**BỘ NỘI VỤ**

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG**

**NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

**TRONG LĨNH VỰC TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO**

***Hà Nội, tháng 9/2017***

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ TỔNG QUAN**

1. Trong thời gian qua, do chưa có quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo nên hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo chưa thực sự đáp ứng yêu cầu. Hệ quả là, nhiều hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo chưa được xử lý hoặc không thể xử lý. Cá biệt, có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo rất nghiêm trọng nhưng không thể truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ Luật Hình sự năm 1999 (Điều 129) do thiếu cơ sở định khung là hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo đó chưa bị xử lý vi phạm hành chính (pháp luật hiện hành về tín ngưỡng, tôn giáo chưa quy định).

2. Ngày 18/11/2016, tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật tín ngưỡng, tôn giáo với 9 chương, 68 điều (Luật có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2018). Khoản 2 Điều 64 Luật tín ngưỡng, tôn giáo đã quy định: *“Căn cứ quy định của Luật này và Luật Xử lý vi phạm hành chính, Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; thẩm quyền xử phạt, mức phạt cụ thể và thẩm quyền lập biên bản đối với hành vi vi phạm hành chính…”*.

Từ các lý do nêu trên, việc nghiên cứu, ban hành Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo là rất cần thiết.

**2. Mục tiêu xây dựng Nghị định**

- Thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong việc bảo đảm về quyền tự do tín ngưỡng, tự do tôn giáo của mọi người. Quyền tự do tín ngưỡng, tự do tôn giáo của công dân được Nhà nước tôn trọng và bảo vệ;

- Góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, tạo cơ sở pháp lý cho việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật hiện hành;

- Bảo đảm quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính, không bỏ lọt hành vi vi phạm; hành vi vi phạm hành chính được mô tả rõ ràng, cụ thể để có thể xác định và xử phạt được trên thực tiễn; mức xử phạt vi phạm hành chính phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi.

- Bảo đảm răn đe và phòng ngừa, ngăn chặn hành vi vi phạm hành chính; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo.

**II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG**

**1. Chính sách 1:** Trên cơ sở quy định của Luật tín ngưỡng, tôn giáo và văn bản hướng dẫn thi hành; quy định của pháp luật hiện hành về xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo; thực tiễn công tác quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo thời gian qua để xây dựng Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo.

***1.1. Xác định vấn đề bất cập***

- Từ trước đến nay, việc xử lý vi phạm hành chính đối với các hành vi xâm phạm hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo được thực hiện rất hạn chế do thiếu quy định của pháp luật, chủ yếu là việc áp dụng một số Nghị định xử lý vi phạm hành chính trong các lĩnh vực khác, chưa thể hiện rõ tính đặc thù của lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo. Nghị định số 158/2013/NĐ-CP; Nghị định số 167/2013/NĐ-CP mới chỉ quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động tổ chức lễ hội (nói chung); hành vi vi phạm quyền tự do tín ngưỡng mà chưa bao quát được các vấn đề phát sinh trên thực tế.

- Tín ngưỡng, tôn giáo là lĩnh vực nhạy cảm, phức tạp, dễ bị lợi dụng để thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, nếu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý ”cứng nhắc” đối với các hành vi vi phạm cũng có thể dẫn đến việc lợi dụng, kích động của các thế lực thù địch, thông tin sai lệch về chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với tín ngưỡng, tôn giáo.

***1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Quy định cụ thể các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo để bảo đảm mọi hành vi vi phạm đều bị xử phạt nghiêm minh; mức xử phạt phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm hành chính. Đồng thời, Nghị định này cũng là cơ sở cho cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo thực hiện việc xử phạt vi phạm hành chính.

***1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

***Giải pháp 1:***

- Rà soát, quy định cụ thể các hành vi vi phạm Luật tín ngưỡng, tôn giáo sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính;

- Rà soát các hành vi vi phạm hành chính đã được quy định trong các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực khác, bổ sung vào Nghị định này để thể hiện rõ tính đặc thù trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo, đồng thời tạo cơ sở pháp lý để cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quản lý nhà nước về lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

- Quy định các hành vi có dấu hiệu tương tự như quy định của Bộ luật Hình sự vào Nghị định này để xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp chưa đủ cơ sở để truy cứu trách nhiệm hình sự

***Giải pháp 2:*** Chỉ quy định cụ thể các hành vi vi phạm Luật tín ngưỡng, tôn giáo sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính.

