



Do Liên Minh Châu Âu tài trợ



EU JULE



OXFAM

Báo cáo nghiên cứu

HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ:

KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ ĐỊA BÀN THỰC HIỆN DỰ ÁN
CỦA QUỸ THÚC ĐẨY SÁNG KIẾN TƯ PHÁP (JIFF)

Hà Nội, tháng Năm, 2020



Nhà xuất bản Hồng Đức

Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp (EU JULE JIFF) là một trong hai hợp phần của dự án **“Tăng cường Pháp luật và Tư pháp tại Việt Nam”** (EU JULE) do Liên minh châu Âu (EU) tài trợ. Dự án nhằm góp phần tăng cường xây dựng pháp quyền ở Việt Nam thông qua hệ thống tư pháp tin cậy và dễ dàng tiếp cận hơn.

Nhóm nghiên cứu

- Tạ Thị Minh Lý, Tiến sĩ – Trưởng nhóm, Hội Bảo trợ Tư pháp cho người nghèo (VIJUSAP)
- Trịnh Quang Tuấn – Thành viên, Tổ chức Oxfam tại Việt Nam
- Nguyễn Quang Thái – Thành viên, Tổ chức Oxfam tại Việt Nam
- Nguyễn Thị Loan – Thành viên, VIJUSAP

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Tài liệu nghiên cứu này được biên soạn với sự hỗ trợ tài chính của Liên minh châu Âu. Các nội dung trong tài liệu này, kể cả các khuyến nghị và đề xuất là của nhóm nghiên cứu, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Liên minh châu Âu, Tổ chức Oxfam tại Việt Nam, Ban Thư ký Quỹ JIFF, VIJUSAP, cũng như bất kỳ cơ quan nào khác.

Ảnh: Trịnh Thông Hải

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này nằm trong khuôn khổ hoạt động của Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp (JIFF), một trong hai hợp phần của Dự án “Tăng cường Pháp luật và Tư pháp tại Việt Nam” (EU JULE). Nghiên cứu này đã không thể hoàn thành nếu không có những đóng góp vô cùng quý báu của các cá nhân, tổ chức mà chúng tôi muốn gửi lời cảm ơn dưới đây.

Trước tiên, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới 182 cán bộ hòa giải ở cơ sở và 18 người dân đã dành thời gian trả lời bảng hỏi, câu hỏi phỏng vấn và thảo luận nhóm trong các đợt khảo sát tại thực địa của nhóm nghiên cứu và đối tác. Xin chân thành cảm ơn 14 đơn vị nhận tài trợ lần thứ nhất của Quỹ JIFF đã đóng góp sáng kiến, kinh nghiệm của mình cho báo cáo; đặc biệt là các đơn vị: Trung tâm Nghiên cứu Sáng kiến Phát triển Cộng đồng (RIC); Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Hòa Bình; Hội Người khuyết tật thành phố Hà Nội (DPHN); Quỹ Phát triển Nông thôn và Giảm nghèo huyện Quảng Ninh (RDPR); Trung tâm Nghiên cứu Kiến thức Bản địa và Phát triển (CIRD); và Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn – Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh đã cùng tham gia khảo sát và trực tiếp chia sẻ kinh nghiệm với nhóm nghiên cứu.

Xin chân thành cảm ơn sự tạo điều kiện và hỗ trợ tích cực, hiệu quả của Ủy ban Nhân dân các cấp và các đơn vị chức năng tại các tỉnh Hà Nội, Hòa Bình, Quảng Bình, và Đồng Tháp trong quá trình thực hiện nghiên cứu tại thực địa. Nhóm nghiên cứu cũng xin gửi lời cảm ơn tới các đồng nghiệp ở Oxfam tại Việt Nam gồm chị Nguyễn Thị Thu Hiền, chị Hà Quỳnh Anh, và chị Đỗ Khánh Hạ vì những đóng góp của họ trong quá trình hỗ trợ thực hiện nghiên cứu. Cuối cùng, nhưng vô cùng quan trọng, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới Liên minh châu Âu (EU) đã tài trợ cho Quỹ JIFF và nghiên cứu này.

Dù đã rất cố gắng, báo cáo này chắc chắn còn nhiều hạn chế và thiếu sót. Nhóm nghiên cứu mong nhận được sự góp ý của quý độc giả về báo cáo này. Để cùng trao đổi chi tiết về các vấn đề nêu trong báo cáo, đề nghị quý vị gửi thư điện tử tới quyjiff@oxfam.org.

Mặc dù ấn phẩm này là tài liệu có bản quyền, nhưng nó có thể được sử dụng không cần xin phép cho các mục đích đào tạo, nghiên cứu và đóng góp chính sách, không nhằm mục tiêu lợi nhuận. Đề nghị nêu rõ nguồn tài liệu khi trích dẫn. Để sử dụng cho sao chép trong mọi trường hợp, sử dụng trong các ấn phẩm khác, hoặc dịch sang ngôn ngữ khác cần có sự cho phép của Ban Thư ký Quỹ JIFF.

*Trân trọng,
Nhóm nghiên cứu*

MỤC LỤC

Lời cảm ơn I

Danh mục Hình, Bảng, HộpIII

Danh mục từ viết tắt IV

Tóm tắt nghiên cứu VI

1. Bối cảnh thực hiện nghiên cứu 12

1.1. Giới thiệu chung về hòa giải ở cơ sở 12

1.2. Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp và hòa giải ở cơ sở..... 13

2. Mục tiêu và phương pháp nghiên cứu 16

2.1. Mục tiêu nghiên cứu..... 16

2.2. Phạm vi và phương pháp nghiên cứu 16

2.3. Hạn chế của nghiên cứu 19

3. Kết quả khảo sát từ một số địa bàn của Quỹ JIFF 21

3.1. Tính phù hợp với thực tiễn của chính sách dưới góc nhìn của cán bộ hòa giải ở cơ sở 21

3.1.1 Quy định về nguyên tắc hòa giải ở cơ sở 21

3.1.2 Quy định về phạm vi hòa giải ở cơ sở 23

3.2. Tổ chức thực hiện hòa giải ở cơ sở 27

3.2.1. Cơ cấu tổ chức tổ hòa giải ở cơ sở..... 27

3.2.2. Tập huấn nâng cao năng lực của cán bộ hòa giải ở cơ sở 28

3.2.3. Tài chính cho hoạt động hòa giải ở cơ sở 30

3.2.4. Thực tế thực hiện hòa giải ở cơ sở 31

3.3. Người dân với hòa giải ở cơ sở..... 35

3.4. Sự tham gia của các tổ chức xã hội, nhóm cộng đồng trong HGCS 38

4. Kết luận và khuyến nghị, đề xuất 46

4.1. Kết luận 46

4.2. Khuyến nghị chính sách 47

4.3. Đề xuất giải pháp về tổ chức thực hiện 48

4.4. Đề xuất sự tham gia của các tổ chức xã hội trong hòa giải ở cơ sở 49

Phụ lục52

Phụ lục 1. Nội dung bảng hỏi khảo sát theo đối tượng 52

Phụ lục 2. Kết quả số lượng phiếu khảo sát thực tế 62

Chú thích 64

DANH MỤC HÌNH, BẢNG, HỘP

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Khung phân tích và phạm vi nghiên cứu..... 16

Hình 2. Mức độ thực hiện HGCS của các cán bộ được khảo sát (số người; %) 18

Hình 3. Hiểu biết về nguyên tắc HGCS (% số cán bộ HGCS được khảo sát) 22

Hình 4. Hiểu biết về phạm vi HGCS của cán bộ HGCS (%) 25

Hình 5. Mức độ tham gia bầu HGV của người dân (số người; %) 27

Hình 6. Thực trạng tập huấn của cán bộ HGCS (số người; %). 29

Hình 7. HGV có đòi hỏi lợi ích vật chất hoặc lợi ích khác khi hòa giải? (số người; %)..... 31

Hình 8. Khó khăn cán bộ HGCS phải đối mặt khi giải quyết các vụ việc hòa giải 31

Hình 9. Thành phần có thể mời thêm tại một cuộc hòa giải 32

Hình 10. Gia đình anh chị thường nhờ những ai làm hòa giải? (số người)..... 36

Hình 11. Mức độ người dân biết đến HGCS dưới góc nhìn của cán bộ HG (số người; %) 36

Hình 12. Hòa giải viên thực hiện hòa giải theo yêu cầu của ai? (số người) 37

Hình 13. Thực tế truyền thông Luật HGCS cho người dân 38

Hình 14. Cách thức phổ biến HGCS phù hợp cho người dân tại địa phương (%)..... 38

Hình 15. “Anh/ chị cho biết các TCCB/TCXH có thể tham gia/hỗ trợ HGCS không?” (số người; %)... 39

Hình 16. Mô hình sáng kiến hoạt động của nhóm cộng đồng và TCXH..... 41

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. Kinh nghiệm từ Quỹ JIFF tham gia nâng cao chất lượng HGCS..... 40

