**QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VỀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TÔN GIÁO - THỰC TIỄN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

**Nguyễn Văn Phụng**

Việt Nam là một quốc gia đa tôn giáo. Theo thống kê của Ban Tôn giáo Chính phủ, hiện nay ở nước ta có khoảng 13 tôn giáo đã được Nhà nước cấp đăng ký hoặc công nhận về tổ chức gồm có những tôn giáo nội sinh như đạo Cao Đài, Phật giáo Hòa Hỏa, Tứ ân hiếu nghĩa… và những tôn giáo ngoại nhập như Công giáo, Phật giáo, Islam giáo… Với số lượng tôn giáo đa dạng, năm 2011, nước ta có hơn 25 triệu tín đồ tôn giáo (chiếm hơn ¼ dân số), trong đó Phật giáo khoảng 10 triệu người, Công giáo 6,1 triệu, Cao Đài 2,4 triệu, Phật giáo Hòa Hảo 1,2 triệu, Tin Lành 1,5 triệu và Islam giáo khoảng 100000 tín đồ. Với các tôn giáo đa dạng, số lượng tín đồ lớn trải rộng trên phạm vi toàn quốc, hoạt động của các tôn giáo có tầm ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển kinh tế - văn hóa – xã hội - an ninh quốc phòng của đất nƣớc cũng như của mỗi địa phương, do vậy công tác quản lý đối với hoạt động tôn giáo luôn được nhà nước quan tâm thực hiện.

Từ Nghị quyết số 24/NQ-TW ngày 10 tháng 6 năm 1990 về Tăng cường công tác tôn giáo trong tình hình mới, Bộ Chính Trị đã xác định: tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân; đến Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng nhấn mạnh, tự do tín ngưỡng là quyền của con người, được Nhà nước tôn trọng và bảo hộ. Do đó, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản nhằm nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo như Pháp lệnh tín ngưỡng tôn giáo (6/2004), Nghị định 92/2012/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết về biện pháp thi hành Pháp lệnh tín ngưỡng tôn giáo, Chỉ thị số 01/2005/CTTTg của Thủ tướng Chính phủ về một số công tác đối với đạo Tin lành…cho thấy Đảng và nhà nước ta đã có nhiều thay đổi đáng kể trong hoạt động quản lý nhà nước đối với tôn giáo. Nước ta đã có những quy định về việc tổ chức nghi lễ tôn giáo, giảng đạo, truyền đạo; việc công nhận tư cách pháp nhân của các tôn giáo. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn nhiều vấn đề liên quan đến quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo chưa được giải quyết như: những hoạt động truyền đạo trái phép đã và đang diễn ra ở một số nơi, tình hình khiếu kiện đất đai, cơ sở thờ tự tôn giáo

1.1. **Quản lý Nhà nước.**

**1.1.1. Khái niệm quản lý Nhà nước**

Quản lý Nhà nước là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực Nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người, duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, quản lý Nhà nước là hoạt động mang tính chất quyền lực Nhà nước, được sử dụng quyền lực Nhà nước để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quản lý Nhà nước bao gồm toàn bộ các hoạt động từ ban hành các văn bản luật, các văn bản dưới luật đến việc chỉ đạo trực tiếp hoạt động của đối tượng bị quản lý và vấn đề tư pháp đối với đối tượng quản lý cần thiết của Nhà nước. Hoạt động quản lý nhà nước chủ yếu và trước hết được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước, song có thể các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể quần chúng và nhân dân trực tiếp thực hiện nếu được Nhà nước uỷ quyền, trao quyền thực hiện chức năng của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

1.1.2. **Đặc điểm quản lý Nhà nước**

Từ khái niệm về quản lý Nhà nước ta rút ra các đặc điểm của quản lý Nhà nước như sau:

Thứ nhất, quản lý Nhà nước mang tính quyền lực đặc biệt, tính tổ chức cao và tính mệnh lệnh đơn phương của nhà nước. Quản lý Nhà nước được thiết lập trên cơ sở mối quan hệ “quyền uy” và “sự phục tùng”.