***1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

***Giải pháp 1:*** Các hành vi vi phạm vi phạm quy định của Luật tín ngưỡng, tôn giáo được xem xét, quy định tại Nghị định này, trong đó bao gồm cả các hành vi đã được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

***- Tác động tích cực:***

(1) Đối với Nhà nước:

+ Các quy định tại Nghị định này không chỉ bảo đảm về cơ sở pháp lý để xử phạt đối với các hành vi vi phạm mà còn là biện pháp tuyên truyền, phổ biến để giúp mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân hiểu rõ hơn quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo.

+ Bảo đảm không bỏ lọt hành vi vi phạm hành chính.

(2) Đối với hệ thống pháp luật:

+ Bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

+ Tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo.

+ Tạo cơ sở pháp lý để xem xét, truy cứu trách nhiệm hình sự đối với một số hành vi quy định tại Điều 164 Bộ luật hình sự.

***- Tác động tiêu cực:***

+ Do trước đây chưa có quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo nên trong thời gian đầu tổ chức thực hiện Nghị định này có thể tạo suy nghĩ cho rằng Nhà nước hành chính hóa các quan hệ về tín ngưỡng, tôn giáo; hạn chế quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo.

+ Do có sự trùng lắp trong một số quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật và có thể gây khó khăn trong quá trình áp dụng.

***Giải pháp 2:*** Chỉ quy định cụ thể các hành vi vi phạm nghĩa vụ, trách nhiệm, điều cấm của Luật tín ngưỡng, tôn giáo sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính

***- Tác động tích cực:*** Dễ áp dụng vì không có sự trùng lắp trong quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật.

***- Tác động tiêu cực:***

+ Thiếu sự bao quát các hành vi; các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo không được quy định tại Nghị định này sẽ dẫn đến việc cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo không có cơ sở pháp lý để thực hiện xử phạt vi phạm hành chính đối với một số hành vi do các văn bản quy phạm pháp luật khác không quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với các cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo.

+ Thiếu cơ sở pháp lý để xem xét, truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các hành vi quy định tại Điều 164 Bộ luật hình sự.

***1.5 Kiến nghị giải pháp lựa chọn:***

- Giải pháp lựa chọn: Trên cơ sở đánh giá các tác động tích cực, tiêu cực của các giải pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo đã chọn giải pháp 1 để thể hiện tại dự thảo Nghị định.

- Thẩm quyền ban hành: Chính phủ

**2. Chính sách 2:** Xác định việc các tổ chức, cá nhân không được Luật tín ngưỡng, tôn giáo cho phép thực hiện việc nhất định nào đó nhưng vẫn cố tình thực hiện là vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo và phải bị xử phạt theo quy định.

***2.1. Xác định vấn đề bất cập***

Luật tín ngưỡng, tôn giáo và văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tổ chức, thực hiện những việc cụ thể liên quan đến tín ngưỡng, tôn giáo như: tổ chức lễ hội tín ngưỡng, sinh hoạt tôn giáo, đào tạo, phong phẩm, suy cử... và trình tự, thủ tục thực hiện các quy định nêu trên. Luật tín ngưỡng, tôn giáo cũng đã quy định những việc mà tổ chức, cá nhân nhất định nào đó được thực hiện. Tuy nhiên, trên thực tế còn có trường hợp tổ chức, cá nhân không được pháp luật cho phép tổ chức thực hiện hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo nhất định nào đó nhưng vẫn cố tình thực hiện. Đây được coi là hành vi vi phạm pháp luật và cần thiết phải có chế tài xử lý để bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật

***2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Bảo đảm mọi hành vi vi phạm quy định của Luật tín ngưỡng, tôn giáo đều phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Các hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo đều được thực hiện trong khuôn khổ quy định của pháp luật.

***2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

***Giải pháp 1:*** Xác định việc tổ chức, cá nhân không được pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo cho phép thực hiện việc nhất định nào đó nhưng vẫn cố tình thực hiện là hành vi vi phạm pháp luật và bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại Nghị định này.

***Giải pháp 2:*** Chỉ quy định việc tổ chức, cá nhân vi phạm trình tự, thủ tục quy định tại Luật tín ngưỡng, tôn giáo và văn bản hướng dẫn thi hành là hành vi vi phạm hành chính. Trường hợp không được pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo cho phép nhưng vẫn cố tình vi phạm sẽ xem xét, xử lý ở các văn bản quy phạm pháp luật khác.

***2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

***Giải pháp 1:*** Mọi hành vi vi phạm quy định pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo đều phải bị xử phạt theo quy định tại Nghị định này.

***- Tác động tích cực:***

+ Bảo đảm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo được thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất.

+ Góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo.

* ***Tác động tiêu cực:*** Không có.

***Giải pháp 2:*** Chỉ quy định các hành vi vi phạm trình tự, thủ tục quy định tại Luật tín ngưỡng, tôn giáo mới phải bị xử lý.

* ***Tác động tích cực****:* Không có.