DANH MỤC HỘP

Hộp 1. Một số câu trả lời về nguyên tắc HGCS trong thảo luận nhóm 23

Hộp 2. Phân tích từ thảo luận nhóm với cán bộ HGCS về phạm vi HGCS..... 26

Hộp 3. Quy trình thực tế bầu HGV 28

Hộp 4. Quy trình thực hiện một vụ HGCS tại xã Tòng Đậu, Mai Châu, Hòa Bình..... 33

Hộp 5. Vụ việc xích mích kéo dài tại xã Đồng Tân, Mai Châu, Hòa Bình..... 35

Hộp 6. Mạng lưới hỗ trợ tư vấn pháp luật cộng đồng của RDPR tại tỉnh Quảng Bình..... 42

Hộp 7. Câu chuyện về Tổ liên gia tại Mai Châu, Hòa Bình 42

Hộp 8. Hạn chế của HGCS từ thực tế hoạt động tại Hòa Bình của RIC và Quảng Bình của RDPR..... 44



DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

TỪ VIẾT TẮT	Ý NGHĨA
ACDC	Trung tâm Hành động vì Sự phát triển cộng đồng
BLHS	Bộ Luật Hình sự
BLTTHS	Bộ Luật Tổ tụng Hình sự
CCB	Cựu chiến binh
CIRD	Trung tâm Nghiên cứu Kiến thức Bản địa và Phát triển
CTXH	Chính trị-Xã hội
DPHN	Hội Người khuyết tật thành phố Hà Nội
DPO	Chi nhánh Hội Người khuyết tật
EU	Liên minh châu Âu
EU JULE	Dự án Tăng cường Pháp luật và Tư pháp tại Việt Nam
HAA	Hội Phòng chống HIV/AIDS TPHCM
HBWU	Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Hòa Bình
HG	Hòa giải
HGCS	Hòa giải ở cơ sở
HGV	Hòa giải viên
HLU	Đại học Luật Hà Nội
IDEA	Trung tâm Nghiên cứu và Hành động vì Sự phát triển hòa nhập
JIFF	Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp
MOJ	Bộ Tư pháp
MSD	Trung tâm Nghiên cứu Quản lý Phát triển bền vững
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
NCT	Người cao tuổi
NGOs	Các tổ chức phi chính phủ
NKT	Người khuyết tật
RDPR	Quỹ Phát triển Nông thôn và Giảm nghèo huyện Quảng Ninh
RIC	Trung tâm Nghiên cứu Sáng kiến Phát triển Cộng đồng
SDTC	Trung tâm Đào tạo Phát triển Xã hội, Đại học Tôn Đức Thắng
SHRC	Trung tâm Nghiên cứu Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học An Giang
TCXH	Tổ chức xã hội
THPT	Trung học phổ thông
UBMTTQ	Ủy ban Mặt trận Tổ quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc
USSH	Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia TPHCM
VAE	Hội Người cao tuổi Việt Nam
VIJUSAP	Hội Bảo trợ tư pháp cho người nghèo Việt Nam



Ảnh: Quỹ Phát triển Nông thôn và Giảm nghèo huyện Quảng Ninh (RDPR)

TÓM TẮT NGHIÊN CỨU

“Hòa giải ở cơ sở tạo cơ hội cho tất cả người dân, bao gồm cả nhóm yếu thế được tiếp cận bình đẳng về pháp luật. Nếu được thực hiện tốt và thực hiện đúng nguyên tắc thì hòa giải ở cơ sở sẽ góp phần bảo vệ quyền và lợi ích của công dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế.

Tuy nhiên, do những bất cập về hướng dẫn thực hiện và năng lực của hòa giải viên nên khi thực hiện các vụ hòa giải họ có thể làm sai nguyên tắc, áp dụng hòa giải ở cơ sở vào cả những phạm vi không được hòa giải, hoặc chưa áp dụng được các quy định của pháp luật vào hòa giải mà chủ yếu dựa trên hương ước, quy ước của cộng đồng và kinh nghiệm của bản thân nên đôi khi vô tình dẫn tới sự bất lợi cho các nhóm yếu thế.”

Trung tâm Kiến thức Bản địa và Phát triển (CIRD),
triển khai sáng kiến của Quỹ JIFF tại Quảng Bình

Tại Việt Nam, giảng hòa hay hòa giải trong cộng đồng có truyền thống lâu đời, để các bên có bất đồng tự thỏa thuận và đồng thuận chấm dứt tranh chấp, nối lại mối quan hệ đoàn kết, tương thân, tương ái. Cùng với sự phát triển của xã hội, hòa giải ở cơ sở (HGCS) tiếp tục đóng vai trò rất quan trọng trong giải quyết vướng mắc, bất đồng mới phát sinh hoặc vi phạm pháp luật nhỏ tại cộng đồng, tránh phải khiếu kiện ra cơ quan nhà nước hoặc tòa án, giúp bảo vệ quyền của các nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ trong các vụ việc liên quan đến bình đẳng giới và bạo lực gia đình.

Nhằm tạo cơ sở pháp lý giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ, Luật Hòa giải ở cơ sở đã được Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua vào tháng 06/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2014. Sau 05 năm triển khai, công tác HGCS đã đạt được một số thành công trong quá trình thực hiện truyền thông, phổ biến luật đến khu dân cư, nâng cao năng lực, kiện toàn tổ chức và thực hiện HGCS, giải quyết rất nhiều mâu thuẫn và tranh chấp tại cộng đồng, góp phần đảm bảo an ninh trật tự xã hội, quyền và lợi ích của người dân. Theo Báo cáo số 265/BC-BTP của Bộ Tư pháp, tính đến ngày 31/12/2018, cả nước có 107.074 tổ hòa giải được thành lập tại thôn, tổ dân phố với 650.366 hòa giải viên. Trong 05 năm (2014-2018) các tổ hòa giải ở cơ sở trên cả nước đã tiến hành hòa giải 759.118 vụ, việc; trong đó hòa giải thành 611.817 vụ, việc; đạt tỷ lệ 80,6%.

Tuy nhiên, việc triển khai công tác HGCS vẫn đang gặp nhiều khó khăn và hiệu quả hòa giải (HG) trên thực tế thấp hơn so với kỳ vọng. Nhiều vụ, việc trên địa bàn thực hiện dự án của Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp (JIFF) dù đã được hòa giải nhưng các bên liên quan vẫn chỉ “bằng mặt nhưng chưa bằng lòng” và các nhóm đối tượng yếu thế, đặc biệt là phụ nữ vẫn phải chịu thiệt thòi với suy nghĩ “nhịn để cho yên.” Ở nhiều gia đình, cộng đồng sau những lần hòa giải, bất đồng vẫn âm ỷ tiếp diễn.

Để góp phần nhận diện những tồn tại, vướng mắc trong chính sách, pháp luật và thực thi HGCS, Ban Thư ký Quỹ JIFF đã phối hợp với Hội Bảo trợ tư pháp cho người nghèo Việt Nam (VIJUSAP) và 14 đơn vị nhận tài trợ (ĐVNTT) lần thứ nhất của Quỹ JIFF, thực hiện nghiên cứu này. Nghiên cứu đã sử dụng phương pháp tiếp cận từ thực tiễn cơ sở kết hợp với khung phân tích chính sách để nhận diện vấn đề và đưa ra các đề xuất cải thiện. Nghiên cứu đã tiến hành khảo sát bảng hỏi với 182 cán bộ HGCS và 18 người dân tại 12 xã thuộc 06 huyện của các tỉnh Hòa Bình, Hà Nội, Quảng

Bình, và Đồng Tháp nằm trong địa bàn của Quỹ JIFF. Đồng thời nghiên cứu thực hiện tiếp 06 cuộc thảo luận nhóm với cán bộ HGCS và hơn 20 cuộc phỏng vấn sâu cán bộ HGCS và người dân tại 06 xã ở các tỉnh nêu trên. Để đưa ra các khuyến nghị, nghiên cứu cũng tham vấn kinh nghiệm và thực tế triển khai các hoạt động hỗ trợ pháp lý và HGCS của 14 ĐVNTT lần thứ nhất.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, tất cả những người được phỏng vấn đều đánh giá cao tầm quan trọng của công tác HGCS. Luật HGCS năm 2013 được ban hành trên cơ sở thiết kế chặt chẽ và đã được hướng dẫn thực hiện tại Nghị định số 15/NĐ-CP năm 2014 thể hiện một bước tiến lớn trong hoàn thiện hệ thống chính sách và pháp luật về HGCS ở Việt Nam. Tuy nhiên, một số chính sách cụ thể trong Luật và hướng dẫn của Nghị định vẫn chưa phù hợp với thực tiễn nên chưa có tác dụng tối đa trong việc hỗ trợ cho cán bộ HGCS thực hiện hòa giải tại cộng đồng. Những hạn chế này bao gồm:

- Có sự “lệch pha” giữa bản chất của công việc hòa giải ở cơ sở và các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện HGCS ở trong Luật và các văn bản hướng dẫn. Theo đó, việc thực hiện HGCS trên thực tế cần được tiến hành một cách tự nhiên, khéo léo trên cơ sở “thấu tình, đạt lý” và giữ thể diện cho các bên. Tuy nhiên, Luật và các văn bản hướng dẫn lại quy định trình tự thực hiện khá cứng nhắc, dẫn đến nhiều người có tranh chấp, bất đồng nhưng không báo cáo sự việc và không muốn thực hiện hòa giải.
- Các quy định về nguyên tắc HG trong Luật Hòa giải ở cơ sở dù rất đúng, nhưng do ghép quá nhiều nguyên tắc trong một điểm nên chưa dễ hiểu và dễ nhớ. Vì thế, phần lớn các cán bộ HGCS chưa nắm được các nguyên tắc này khi thực hiện công việc HGCS.
- Phạm vi hòa giải do Luật quy định rất khó để nắm bắt, Nghị định 15 cụ thể hóa nhưng dẫn chiếu nhiều quy định của Bộ Luật Hình sự và Bộ Luật Tố tụng Hình sự, trong khi các Bộ luật này đã sửa đổi, bổ sung và không còn đúng như dẫn chiếu. HGV gần như không nắm được nội dung cụ thể về phạm vi hòa giải, các vụ/việc nào được hòa giải và không được hòa giải.
- Các quy định về lập Biên bản hòa giải; hỗ trợ kinh phí theo vụ, việc; ghi Sổ thụ lý vụ, việc; và giám sát kết quả vụ, việc sau khi hòa giải thành còn cứng nhắc, chưa theo sát với thực tiễn của hoạt động HGCS; dẫn tới HGV (i) chưa được hỗ trợ và nhận kinh phí đầy đủ từ các vụ HGCS thành công thực sự và (ii) chưa giám sát và xử lý tốt các vụ HGCS nghiêm trọng, phức tạp, các vụ mà các bên chưa thực hiện cam kết, gây nguy hại tới nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em.



Quá trình triển khai, tổ chức thực hiện luật HGCS cũng còn nhiều hạn chế:

- Tiến trình bầu HGV và tổ trưởng tổ HG theo pháp luật hiện hành có tính dân chủ cao nhưng lại không được vận dụng hiệu quả. Chính quyền tại các địa bàn khảo sát thường hợp lý hóa điều kiện bỏ phiếu bằng cách thông qua danh sách HGV tại các cuộc họp của thôn xóm. Trong quá trình khảo sát, chưa đến một nửa người dân được hỏi trả lời họ hoặc đại diện gia đình đã tham gia bỏ phiếu bầu HGV.
- Điều kiện tiến hành hòa giải với hình thức HGV chủ động thực hiện hòa giải khi chứng kiến hoặc biết vụ, việc là rất hữu ích. Tuy nhiên, trên thực tế HGV gặp nhiều khó khăn trong quá trình chủ động hòa giải/ giảng hòa, chủ yếu đến từ cản trở trong nội bộ gia tộc và người dân thuộc đối tượng cần được hòa giải.

- Do hạn chế về nhân lực và kinh phí nên phần lớn HGV là người được cử (hoặc bầu một cách hình thức) từ các đoàn thể chính trị-xã hội (CTXH), dẫn đến việc thường xuyên thay đổi thành viên hòa giải do những người này làm việc theo nhiệm kỳ hoặc thay đổi vị trí công tác. Những người được thay thế thường chưa đủ kiến thức và kinh nghiệm để thực hiện các vụ việc HGCS.
- Tính cân bằng về giới, sự đa dạng và dân chủ trong tổ hòa giải chưa được đảm bảo. Thành viên tổ hòa giải chủ yếu là trưởng hoặc thành viên cốt cán của các chi hội trực thuộc các đoàn thể chính trị - xã hội và thường là nam giới. Sự mất cân bằng này khiến các vụ liên quan tới bạo lực giới, bạo lực gia đình chưa thể giải quyết triệt để. Hoạt động sinh hoạt của tổ hòa giải thường lỏng lẻo, rời rạc, ít thảo luận và trao đổi kinh nghiệm; các HGV chỉ gặp nhau rất ngắn khi trực tiếp giải quyết vụ, việc.
- Ngoài sự tham gia trực tiếp của tổ hòa giải cơ sở ở cấp thôn bản, công tác HGCS liên quan nhiều đến sự tham gia, hướng dẫn của cán bộ cấp xã. Tuy nhiên, năng lực cán bộ cấp xã liên quan còn hạn chế, chưa hiểu hết tầm quan trọng của HGCS và chưa nắm vững các quy định của luật pháp dẫn đến việc HGCS còn mang tính hình thức, hiệu quả thấp.
- Các hoạt động tập huấn, nâng cao năng lực quá ngắn (thường chỉ 1 ngày) và chưa bao phủ hết cán bộ HGCS. Cán bộ HGCS sau khi đi tập huấn vẫn còn lúng túng, chưa nắm được nguyên tắc, phạm vi, trình tự và kỹ năng thực hiện công việc HGCS.
- Bộ tài liệu bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ HGCS cho HGV trong quá trình tập huấn hòa giải thường quá nhiều, và còn sử dụng ngôn ngữ phức tạp, chưa phù hợp với mặt bằng trình độ của cán bộ HGCS tại cộng đồng.



Một số rào cản lớn khác từ phía cộng đồng và người dân bao gồm:

- Việc áp dụng các phong tục, tập quán, hương ước của cộng đồng, và quan hệ họ hàng, dòng tộc ở địa phương trong HGCS là rất quan trọng. Tuy nhiên, ở một số trường hợp các quy ước này lại đi ngược với quy định của luật pháp, do đó làm cản trở quá trình thực thi pháp luật ở địa phương.
- Việc người dân chưa hiểu biết, không quan tâm, hoặc hiểu biết rất hạn chế về HGCS khiến quá trình thực hiện HGCS gặp nhiều khó khăn. Các bên liên quan đến hòa giải thường ngại va chạm và không dám công khai những bất đồng của mình. Do đó, nhiều vấn đề khi được phát hiện thì lại vượt quá giới hạn xử lý của công tác HGCS.

Tại địa bàn thực hiện các sáng kiến của Quỹ JIFF, sự tham gia đa dạng của các TCXH, phối hợp với các hình thức tổ chức tại cộng đồng, như mạng lưới hỗ trợ pháp lý ở huyện Lệ Thủy; câu lạc bộ (CLB) gia đình và pháp luật huyện Minh Hóa, Quảng Bình; nhóm cộng đồng nông cốt tại huyện Lạc Sơn; tổ liên gia tại Mai Châu, Hòa Bình... đã hỗ trợ tích cực quá trình truyền thông, phổ biến pháp luật; bám sát dân, trở thành các chủ thể giảng hòa, phòng ngừa và giải quyết nhiều vụ, việc mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ, góp phần bảo vệ quyền công dân cho nhóm yếu thế tại cộng đồng. Những kinh nghiệm này cũng đã và đang đóng góp tích cực cho công tác HGCS ở địa phương và quá trình sửa đổi pháp luật nhằm sát hơn với thực tiễn.

Trên cơ sở kết quả điều tra, khảo sát, nhóm nghiên cứu xin đưa ra một số đề xuất nhằm bổ sung chính sách và hướng tới hỗ trợ tổ chức thực hiện HGCS trên thực tế ngày càng hiệu quả hơn, góp phần nâng cao nhận thức pháp luật của người dân và nâng cao năng lực của cán bộ HGCS, bảo vệ quyền công dân như sau:

- Đề nghị rà soát, điều chỉnh các điều luật và hướng dẫn thực hiện còn rườm rà, phức tạp (ví dụ về nguyên tắc, phạm vi hòa giải...) dẫn tới cán bộ HGCS không hiểu và không thực hiện đúng.
- Sửa đổi các điều luật còn mang tính hình thức về cơ cấu tổ HG, điều chỉnh phù hợp vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể CTXH và tổ chức xã hội khác trong quá trình thành lập tổ HG, nhằm đa dạng hóa hình thức tổ HG và khuyến khích sự tham gia của nhiều bên vào HGCS.
- Sửa đổi, đơn giản hóa quy trình (biên bản hòa giải, sổ thụ lý...) phù hợp hơn với thực tiễn, dễ vận dụng, vừa tạo động lực khuyến khích, vừa hỗ trợ tài chính HGV thực hiện HG, vừa có thể giám sát các vụ, việc nghiêm trọng sau HGCS.
- Xây dựng bộ tài liệu hướng dẫn đơn giản và phương pháp tập huấn HGV phù hợp với trình độ và năng lực, cách thức tổ chức tập huấn ngay tại cộng đồng và xã.