Thứ hai, quản lý Nhà nước mang tính tổ chức và điều chỉnh. Tổ chức ở đây được hiểu như một khoa học về việc thiết lập những mối quan hệ giữa con người với con người nhằm thực hiện quá trình quản lý xã hội. Tính điều chỉnh được hiểu là Nhà nước dựa vào các công cụ pháp luật để buộc đối tượng bị quản lý phải thực hiện theo quy luật xã hội khách quan nhằm đạt được sự cân bằng trong xã hội.

Thứ ba, quản lý Nhà nước mang tính khoa học, tính kế hoạch. Đặc trưng này đỏi hỏi Nhà nước phải tổ chức các hoạt động quản lý của mình lên đối tượng quản lý phải có một chương trình nhất quán, cụ thể và theo những kế hoạch được vạch ra từ trước trên cơ sở nghiên cứu một cách khoa học.

Thứ tư, quản lý Nhà nước là những tác động mang tính liên tục, và ổn định lên các quá trình xã hội và hệ thống các hành vi xã hội. Cùng với sự vận động biến đổi của đối tượng quản lý, hoạt động quản lý nhà nước phải diễn ra thường xuyên, liên tục, không bị gián đoạn. Các quyết định của Nhà nước phải có tính ổn định, không được thay đổi quá nhanh. Việc ổn định của các quyết định của Nhà nước giúp cho các chủ thể quản lý có điều kiện kiện toàn hoạt động của mình và hệ thống hành vi xã hội được ổn định.

1.2. **Quản lý hành chính Nhà nước**

**1.2.1. Khái niệm quản lý hành chính nhà nước**

Quản lý hành chính Nhà nước là hoạt động chấp hành, điều hành của cơ quan hành chính Nhà nước, của các cơ quan Nhà nước khác và các cơ quan, tổ chức được Nhà nước trao quyền quản lý trên cơ sở của pháp luật và để thực thi pháp luật nhằm thực hiện chức năng tổ chức, quản lý, điều hành các quá trình xã hội của Nhà nước. Nói cách khác quản lý hành chính Nhà nước chính là quản lý Nhà nước trong lĩnh vực hành pháp.

Từ khái niệm trên ta có thể thấy rằng quản lý hành chính Nhà nước có tính quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó quản lý hành chính Nhà nước là hoạt động thực hiện hàng ngày, tổ chức và điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của công dân bằng việc ra các quyết định quản lý hành chính và thực hiện các hành vi hành chính. Ngoài ra quản lý hành chính Nhà nước được thực hiện bởi các pháp nhân công quyền, trong hệ thống này đứng đầu là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các cơ quan hành chính Nhà nước Trung ương, các cấp quản lý hành chính Nhà nước địa phương.

1.2.2. **Đặc điểm của quản lý hành chính Nhà nước**

Thứ nhất, quản lí hành chính Nhà nước là hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước. Tính chấp hành của hoạt động quản lý hành chính Nhà nước được thể hiện ở sự thực hiện trên thực tế các văn bản Hiến pháp, luật, pháp lệnh và nghị quyết của cơ quan lập pháp. Tính điều hành của hoạt động quản lý hành chính Nhà nước thể hiện ở chổ là để đảm bảo cho các văn bản pháp luật của cơ quan quyền lực được thực hiện trên thực tế thì các chủ thể của quản lý hành chính Nhà nước phải tiến hành các hoạt động tổ chức và chỉ đạo trực tiếp đối với các đối tượng quản lý thuộc quyền.

