháp luật, nhiều khi Ban Soạn thảo cũng gặp những nước cờ bí; nhất là khi vấp phải những câu hỏi "hóc búa" từ phía lãnh đạo, từ phía phản biện và nhất là từ thực tiễn sinh động diễn ra với hàng loạt vấn đề bức xúc mà các quy phạm pháp luật chưa thể giải quyết hết được. Trong quá trình dự thảo Pháp lệnh này, các câu hỏi từ thực tiễn đời sống sinh hoạt tôn giáo luôn trở thành những câu hỏi lớn cần được giải

quyết như: Vấn đề theo đạo và truyền đạo như thế nào? Các "tôn giáo bên lề" có được sinh hoạt hay không? Các hội đoàn tôn giáo, các dòng tu, vấn đề tham gia xã hội hoá các hoạt động từ thiện, nhân đạo của tôn giáo, vấn đề đất đai, tài sản, nơi thờ tự giải quyết ra sao?, v.v...

Rất mừng là đầu năm 2003, khi Trung ương ra Nghị quyết 25 thì hầu hết những vấn đề về chủ trương, chính sách đối với các công tác tôn giáo trong tình hình mới, các giải pháp trước mắt cũng như lâu dài để giải quyết vấn đề tôn giáo đều được thể hiện rất sinh động và rõ ràng trong văn kiện quan trọng này; những câu hỏi cụ thể bức xúc đã được giải đáp. Nếu gọi Đạo là con đường thì Nghị quyết Trung ương là ngọn đèn chiếu rọi trên con đường đó, thấy rõ chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng để từ đó quần chúng có tín ngưỡng, tôn giáo yên tâm, vững bước, kẻ vai sát cánh, cùng đồng hành với dân tộc, thực hiện mục tiêu xây dựng xã hội mới, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đối với những người làm dự án này, chẳng khác gì như thừa ruộng đang khô hạn gặp trời mưa, không khí làm việc sôi động hẳn lên. Cách tốt nhất thực hiện dự án là tổ chức các cuộc hội thảo khoa học. Thực hiện Nghị quyết 25/NQ, hàng chục Viện Nghiên cứu ở Trung ương tổ chức nhiều hội thảo chuyên đề rất bổ ích, nhất là về các tổ chức tôn giáo đặc sắc ở nước

ta như: Hồi giáo trong đồng bào Chăm; Phật giáo Hoà Hảo trong tình hình mới; về các hội đoàn tôn giáo, v.v... Tiếp đó là nghiệm thu Đề án "Ba Tây", xuất bản, tái bản hàng chục đầu sách, công bố các công trình nghiên cứu của các nhà khoa học, trong đó có các giáo sư đầu ngành nghiên cứu về tôn giáo. Có thể nói, công tác nghiên cứu tín ngưỡng, tôn giáo thu được nhiều kết quả đáng khích lệ. Những kết quả đó ảnh hưởng rất lớn tới quá trình hoàn thiện Dự thảo Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo.

Trong quá trình soạn thảo Pháp lệnh, ta thấy, gần như là có một công thức bất hành văn: Nghị quyết Trung ương + hội thảo khoa học + tổng hợp ý kiến = dự thảo mới. Có đến hàng chục Dự thảo Pháp lệnh được tung ra xin ý kiến trên diện rộng. Sau tờ trình cuối cùng của Chính phủ, Ủy ban Các vấn đề Xã hội (UBCVĐXH) của Quốc hội là cơ quan thẩm tra có ý nghĩa quyết định. Lãnh đạo UBCVĐXH cùng nhiều Ủy ban khác của Quốc hội đã tập trung cao độ, đẩy nhanh tiến độ soạn thảo. Các cuộc họp lấy ý kiến có quy mô lớn được tổ chức tại tỉnh Ninh Bình, tỉnh Đắk Lắk, thành phố Hồ Chí Minh; những ý kiến trao đổi qua băng ghi âm của những đồng chí lãnh đạo lâu năm trong công tác tôn giáo phía Nam được trân trọng và lắng nghe cẩn kẽ. Ban Soạn thảo chúng tôi "sợ" nhất là ý kiến phản biện từ Hội đồng tư vấn công tác tôn giáo, dân tộc thuộc Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc (UBTUMTTQ) Việt Nam. Các thành viên của Hội đồng tư vấn đều