Về đề xuất trong tổ chức thực hiện:

- Cần tổ chức lại công tác HGCS ở địa phương thông qua tăng cường tính dân chủ trong thành lập tổ hòa giải, đẩy mạnh sự tham gia của nữ giới trong công tác HGCS, quan tâm hỗ trợ các nhóm cộng đồng gặp nhiều khó khăn, nhóm người cao tuổi, phụ nữ và trẻ em được tham gia đưa ra tiếng nói khi thực hiện HGCS.
- Khuyến khích mở rộng hơn cho người dân, nhóm cộng đồng và các TCXH cùng tham gia tổ HG, trở thành chủ thể hòa giải, theo hai hướng (i) đa dạng hóa thành viên của tổ hòa giải; và (ii) đa dạng hóa hình thức, cấu trúc của tổ hòa giải, tích cực đưa các nhóm cộng đồng (ví dụ: câu lạc bộ gia đình tại cộng đồng, mạng lưới hỗ trợ pháp lý và tư vấn pháp luật tại cộng đồng...) cùng thực hiện công tác hòa giải hoặc gắn liền với tổ hòa giải nếu như các thành viên này được cộng đồng bầu ra và đủ năng lực thực hiện hòa giải, từ đó hỗ trợ bảo vệ quyền công dân, đặc biệt tại các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.
- Đẩy mạnh các hoạt động sinh hoạt, giao lưu, chia sẻ kinh nghiệm giữa các tổ hòa giải về cách thức áp dụng pháp luật vào các vụ, việc cụ thể; phối hợp với các bên liên quan tham gia chia sẻ về kiến thức, kỹ năng cần thiết gắn liền với vụ, việc.
- Đào tạo, tập huấn có sự tham gia cho cán bộ HGCS dưới nhiều hình thức phù hợp với nhận thức của họ, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa, nơi trình độ, nhận thức của các thành viên tổ hòa giải còn hạn chế. Trong quá trình tập huấn, cần đơn giản hóa tài liệu cho phù hợp với trình độ đối tượng HGV. Nội dung tập huấn cần tách thành hai mảng: (i) tập huấn, nâng cao nhận thức cho cán bộ về bản thân hoạt động HGCS, bao gồm các kỹ năng cho HGCS; và (ii) nâng cao kiến thức pháp luật có liên quan đến phạm vi và lĩnh vực hòa giải.
- Đa dạng hóa những phương pháp truyền thông, phổ biến chính sách pháp luật sát với thực tiễn, phù hợp tới người dân, chú trọng tới hình thức sinh hoạt nhóm, truyền thông qua các đoàn thể chính trị - xã hội và các tổ chức xã hội khác.

Các TCXH cũng cần tích cực tham gia trên nhiều phương diện khác nhau để nâng cao chất lượng HGCS, hỗ trợ tiếp cận pháp lý cho người dân, đặc biệt là cho các nhóm yếu thế trong xã hội. Những đóng góp của các TCXH có thể đa dạng, dưới nhiều lĩnh vực khác nhau, từ (i) thực hiện các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức giảng hòa, hòa giải, giải quyết mâu thuẫn sát với cộng đồng; (ii) nâng cao năng lực cho HGV; (iii) nâng cao nhận thức cho người dân và cộng đồng, hướng tới sống và làm việc theo pháp luật; (iv) kết nối mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm; và (v) hỗ trợ, góp ý cho chính sách.





Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

1. BỐI CẢNH THỰC HIỆN NGHIÊN CỨU

1.1. Giới thiệu chung về hòa giải ở cơ sở

Theo truyền thống lâu đời và do điều kiện thường xuyên có thiên tai, dịch họa, người Việt Nam thường sống quần cư; tập tục này đã góp phần tích cực trong việc tạo ra tình tương thân, tương ái và hỗ trợ lẫn nhau giữa các thành viên trong cộng đồng. Tuy nhiên, ở một khía cạnh khác, cách sống này cũng dễ xảy ra xích mích, tranh chấp, mâu thuẫn giữa cá nhân với cá nhân hoặc nhóm người với nhau. Từ trước đến nay, mỗi khi xảy ra những mâu thuẫn, xích mích, họ thường được người thân hoặc bạn bè can ngăn, giảng hòa tại chỗ hoặc có sự can thiệp của người có vị trí, uy tín trong dòng tộc và cộng đồng. Việc nghiêm trọng hoặc bất đắc dĩ mới đưa nhau ra pháp đình. Theo thời gian, việc giảng hòa không chỉ còn mang tính chất can ngăn trực tiếp mà còn được tiếp tục phát triển thành tục lệ, có sự thuyết phục và giảng giải của bên thứ ba (người hòa giải) để các bên có bất đồng tự thỏa thuận và đồng thuận chấm dứt tranh chấp, nối lại mối quan hệ đoàn kết, tương giao. Đây là nét đẹp trong đời sống cộng đồng, cần được phát huy, góp phần vào quá trình phát triển và ổn định xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích của người dân.

Nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ, Hiến pháp năm 1992 tại Điều 127 xác định (Hiến pháp 2013 đã bỏ quy định này): “Ở cơ sở, thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật.” Trên cơ sở Hiến pháp 1992, Pháp lệnh về tổ chức và hòa giải ở cơ sở được ban hành năm 1998 và được Quốc hội nâng lên thành Luật Hòa giải ở cơ sở vào năm 2013. Luật Hòa giải ở cơ sở 2013 quy định tại Khoản 1 Điều 2: “Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật.” Hòa giải ở cơ sở (HGCS) có sự khác biệt nhất định

với bốn loại hòa giải còn lại gồm: (i) hòa giải tại Tòa án; (ii) hòa giải tại UBND cấp xã; (iii) hòa giải của thương mại; và (iv) hòa giải của công đoàn; do HGCS được thực hiện đối với các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật nhỏ chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc phạt hành chính tại cộng đồng.

HGCS tại Việt Nam đã đạt được một số thành công bước đầu với một hệ thống văn bản pháp luật tương đối toàn diện về HGCS được xây dựng và áp dụng rộng khắp. Báo cáo số 265/BC-BTP của Bộ Tư pháp (MOJ) ngày 2019/9/27 và nhiều bài viết, báo cáo nghiên cứu cho thấy Bộ Tư pháp và các đoàn thể CTXH đã bước đầu thành công trong quá trình thực hiện HGCS, truyền thông, phổ biến Luật HGCS đến khu dân cư, nâng cao năng lực và kiện toàn tổ chức HGCS.

Tính đến ngày 31/12/2018, cả nước có 107.074 tổ hòa giải được thành lập tại thôn, tổ dân phố với 650.366 hòa giải viên, số lượng thành viên của mỗi tổ hòa giải trung bình từ 05-07 hòa giải viên/tổ, thành phần tổ hòa giải đa số có hòa giải viên nữ; đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số có hòa giải viên là người dân tộc thiểu số.

Trong số 650.366 hòa giải viên có 22.746 hòa giải viên có trình độ chuyên môn Luật, chiếm tỷ lệ 3,5%. Hòa giải viên là những người có uy tín, phẩm chất đạo đức tốt, sống gương mẫu, có khả năng vận động, thuyết phục nhân dân chấp hành pháp luật, có tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình tham gia công tác hòa giải.

Theo số liệu tổng hợp từ báo cáo của các địa phương, trong 05 năm (từ năm 2014 đến năm 2018) tổ hòa giải ở cơ sở trên cả nước đã tiến hành hòa giải 759.118 vụ, việc; hòa giải thành 611.817 vụ, việc (đạt tỷ lệ 80,6%); hòa giải không thành 147.301 vụ, việc.

Báo cáo số 265/BC-BTP

Bên cạnh những kết quả đạt được, Báo cáo 265/BC-BTP cũng chỉ ra bốn hạn chế chính trong công tác HGCS liên quan tới (i) cơ cấu của tổ HGCS; (ii) kiến thức pháp luật, năng lực của HGV; (iii) vai trò hạn chế của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc (UBMTTQ), các tổ chức chính trị-xã hội; (iv) quản lý và hỗ trợ kinh phí hầu chưa được quan tâm; và (v) tính hình thức và hành chính hóa trong HGCS.

1.2. Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp và hòa giải ở cơ sở

Quỹ Thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp (JIFF) là một trong hai hợp phần của dự án “Tăng cường pháp luật và Tư pháp ở Việt Nam” do Liên minh châu Âu tài trợ. Quỹ JIFF được thực hiện nhằm cung cấp các tài trợ nhỏ cho các tổ chức xã hội (TCXH) thực hiện các sáng kiến tư pháp nhằm bảo vệ quyền và tăng cường tiếp cận công lý cho các nhóm đối tượng yếu thế, đặc biệt là phụ nữ, trẻ em, đồng bào dân tộc thiểu số và người nghèo. Đợt tài trợ lần thứ nhất của Quỹ JIFF đang hỗ trợ 14 sáng kiến nhằm góp phần giải quyết các vụ, việc liên quan đến bình đẳng giới, hôn nhân và bạo lực gia đình.