Để đảm bảo sự thống nhất của hai yếu tố này đòi hỏi rất nhiều yêu cầu. Trong đó, quản lý hành chính Nhà nước trước hết phải bảo đảm việc chấp hành văn bản của cơ quan dân cử đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, từ đó mà thực hiện quản lý điều hành. Mọi hoạt động chấp hành và điều hành đều phải xuất phát từ mục đích nhằm phục vụ cho nhân dân, đảm bảo đời sống xã hội cho nhân dân về mọi mặt, tương ứng với các lĩnh vực trong quản lý hành chính nhà nước.

Thứ hai, hoạt động quản lý hành chính Nhà nước là hoạt động mang tính chủ động và sáng tạo. Ðiều này thể hiện ở việc các chủ thể quản lý hành chính căn cứ vào tình hình, đặc điểm của từng đối tượng quản lý để đề ra các biện pháp quản lý thích hợp. Tính chủ động sáng tạo còn thể hiện rõ nét trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật hành chính để điều chỉnh các hoạt động quản lý Nhà nước. Chính do sự phức tạp, đa dạng, phong phú của đối tượng quản lý, các chủ thể quản lý phải áp dụng biện pháp giải quyết mọi tình huống phát sinh một cách có hiệu quả nhất. Tuy nhiên, chủ động và sáng tạo không vượt ra ngoài phạm vi của nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa và kỷ luật Nhà nước. Để đạt được điều này, đòi hỏi tôn trọng triệt để tất cả các nguyên tắc trong hệ thống các nguyên tắc quản lý hành chính Nhà nước.

Thứ ba, hoạt động quản lý hành chính Nhà nước được bảo đảm về phương diện tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước. Trước hết là bộ máy cơ quan Nhà nước - đây là hệ thống cơ quan nhiều về số lượng, biên chế; Phức tạp về cơ cấu tổ chức; Đa dạng về chức năng, nhiệm vụ cũng như phương pháp hoạt động; Có cơ sở vật chất to lớn, có đối tượng quản lý đông đảo, đa dạng, chủ thể chủ yếu là cơ quan hành chính Nhà nước, đó là điều kiện quan trọng để thực hiện nhiệm vụ quản lý. Các cơ quan hành chính trực tiếp xử lý công việc hàng ngày của Nhà nước, thường xuyên tiếp xúc với dân, giải quyết các yêu cầu của dân, là cầu nối quan trọng của Đảng, Nhà nước với nhân dân. Nhân dân đánh giá chế độ, đánh giá Đảng trước hết thông qua hoạt động của bộ máy hành chính.

Thứ tư, bảo đảm tính liên tục và ổn định trong hoạt động quản lý. Tính liên tục nhằm đảm bảo hoạt động bình thường của bộ máy hành chính Nhà nước. Tính ổn định nhằm để đảm bảo các hoạt động như: lưu trữ hồ sơ, giấy tờ. Đó có thể nói là trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước đối với xã hội.

Thứ năm, quản lý hành chính Nhà nước là hoạt động có mục tiêu chiến lược và có chương trình và có kế hoạch để thực hiện mục tiêu. Công tác quản lý hành chính Nhà nước là hoạt động có mục đích và định hướng. Vì vậy, phải có chương trình, kế hoạch dài hạn, trung hạn và hàng năm. Mặt khác, cần có các chỉ tiêu mang tính định hướng trên cơ sở hệ thống pháp luật được áp dụng thực thi triệt để cho hoạt động quản lý, đồng thời tạo hành lang pháp lý cho hoạt động đặt dưới sự quản lý ấy.

Thứ sáu, quản lý hành chính Nhà nước xã hội chủ nghĩa không có sự cách biệt tuyệt đối về mặt xã hội giữa chủ thể quản lý và chủ thể của quản lý (chủ thể chịu sự quản lý). Cán bộ quản lý nhà nước phải là “công bộc” của nhân dân, biết lắng nghe ý kiến của quần chúng nhân dân, thu hút được rộng rãi quần chúng nhân dân tham gia vào việc quản lý Nhà nước và xã hội. Chống quan liêu, cửa quyền, hách dịch, ức hiếp quần chúng.