***- Tác động tiêu cực:***

+ Giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo. Pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo không được thực hiện nghiêm chỉnh. Một số vi phạm pháp luật không có cơ sở pháp lý để xử lý.

+ Việc xem xét, xử lý vi phạm theo quy định tại các văn bản khác sẽ không khắc phục được những bất cập đã nêu tại Mục I Báo cáo này.

***2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:***

- Giải pháp lựa chọn: Trên cơ sở đánh giá các tác động tích cực, tiêu cực của các giải pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo đã chọn giải pháp 1 để thể hiện tại dự thảo Nghị định.

- Thẩm quyền ban hành: Chính phủ

**3. Chính sách 3:** Quy định hành vi vi phạm do chưa hoặc không được sự chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

***3.1. Xác định vấn đề bất cập:***

Luật tín ngưỡng, tôn giáo quy định trong một số trường hợp người đại diện, ban quản lý cơ sở tín ngưỡng; tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, tổ chức tôn giáo đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung... khi thực hiện hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo nhất định nào đó phải thông báo, đăng ký đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền và khi đã nhận được sự chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được coi là hợp pháp. Tuy nhiên, trên thực tế, còn có nhiều trường hợp không thông báo, đăng ký nhưng vẫn tổ chức thực hiện hoặc thậm chí không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép nhưng vẫn cố tình thực hiện.

***3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Bảo đảm các hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo đều được xử lý kịp thời, chính xác. Thông qua các quy định tại Nghị định này và việc xử phạt trên thực tiễn để tuyên truyền, phổ biến đối với các đối tượng liên quan biết và nghiêm túc thực hiện đúng quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục tổ chức các hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo.

***3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

***Giải pháp 1***: Quy định thành 02 nhóm hành vi: (1) chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận; hoặc (2) không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận. Theo đó, mức xử phạt sẽ có sự khác biệt theo hướng khi không được sự chấp thuận mà vẫn vi phạm, mức phạt sẽ cao hơn so với hành vi vi phạm khi chưa được sự chấp thuận.

***Giải pháp 2***: Quy định chung chưa hoặc không có văn bản chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều phải bị xử phạt trong cùng một mức xử phạt.

***3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

***Giải pháp 1:***

***- Tác động tích cực****:*

Việc xác định (1) chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận có thể hiểu là nhận thức pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo chưa đầy đủ nên vi phạm, có thể là lỗi vô ý; nhưng (2) không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận được hiểu là đã xin phép mà không được chấp thuận vẫn tổ chức thực hiện, đây là cố ý vi phạm; hiểu biết pháp luật nhưng vẫn cố tình vi phạm. Như vậy, cần xử lý nặng hơn lỗi vô ý. Do vậy, việc quy định 02 nhóm hành vi nêu trên tại 02 khoản trong cùng 01 điều luật theo hướng lỗi cố ý áp dụng mức xử phạt cao hơn là bảo đảm sự minh bạch trong các quy định pháp luật; đồng thời tạo cơ sở để xử phạt phù hợp với tính chất, mức độ của hành vi.

***- Tác động tiêu cực****:*

Có thể tạo khó khăn ban đầu trong việc nhận thức và áp dụng pháp luật do chưa phân biệt rõ quy định chưa/ không được sự chấp thuận. Tuy nhiên, thực hiện tốt công tác tập huấn, bồi dưỡng đối với các cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt; đồng thời làm tốt công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật sẽ khắc phục được vấn đề này. Dự thảo Nghị định cũng đã giải thích rõ nội dung của quy định này.

**Giải pháp 2:**

***- Tác động tích cực:*** Quy định đơn giản, dễ áp dụng.

*+ Tác động tiêu cực:*

+ Không xác định rõ tính chất, mức độ của hành vi vi phạm dẫn đến việc xử lý vi phạm chưa bảo đảm sự khách quan, công bằng, chính xác.

+ Giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo.

***3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:***

- Giải pháp lựa chọn: Trên cơ sở đánh giá các tác động tích cực, tiêu cực của các giải pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo đã chọn giải pháp 1 để thể hiện tại dự thảo Nghị định

- Thẩm quyền ban hành: Chính phủ

# **III. LẤY Ý KIẾN**

Để xây dựng dự thảo Báo cáo đánh giá tác động, Bộ Nội vụ đã tổ chức lấy ý kiến trực tiếp của Ban soạn thảo, Tổ biên tập, đối với dự thảo báo cáo. Trên cơ sở ý kiến góp ý, Bộ Nội vụ đã nghiên cứu, tiếp thu để hoàn thiện báo cáo.

**IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

- Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Bộ Nội vụ.

- Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan liên quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành và giám sát việc thi hành các chính sách này./.