Quá trình thực hiện các sáng kiến lần thứ nhất cho thấy HGCS đóng vai trò rất quan trọng, và là bước đầu giải quyết bất đồng và vi phạm pháp luật, đặt nền tảng cho ổn định và đoàn kết trong sự phát triển cộng đồng, phát triển kinh tế- xã hội tại địa phương. Trên cơ sở nền tảng về lý thuyết, quy định của pháp luật, và kinh nghiệm thực tiễn của các tổ chức thực hiện sáng kiến lần thứ nhất, nhóm nghiên cứu chỉ ra năm vai trò quan trọng của HGCS như sau:

Thứ nhất, HGCS góp phần bảo vệ quyền và lợi ích công dân, đặc biệt là nhóm yếu thế, vì HGCS giải quyết kịp thời, từ gốc các mâu thuẫn, xích mích, các tranh chấp trong gia đình, cộng đồng dân cư; phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, tội phạm; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, tránh để chuyện bé xé ra to, từ tranh chấp dân sự chuyển thành phạm tội hình sự và phải khiếu kiện ra Tòa án gây tốn kém về thời gian và tài chính của các bên, gây áp lực về số vụ việc cho Tòa án.

Thứ hai, HGCS là giải pháp tự nguyện và phát huy tính sáng tạo, góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong tự quản và quản lý xã hội tại địa bàn dân cư. Tính xã hội thể hiện đặc trưng cơ bản của hòa giải là bảo đảm quyền tự định đoạt của các bên trong giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn trên cơ sở phát huy tính tương trợ về hiểu biết và tinh thần đoàn kết, truyền thống đùm bọc của cộng đồng mang tính làng xã, thôn, bản.

Thứ ba, HGCS góp phần đưa pháp luật vào cuộc sống, nâng cao nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của nhân dân và xây dựng nếp sống tương thân, tương ái, có văn hóa và văn minh tại cộng đồng. Trong quá trình hòa giải, bên cạnh việc vận dụng các công cụ khác (kinh nghiệm xã hội, văn hóa, đạo đức, truyền thống...), các HGV vận dụng các quy định pháp luật tương ứng để giải thích, hướng dẫn, thuyết phục các bên, giúp họ hiểu được quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật nên pháp luật đến với người dân một cách tự nhiên, trực tiếp.

Thứ tư, HGCS góp phần duy trì và phát huy truyền thống của dân tộc, bảo vệ và ổn định trật tự xã hội, góp phần thúc đẩy sản xuất và kinh tế phát triển, xây dựng những chuẩn mực đạo đức, văn hóa ứng xử, phong tục, tập quán tốt đẹp, qua đó làm cho các giá trị văn hóa truyền thống được bảo tồn và phát huy.

Cuối cùng, HGCS huy động được nguồn lực và sức mạnh của xã hội, là giải pháp để các đoàn thể CTXH, chính quyền và các tổ chức cộng đồng gần gũi và nắm được tâm tư, nguyện vọng của dân cư tại địa bàn. Ngay trong trường hợp hòa giải không thành, quá trình hòa giải cũng giúp cho tổ chức cộng đồng nắm được tình hình dân cư; các bên có tranh chấp nắm rõ bản chất, tình tiết của vụ, việc, nguyên nhân mấu chốt của vấn đề tranh chấp, tâm tư, nguyện vọng, vướng mắc của các bên để từ đó có phương hướng tự giải quyết đúng đắn hoặc thông suốt khi phải đưa vụ, việc ra chính quyền hoặc Tòa án.

Tuy nhiên, việc triển khai công tác HGCS trên cơ sở Luật HGCS năm 2013 vẫn đang gặp nhiều khó khăn và hiệu quả HG trên thực tế thấp hơn nhiều so với kỳ vọng và quy định của Luật năm 2013. Nhiều vụ, việc trên địa bàn của Quỹ JIFF dù đã được hòa giải nhưng các bên liên quan vẫn chỉ “bằng mặt nhưng chưa bằng lòng” và các nhóm đối tượng yếu thế, đặc biệt là phụ nữ vẫn phải chịu thiệt thòi với suy nghĩ “nhịn để cho yên.” Ở nhiều nơi sau những lần hòa giải, bất đồng vẫn âm ỉ tiếp diễn. Thực tế này cho thấy đang có những khiếm khuyết và lỗ hổng trong quy định của pháp luật, cũng như trong cách thức triển khai thực hiện công tác HGCS. Do đó, Quỹ JIFF và các đơn vị nhận tài trợ (ĐVNNTT) từ Quỹ JIFF thực hiện nghiên cứu này với mong muốn đóng góp nhiều mặt hơn nữa nhằm nâng cao chất lượng HGCS. Nghiên cứu đưa ra các bằng chứng thực tế từ cộng đồng, kết hợp với tổng hợp, đúc rút kinh nghiệm khi thực hiện các sáng kiến của Quỹ JIFF, từ đó giúp khẳng định sự cần thiết của HGCS và lan tỏa tiếng nói của cộng đồng. Nghiên cứu cũng đưa ra các đề xuất chính sách dựa trên bằng chứng thực tiễn, các sáng kiến có sự tham gia của các TCXH, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) trong quá trình bảo vệ quyền công dân, đặc biệt là nhóm yếu thế, thông qua HGCS. Cách tiếp cận này sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách hiểu hơn tình hình thực tế về HGCS tại cộng đồng, từ đó có góc nhìn toàn diện trong thiết kế và thực thi chính sách vừa phù hợp với thực tế, vừa đảm bảo quyền công dân của các nhóm yếu thế.



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

2. MỤC TIÊU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

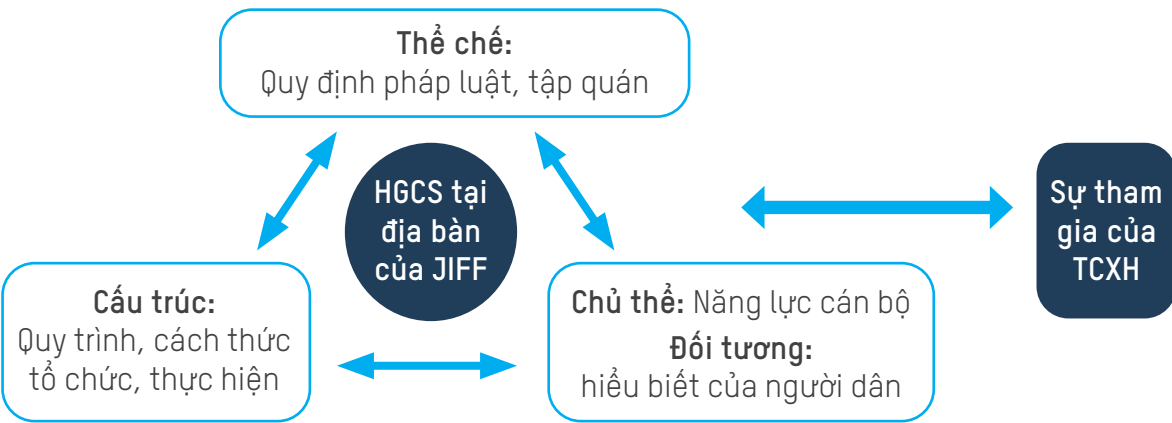
2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Nghiên cứu này nhằm góp phần phân tích thực trạng hoạt động HGCS hiện nay ở các địa phương; bước đầu chỉ ra những kết quả đã đạt được, những khó khăn, vướng mắc trong quá trình HGCS; từ đó đề xuất chính sách và cách thức triển khai HGCS ngày càng có hiệu quả hơn.

2.2. Phạm vi và phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng cách tiếp cận từ thực tiễn cơ sở, so sánh với các quy định của Luật; tham chiếu với các tài liệu tập huấn, các bài viết sẵn có; đồng thời thực hiện các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với cán bộ HGCS và cộng đồng, nhằm đưa ra bức tranh chung về thực tế HGCS, đặc biệt tại các vùng gặp nhiều khó khăn mà Quỹ JIFF đang thực hiện. Phạm vi nghiên cứu bao gồm việc tìm hiểu những khía cạnh sau (Hình 1):

- Các kết quả ban đầu đạt được trong công tác HGCS ở các địa phương.
- Bất cập trong *quy định của Luật HGCS* theo các yếu tố: tính rõ ràng, dễ hiểu, dễ áp dụng triển khai của pháp luật, những vấn đề tồn tại trong *tập quán, phong tục địa phương*.
- *Quy trình, cách thức tổ chức* cho hoạt động HGCS: tính gần dân, linh hoạt, hợp lý và phù hợp với truyền thống phong tục, tập quán và văn hóa cộng đồng; cơ sở vật chất và kinh phí hỗ trợ cho HGCS.
- *Năng lực của tổ hòa giải*: bao gồm năng lực của hòa giải viên và vấn đề đào tạo tập huấn, tài liệu hướng dẫn, kỹ năng hòa giải.
- *Nhận thức và mối quan tâm của người dân về HGCS*.
- *Sự tham gia của các TCXH* nhằm nâng cao chất lượng HGCS.