Thứ bảy, tính chuyên môn hoá và nghề nghiệp cao. Đó chính là nghiệp vụ của một nền hành chính văn minh, hiện đại. Khi nói đến một nền kinh tế tri thức - nền kinh tế mà ở đó giá trị của tri thức, của sự hiểu biết được đặt lên hàng đầu thì đội ngũ quản lý nền kinh tế tri thức ấy phải có một tầm vóc tương xứng. Quản lý Nhà nước khác với hoạt động chính trị ở chỗ trình độ kiến thức chuyên môn và kỹ năng quản lý thực tiễn làm tiêu chuẩn hàng đầu.

Thứ tám, tính không vụ lợi. Quản lý hành chính Nhà nước lấy việc phục vụ lợi ích công làm động cơ và mục đích của hoạt động. Quản lý hành chính Nhà nước không phải vì lợi ích thù lao, càng không theo đuổi mục đích kinh doanh lợi nhuận. Cán bộ hành chính vì vậy phải bảo đảm “cần kiệm, liêm chính, chí công, vô tư”.

**1.3. Khái niệm quản lý hành chính nhà nước đối với hoạt động tôn giáo**

Tôn giáo là một hiện tượng lịch sử, xã hội đã xuất hiện từ rất lâu và có nhiều cách hiểu khác nhau. Khi nghiên cứu về nguồn gốc của tôn giáo, C.Mác đã chỉ ra rằng: “Tôn giáo là sự tự ý thức và sự tự tri giác của con người chưa tìm thấy bản thân mình hoặc lại đánh mất bản thân mình một lần nữa… Tôn giáo là tiếng thở dài của chúng sinh bị áp bức, là trái tim của thế giới không có trái tim, cũng giống như nó là tinh thần của những điều kiện xã hội không có tinh thần; tôn giáo là thuốc phiện của nhân dân”[7; tr569-570]. Còn trong tác phẩm “Chống Đuyrinh”, Ph. Ăngghen đã đưa ra khái niệm về tôn giáo “Tất cả mọi tôn giáo chẳng qua chỉ là sự phản ánh hư ảo vào đầu óc con người, của những lực lượng bên ngoài chi phối cuộc sống hằng ngày của họ, chỉ là sự phản ánh trong đó những lực lượng trần thế đã mang hình thức những lực lượng siêu nhiên trần thế”[6; tr473]. Qua nhận định này có thể thấy, tôn giáo không phải là cái tự có mà là sản phẩm của con người. Nói cách khác, tôn giáo là sự phản ánh xã hội vào ý thức con người. Vì vậy, tôn giáo là một hình thái ý thức xã hội đặc biệt, phản ánh tồn tại xã hội đã sinh ra nó. Song sự phản ánh đó chỉ là sự phản ánh phi lý tính, hoang đường để giải thích hoặc chi phối hiện thực. Tôn giáo là sản phẩm của con người, nhưng không phải con người cá nhân, riêng lẻ mà là con người xã hội (hay xã hội con người), do đó tôn giáo là một hiện tượng xã hội. Xét về mặt bản chất, tôn giáo là một hiện tượng xã hội vừa thể hiện sự phản kháng trước những đau khổ, bất hạnh của con người, vừa biểu thị sự bất lực của con người trước sức mạnh của tự nhiên và xã hội. Kế thừa quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lenin và tư tưởng Hồ Chí Minh về vấn đề tôn giáo, Đảng nhận định tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân, đang và sẽ tồn tại cùng dân tộc trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nướcc ta. Quan điểm này là cơ sở cho việc quản lý, xem xét, giải quyết các vấn đề tôn giáo ở nước ta hiện nay, đòi hỏi chúng ta phải có thái độ bình tĩnh, khách quan trong khi xem xét, giải quyết các vấn đề liên quan đến hoạt động tôn giáo; đảm bảo cho các tôn giáo ở Việt Nam sinh hoạt một cách bình thường, tuân thủ pháp luật, đồng hành với dân tộc và chủ nghĩa xã hội. Tại Điều 24, Chương II, Hiến pháp 2013 