đặn góp ý vào dự thảo theo các đợt lấy ý kiến. Nhưng xét cho cùng, không có ý kiến từ phía phản biện "gai góc" đó thì cũng không thể có văn bản này. Chúng tôi thấy UBTVQH đặc biệt trân trọng ý kiến của Chủ tịch Đoàn Chủ tịch UBTUMTTQ Việt Nam Phạm Thế Duyệt, góp phần quyết định mở rộng đối tượng điều chỉnh bản Pháp lệnh đến cả hai lĩnh vực là hoạt động tín ngưỡng và hoạt động tôn giáo, cũng như vấn đề bảo vệ quyền sinh hoạt tôn giáo cho tín đồ các tôn giáo chưa được Nhà nước công nhận về mặt tổ chức. Đây là thành công trực tiếp, cụ thể của công tác Mặt trận trong lĩnh vực xây dựng luật, pháp lệnh, nhất là những văn bản liên quan đến đối tượng quần chúng nhạy cảm của Mặt trận.

Một dấu ấn rất đậm trong giai đoạn thành công của dự án là Chủ tịch nước Trần Đức Lương trực tiếp tham gia góp ý kiến vào dự thảo cuối cùng. Chủ tịch đã dành nhiều thời gian nghiên cứu các tác phẩm kinh điển về tôn giáo, nhất là tư tưởng Hồ Chí Minh, tiếp và lắng nghe ý kiến của các nhà khoa học về lĩnh vực này. Ông còn trực tiếp bút phê vào từng điều khoản của những dự thảo cuối để chuyển cho UBTVQH nghiên cứu. Từ nội dung đến cấu trúc và cách xử lý về mặt kĩ thuật văn bản.

Về bước đột phá thứ hai, văn bản Pháp lệnh này có độ khó về nội dung song còn gây tranh cãi về mặt hình thức của văn bản. Câu chuyện luật hay pháp lệnh cũng là một bước thử thách đối với công tác tham mưu. Về lí mà nói thì luật là đúng nhất bởi một lí do đơn giản: quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là một quyền cơ

bản của công dân. Vậy đương nhiên đây là *một nguyên tắc hiến định* phải được luật hoá. Thứ hai là, tại Khoản 5 Điều 84 Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam có xác định Quốc hội quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước. Tại phiên họp lần thứ 18 khoá IX, UBTWQH thảo luận rất sôi nổi vấn đề này và phương án kết luận đã được trình sang Bộ Chính trị. Cần nhắc từ yêu cầu thực tiễn trong nước và đáp ứng công tác đối ngoại, Bộ Chính trị quyết định trước mắt công bố Pháp lệnh, làm cơ sở để tiếp tục trong thời gian tới xây dựng luật, nhằm từng bước hoàn thiện pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này. Bộ Chính trị về cơ bản tán thành các nội dung của tờ trình và cũng lưu ý một số vướng mắc trong dự thảo lần cuối cần giải quyết. Đây có thể là bước đột phá thứ hai, góp phần đưa tới kết quả cuối cùng, thông qua Pháp lệnh ngày 18/6/2004.

Đánh giá về văn bản Pháp lệnh, Bí thư Trung ương Đảng, Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Khoan nhận

xét:

"Việc thông qua Pháp lệnh lúc này có ý nghĩa chính trị lớn cả đối nội, lẫn đối ngoại, cụ thể hoá và pháp quy hoá Nghị quyết 25 của Hội nghị Trung ương lần thứ 7, thống nhất nhận thức và hành động của các ngành các cấp, làm cho đồng bào theo đạo yên tâm, đẩy lùi những mưu toan lợi dụng vấn đề tôn giáo để chống phá ta, củng cố uy tín quốc tế của ta".

Pháp lệnh sẽ có hiệu lực từ ngày 15/11/2004. Tuy nhiên, từ nay đến ngày đó còn một vài quy định về trình tự, thẩm quyền giải quyết những vấn đề cụ thể. Tất cả những vấn đề này sẽ được Nghị định Chính phủ hướng dẫn thi hành. Ban soạn thảo phẩn đấu trình Chính phủ ban hành Nghị định trước mốc thời điểm Pháp lệnh có hiệu lực, để tạo sự thống nhất, đồng bộ trong quá trình đưa Pháp lệnh vào cuộc sống/.