Hình 1. Khung phân tích và phạm vi nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau để phân tích vấn đề: nghiên cứu tài liệu tại bàn; điều tra khảo sát bảng hỏi; và phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm các bên liên quan:

a. *Nghiên cứu tài liệu:* rà soát Luật, văn bản pháp luật liên quan tới HGCS, báo cáo thực trạng HGCS, các bài nghiên cứu, bài viết liên quan, tài liệu tập huấn...

b. *Điều tra khảo sát:* nghiên cứu thực hiện khảo sát với ba nhóm: (i) cán bộ liên quan tới HGCS; (ii) người dân; và (iii) ĐVNTT lần thứ nhất của Quỹ JIFF.

Nghiên cứu thiết kế bảng hỏi cho cán bộ HGCS và người dân, điều tra tại 06 huyện của bốn tỉnh/thành phố: Hòa Bình, Hà Nội, Quảng Bình, và Đồng Tháp – nơi các ĐVNTT của Quỹ JIFF thực hiện can thiệp, có tiềm năng tham gia HGCS và đóng góp nâng cao chất lượng HGCS.

Tại mỗi huyện, nghiên cứu lựa chọn hai xã khảo sát trong vùng dự án của Quỹ JIFF, theo tiêu chí một xã gần trung tâm huyện và một xã xa trung tâm huyện. Tại mỗi xã, nghiên cứu lựa chọn ba tổ hòa giải khảo sát, thỏa mãn tiêu chí: một tổ hoạt động tốt, một tổ hoạt động trung bình và một tổ hoạt động yếu. Đối tượng khảo sát tại mỗi đơn vị xã dự kiến gồm: (i) 06 cán bộ cấp xã liên quan tới HGCS (phó chủ tịch xã chuyên trách, cán bộ tư pháp, thành viên của UBMTTQ và đoàn thể CTXH khác); (ii) 09 hòa giải viên (chia đều tại ba tổ hòa giải); (iii) 02 người dân được hòa giải. Trong báo cáo này, nghiên cứu nhóm cán bộ cấp xã liên quan tới HGCS và hòa giải viên gọi chung là **“cán bộ HGCS.”** Người được khảo sát được lựa chọn để bảo đảm cân bằng về giới tính, độ tuổi nhằm phản ánh đa dạng các ý kiến về HGCS. Người được khảo sát thực hiện điền phiếu, dưới sự hỗ trợ, giám sát của nhóm nghiên cứu và một số ĐVNTT hỗ trợ thực hiện nghiên cứu.

Tổng số phiếu khảo sát trên thực tế là 200, bao gồm 78 cán bộ cấp xã, 104 hòa giải viên, và 18 người dân, được phân bổ khá đều theo từng địa bàn. Trên thực tế, đây là các địa bàn có nhiều người dân tộc thiểu số sinh sống, các cán bộ HGCS có kinh nghiệm công tác lâu năm và có trình độ học vấn nhất định. Trong 182 cán bộ HGCS được khảo sát tại 06 huyện:¹

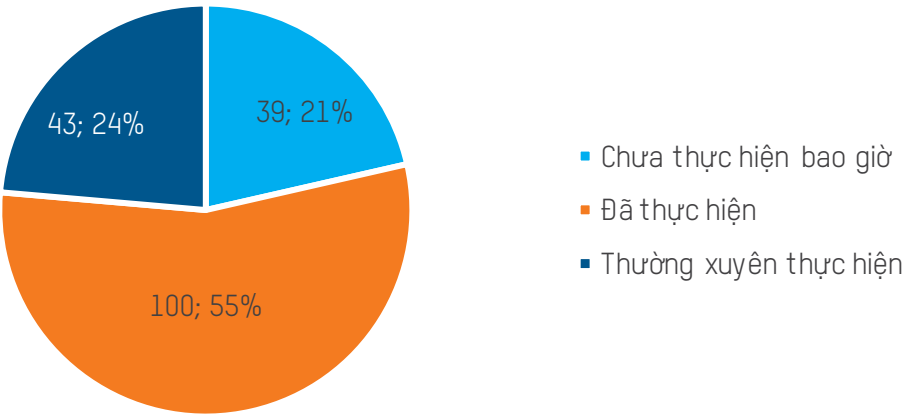
- 47% trong độ tuổi 31- 45.
- 56% là người dân tộc thiểu số, bao gồm người Bru Vân Kiều, Mã Liềng (Quảng Bình), và Mường, Thái, Dao (Hòa Bình).



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

- Số lượng cán bộ nam được khảo sát gấp đôi cán bộ nữ. Nghiên cứu cố gắng cân bằng tỷ lệ giới trong quá trình khảo sát. Tuy nhiên, thực tế khi đi xuống địa bàn, HGCS chủ yếu được cán bộ nam thực hiện.²
- Có nhiều kinh nghiệm công tác, 67% làm việc trên ba năm, trình độ học vấn và trình độ đào tạo tương đối (trình độ học vấn: 56% học hết THPT; trình độ đào tạo: 34% từ cao đẳng/đại học trở lên).

Trong 182 cán bộ HGCS được khảo sát, số phiếu trả lời đã tham gia HGCS là 55%, thường xuyên thực hiện HGCS 24%, còn lại chưa thực hiện 21% (Hình 2). Số thường xuyên thực hiện là các HGV đã có nhiều năm tham gia các chi hội nên tham gia hoạt động của tổ HG. Do đó, thông tin của các cán bộ HGCS này cung cấp là đáng tin cậy khi đánh giá hoạt động HGCS, từ sự phù hợp của chính sách, cách thức tổ chức, thực hiện và năng lực của cán bộ HGCS.



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 2. Mức độ thực hiện HGCS của các cán bộ được khảo sát (số người; %)

Nội dung bảng hỏi tập trung vào các vướng mắc, khó khăn trong quá trình HGCS liên quan tới các vấn đề (xem thêm Phụ lục 1):

- Chất lượng các quy định của Luật về HGCS
- Cơ cấu tổ chức, quy trình hoạt động của HGCS
- Năng lực cán bộ HGCS
- Đánh giá về nhận thức của người dân

Bên cạnh đó, nghiên cứu điều tra khảo sát 14 ĐVNTT nhằm nắm bắt kinh nghiệm, vướng mắc và khó khăn gặp phải, và sáng kiến của đơn vị nhận tài trợ trong quá trình hỗ trợ HGCS.

c. *Phỏng vấn định tính:* Phỏng vấn định tính được thực hiện ở Hà Nội và Hòa Bình nhằm đảm bảo nghiên cứu có tính chuyên biệt sâu hơn nắm bắt thực tiễn, nhận thức và quan điểm về HGCS và có sự tham gia của các bên liên quan, đặc biệt trong các vướng mắc và khó khăn của quá trình hòa giải, cụ thể:

- Thảo luận nhóm: thực hiện 06 cuộc thảo luận nhóm với cán bộ HGCS tham gia điều tra khảo sát tại 06 xã ở Hòa Bình và Hà Nội.
- Phỏng vấn sâu: đối với một số thành viên tổ hòa giải, cán bộ tư pháp, thành viên của UB-MTTQ, đoàn thể CTXH khác, và người được hòa giải.