quy định: “Mọi người có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật; Nhà nước tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật” [8;tr6]. Như vậy, tôn giáo, tín ngưỡng đã trở thành quyền cơ bản của mọi người dân Việt Nam; là một trong những quyền cơ bản của con người được nhà nước và pháp luật tôn trọng, bảo hộ. Tuy nhiên, hiện nay trong các văn bản quản lý nhà nước về tôn giáo ở nước ta chưa có văn bản nào định nghĩa cụ thể về khái niệm này. Mặc dù việc giải thích khái niệm khá phức tạp, thậm chí khó có thể thống nhất, nhưng khi nói đến một tôn giáo hoàn chỉnh bao gồm các dấu hiệu cơ bản sau: là đại diện cho một cộng đồng người có chung niềm tin vào thế lực siêu nhiên, huyền bí; có hệ thống giáo lý, giáo luật, lễ nghi; có tổ chức hoạt động từ Giáo hội xuống cơ sở khá chặt chẽ. Hoạt động tôn giáo là “việc truyền bá, thực hành giáo lý, giáo luật, lễ nghi, quản lý tổ chức của tôn giáo”[61;2]. Truyền bá giáo lý, giáo luật (còn gọi là truyền đạo) là việc tuyên truyền những lý lẽ về sự ra đời, về luật lệ của tôn giáo. Thông qua hoạt động truyền đạo, niềm tin tôn giáo của tín đồ được củng cố, luật lệ trong tôn giáo được tín đồ thực hiện. Thực hành giáo lý, giáo luật, lễ nghi là hoạt động của tín đồ, nhà tu hành, chức sắc tôn giáo thể hiện sự tuân thủ pháp luật, thỏa mãn đức tin tôn giáo của cá nhân tôn giáo hay của cộng đồng tín đồ. Hoạt động quản lý tổ chức của tôn giáo là thực hiện quy định của giáo luật, thực hiện hiến chương, điều lệ của tổ chức tôn giáo, đảm bảo duy trì trật tự trong tổ chức tôn giáo. Trong các hoạt động này, việc phân biệt hoạt động truyền bá giáo lý giáo luật và hoạt động thực hành giáo lý, giáo luật, lễ nghi chỉ mang tính tương đối. Từ các khái niệm đã trình bày ở phần trên, ta có thể đưa ra khái niệm về quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo theo hai nghĩa. Nghĩa rộng: là quá trình dùng quyền lực nhà nước(quyền Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp) của các cơ quan Nhà nước theo quy định của pháp luật để tác động, điều chỉnh, hướng các quá trình tôn giáo và hành vi hoạt động tôn giáo của tổ chức, cá nhân tôn giáo diễn ra phù hợp với pháp luật, đạt được mục tiêu cụ thể của chủ thể quản lý. Nghĩa hẹp: là một dạng quản lý xã hội mang tính chất nhà nước; là chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước; là quá trình chấp hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật của các cơ quan trong hệ thống hành pháp để điều chỉnh các quá trình tôn giáo và mọi hành vi hoạt động tôn giáo của tổ chức, cá nhân tôn giáo diễn ra theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, đó là sự quản lý của nhà nước đối với hoạt động của các tín đồ, chức sắc trong. Việc truyền bá, thực hành giáo lý, giáo luật, lễ nghi tôn giáo; quản lý nơi thờ tự, đồ dùng việc đạo, cơ sở vật chất xã hội của các tôn giáo. Từ đây, thuật ngữ quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo sử dụng trong luận văn được hiểu theo nghĩa hẹp của thuật ngữ này. Như vậy, khi nhắc đến quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo là nói đến sự quản lý của các cơ quan hành pháp đối với hoạt động tôn giáo.