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

2.3. Hạn chế của nghiên cứu

Do nghiên cứu chỉ được thực hiện trên các địa bàn hoạt động của Quỹ JIFF, trong thời gian ngắn và với một số lượng mẫu chưa lớn, nên nghiên cứu có một số hạn chế sau:

- Thông tin thực địa phản ánh tình hình thực tế ở địa bàn cụ thể của Quỹ JIFF, hướng tới vùng sâu, vùng xa, nơi nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống (Hòa Bình, Quảng Bình), vùng ngoại vi đô thị, đặc điểm nhân khẩu gồm nhiều lao động phổ thông, lao động tự do, hạn chế nhất định trong hiểu biết pháp luật (huyện Gia Lâm, Hà Nội; và huyện Cao Lãnh, Đồng Tháp). Do đó, kết quả nghiên cứu có thể không thể đại diện cho toàn bộ tình hình thực tế triển khai HGCS tại Việt Nam. Nghiên cứu thực hiện trong thời gian ngắn, chịu ảnh hưởng của dịch Covid-19 khi tiếp cận địa bàn tại Hà Nội.
- Khảo sát tập trung tìm hiểu nhận thức, hiểu biết của cán bộ HGCS thông qua điều tra khảo sát và phỏng vấn định tính (182 cán bộ HGCS được khảo sát, 06 cuộc thảo luận nhóm được thực hiện). Mẫu khảo sát bằng hỏi dành cho người dân còn ít (18 người trả lời). Nghiên cứu dự kiến lựa chọn người dân đã tham gia HGCS để khảo sát bằng hỏi và phỏng vấn sâu. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nghiên cứu thực địa, số lượng người dân tại địa bàn khảo sát đã tham gia hòa giải và dành thời gian cho khảo sát ít (14 người).
- Kinh nghiệm tham gia HGCS từ TCXH, NGOs được tham vấn từ kinh nghiệm của 14 ĐVNTT lần thứ nhất của Quỹ JIFF. Thêm vào đó, 14 sáng kiến này tập trung vào chủ đề bình đẳng giới, gia đình và trẻ em, và hoạt động hỗ trợ pháp lý liên quan, nên thực tế hoạt động của các tổ chức này về HGCS trong cấu phần của Quỹ JIFF cũng có phần hạn chế. Do đó, thông tin từ các hoạt động này có thể chưa phản ánh đầy đủ tính đa dạng và phong phú mà các TCXH, NGOs hiện nay đã và đang hỗ trợ đóng góp cho hoạt động HGCS trên nhiều phương diện.



Ảnh: Quỹ Phát triển Nông thôn
và Giảm nghèo huyện Quảng Ninh (RDPR)

3. KẾT QUẢ KHẢO SÁT TỪ MỘT SỐ ĐỊA BÀN CỦA QUỸ JIFF

Dựa trên khung phân tích ở phần 2, nghiên cứu đi sâu làm rõ thực trạng HGCS xoay quanh các yếu tố: (i) tính phù hợp với thực tiễn của chính sách và pháp luật; (ii) quy trình, cách thức tổ chức, thực hiện; (iii) người dân; và (iv) sự tham gia của TCXH. Nhóm chủ thể thực hiện HGCS – cán bộ HGCS – được phân tích và lồng ghép trong toàn bộ yếu tố còn lại, do chủ thể này có mối quan hệ rất mật thiết với các yếu tố khác trong HGCS. Những phân tích này mang tính xuyên suốt từ tính thực tiễn của chính sách, tổ chức thực hiện, những kết nối với người dân, và TCXH. Đồng thời, tất cả các yếu tố này có tính đan xen, tương tác mật thiết với nhau, tạo ra bức tranh nhiều mảng màu tích cực của tính xã hội nhưng nhiều khi trên thực tế lại xa rời với yêu cầu của luật trong HGCS.

3.1. Tính phù hợp với thực tiễn của chính sách dưới góc nhìn của cán bộ hòa giải ở cơ sở

3.1.1 Quy định về nguyên tắc hòa giải ở cơ sở

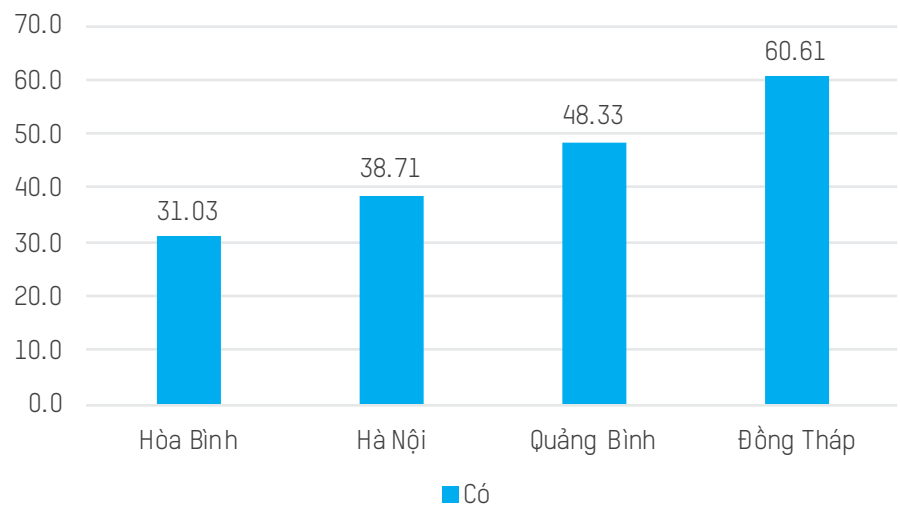
Sự hoàn thiện của phát luật và sự phù hợp với nhận thức của cán bộ HGCS đóng vai trò quan trọng hỗ trợ người dân tiếp cận hoạt động tư pháp có chất lượng ngay tại cộng đồng. Luật HGCS năm 2013 và Nghị định số 2014/15/NĐ-CP của Chính phủ là các văn bản pháp luật hiện hành xác định rõ các nguyên tắc, chính sách của Nhà nước về HGCS, hòa giải viên, tổ hòa giải; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong hoạt động HGCS. Các nguyên tắc về tổ chức, hoạt động HGCS được xác định tại Luật HGCS 2013,³ có tính xuyên suốt và là kim chỉ nam cho HGCS bao gồm:

1. Nguyên tắc tôn trọng sự tự nguyện của các bên; không bắt buộc, áp đặt các bên trong HGCS;
2. Nguyên tắc bảo đảm phù hợp với chính sách, pháp luật của Nhà nước, đạo đức xã hội, phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân; phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên trong gia đình, dòng họ và cộng đồng dân cư; quan tâm đến quyền, lợi ích hợp pháp của trẻ em, phụ nữ, người khuyết tật và người cao tuổi;
3. Nguyên tắc khách quan, công bằng, kịp thời, có lý, có tình; giữ bí mật thông tin đời tư của các bên, trừ trường hợp quy định tại Điều 10 (khoản 4 và 5) Luật HGCS;
4. Nguyên tắc tôn trọng ý chí, quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác; không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng;
5. Nguyên tắc bảo đảm bình đẳng giới trong tổ chức và hoạt động HGCS;
6. Nguyên tắc không lợi dụng HGCS để ngăn cản các bên liên quan bảo vệ quyền lợi của mình theo quy định của pháp luật hoặc trốn tránh việc xử lý vi phạm hành chính, xử lý về hình sự.

Có thể thấy, sáu nguyên tắc hòa giải có tính định hướng là rất quan trọng, được quy định một cách chặt chẽ và được thể hiện xuyên suốt trong các quy định của Luật. Tuy nhiên, dù được viết

cô đọng, một nguyên tắc lại được ghép bởi nhiều nguyên tắc nhỏ và được đặt trong cùng một khoản.⁴ Từ đó, các cán bộ HGCS hoặc không chú tâm hoặc không thể nhớ được đầy đủ để có thể tuân thủ trong quá trình thực hiện công việc. Khảo sát 182 cán bộ HGCS cho thấy, tỷ lệ cán bộ HGCS nắm được nguyên tắc hòa giải chỉ đạt 46,7%, và có sự khác nhau giữa các địa bàn (Hình 3).

Nhóm các cán bộ mà nghiên cứu nhận định nắm được nguyên tắc hòa giải thường đưa ra “nguyên tắc đặc biệt quan trọng” đó là “*hòa giải phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, đạo đức, xã hội*” và “*theo nguyên tắc tự nguyện của hai bên*...” Nội dung trả lời này phù hợp với nguyên tắc được xác định trong Luật. Mặc dù, chưa hoàn toàn đầy đủ và chính xác như trong quy định của Luật, nhưng cũng có thể xem là đã nắm được nguyên tắc cơ bản của công tác HGCS.



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182; câu hỏi: “Anh chị có nắm được các nguyên tắc của HGCS không?” Để kiểm tra chéo việc có nắm được nguyên tắc hòa giải không, nghiên cứu đưa ra thêm một câu hỏi điền phiếu “Theo anh/chị, các nguyên tắc nào đặc biệt quan trọng?” Các câu trả lời có nhắc tới một/ một phần của một nguyên tắc được tính là “có nắm được nguyên tắc hòa giải.”

Hình 3. Hiểu biết về nguyên tắc HGCS (% số cán bộ HGCS được khảo sát)

Trong nhóm cán bộ mà nghiên cứu nhận định không nắm được nguyên tắc HGCS được chia làm hai nhóm nhỏ: (i) nhóm trả lời không nắm rõ nguyên tắc; và (ii) nhóm trả lời sai nguyên tắc theo Luật quy định. Đối với nhóm thứ hai, nhiều người trả lời “nguyên tắc đặc biệt quan trọng” trong HGCS bao gồm: “*theo chủ trương của Đảng*”, “*tuyên truyền vận động các bên*”, “*giải thích cho hai bên hiểu*”, “*nắm được mâu thuẫn*”, “*tìm ra nguyên nhân dẫn đến mâu thuẫn để hòa giải*”...⁵ Những câu trả lời này tập trung vào cách thức thực hiện hòa giải hơn là đảm bảo các nguyên tắc về hòa giải như quy định của Luật.

Tại các cuộc tham gia thảo luận nhóm tiếp theo, phần lớn các cán bộ HGCS chỉ có thể nắm được một phần của một nguyên tắc và thường không thể nêu được đầy đủ tên một nguyên tắc nào trong 06 nguyên tắc của Luật (Hộp 1). Trong khi đó các nguyên tắc này rất quan trọng liên quan tới các vấn đề tôn trọng tính tự nguyện, không ép buộc; giữ bí mật đời tư; không vi phạm lợi ích nhà nước; bình đẳng giới, quyền và lợi ích của nhóm yếu thế; vận dụng pháp luật;...

Nguyên tắc hòa giải không hoàn toàn được tuân thủ sẽ ảnh hưởng lớn tới tính công bằng về tiếp cận pháp lý của nhóm người thiểu số. Đó cũng là thực tế rút ra từ kinh nghiệm của các ĐVNTT lần thứ nhất của Quỹ JIFF:

“Ở các vùng sâu, vùng xa, do những bất cập về hướng dẫn thực hiện và năng lực của hòa giải viên khi thực hiện các vụ hòa giải họ có thể làm sai nguyên tắc, áp dụng HGCS vào cả những phạm vi không được hòa giải, hoặc chưa áp dụng được các quy định của pháp luật vào hòa giải mà chủ yếu là sử dụng hương ước, quy ước của cộng đồng, kinh nghiệm của bản thân nên vô tình dẫn tới sự bất lợi cho các nhóm yếu thế.”

CIRD, triển khai dự án tại Quảng Bình

Hộp 1. Một số câu trả lời về nguyên tắc HGCS trong thảo luận nhóm

Khi được hỏi về nguyên tắc HGCS tại các cuộc thảo luận nhóm ở ba xã của tỉnh Hòa Bình, cán bộ HGCS khá chần chừ và trầm lại. Rất ít người đưa ra ý kiến.

Tại xã Ân Nghĩa, huyện Lạc Sơn, chỉ có một hòa giải viên trả lời về nguyên tắc hòa giải là: *“Không được hòa giải vụ hình sự.”* Trong khi đó, các cán bộ HGCS khác không đưa ra ý kiến.

Tại xã Đồng Tân, huyện Mai Châu, không ai đưa ra ý kiến về nguyên tắc HGCS, một số người khi được hỏi để đưa ra ý kiến đều trả lời là *“không biết.”*

Tại xã Tòng Đậu, huyện Mai Châu, một cán bộ HGCS đưa ra ý kiến: *“Không hòa giải vụ tranh chấp đất của cấp xã.”* Số còn lại cũng không đưa ra ý kiến.

3.1.2 Quy định về phạm vi hòa giải ở cơ sở

Tại Điều 3, Luật HGCS 2013 đưa ra các trường hợp không được HGCS gồm:

- a) *Mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng;*
- b) *Vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo quy định của pháp luật tổ tụng dân sự không được hòa giải;*
- c) *Vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị xử lý vi phạm hành chính;*
- d) *Mâu thuẫn, tranh chấp khác không được HGCS theo quy định pháp luật.*

Nhằm hướng dẫn chi tiết hơn phạm vi HGCS được quy định tại Luật HGCS năm 2013 (Điều 3), Nghị định 15/2014/NĐ-CP (khoản 1 Điều 5) chi tiết hóa phạm vi HGCS, cụ thể:

- a) *Mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật được HGCS, như: mâu thuẫn giữa các bên (do khác nhau về quan niệm sống, lối sống, tính tình không hợp hoặc mâu thuẫn trong việc sử dụng lối đi qua nhà, lối đi chung, sử dụng điện, nước sinh hoạt, công trình phụ, giờ giấc sinh hoạt, gây mất vệ sinh chung hoặc các lý do khác);*
- b) *Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự như tranh chấp về quyền sở hữu, nghĩa vụ dân sự, hợp đồng dân sự, thừa kế, quyền sử dụng đất;*

- c) Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình như tranh chấp phát sinh từ quan hệ giữa vợ, chồng; quan hệ giữa cha mẹ và con; quan hệ giữa ông, bà nội, ông, bà ngoại và cháu; giữa anh, chị, em và giữa các thành viên khác trong gia đình; cấp dưỡng; xác định cha, mẹ, con; nuôi con nuôi; ly hôn;
- d) Vi phạm pháp luật mà theo quy định của pháp luật những việc vi phạm đó chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự, xử lý vi phạm hành chính;
- e) Vi phạm pháp luật hình sự trong các trường hợp sau đây:
- Không bị khởi tố vụ án theo quy định tại Điều 107 của **Bộ Luật Tố tụng hình sự** và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật;
- Pháp luật quy định chỉ khởi tố vụ án theo yêu cầu của người bị hại, nhưng người bị hại không yêu cầu khởi tố theo quy định tại Khoản 1 Điều 105 của **Bộ Luật Tố tụng hình sự** và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật;
- Vụ án đã được khởi tố, nhưng sau đó có quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng về đình chỉ điều tra theo quy định tại Khoản 2 Điều 164 của **Bộ Luật Tố tụng hình sự** hoặc đình chỉ vụ án theo quy định tại Khoản 1 Điều 169 của **Bộ Luật Tố tụng hình sự** và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật;⁶
- f) Vi phạm pháp luật bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo quy định tại Nghị định số 111/2013/NĐ-CP ngày 30 tháng 9 năm 2013 của Chính phủ quy định chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc có đủ điều kiện để áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính theo quy định tại Chương II Phần thứ năm của Luật xử lý vi phạm hành chính;
- g) Những vụ, việc khác mà pháp luật không cấm.



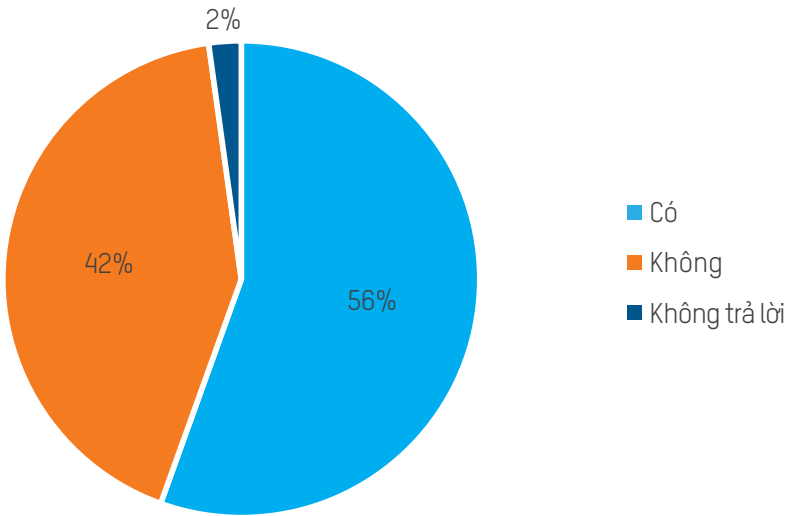
Ảnh: Trung tâm Kiến thức Bản địa và Phát triển (CIRD)

Trong trường hợp xác định vụ, việc không thuộc phạm vi hòa giải theo quy định tại Luật HGCS (Điều 3) và Nghị định số 15/2014/NĐ-CP (Khoản 2 Điều 5), hòa giải viên phải giải thích cho các bên về lý do không hòa giải và hướng dẫn các bên làm thủ tục cần thiết để đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết - Nghị định số 15/2014/NĐ-CP (Điều 6).

Với các quy định khá chung chung như trên, cùng với năng lực hiện tại của các cán bộ HGCS thì việc nắm được phạm vi hòa giải và triển khai công tác hòa giải là vô cùng khó khăn. Điều này được thể hiện khá rõ ở kết quả khảo sát 182 cán bộ HGCS: chỉ 56% nắm được ở mức độ khái quát chung phạm vi không được HGCS, còn lại 44% cán bộ HGCS hoặc không trả lời câu hỏi này hoặc không hiểu về phạm vi HGCS (Hình 4). Dĩ nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng địa bàn hoạt động của các sáng kiến thuộc Quỹ JIFF chủ yếu là vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và nhóm lao động phổ thông. Do đó, mức độ hiểu biết chung về pháp luật cũng sẽ có xu hướng thấp hơn các vùng còn lại trong cả nước.

Trong 56% người khảo sát được xem là hiểu phạm vi HGCS, họ thường đưa ra câu trả lời về phạm vi không được HGCS ở mức độ khái quát, đơn giản là *“tội phạm hình sự, vi phạm hành chính.”* Các câu trả lời này gần tương tự với điểm c, Điều 3 của Luật HGCS; vì thế, người trả lời được xem là nắm được các ý cơ bản của phạm vi HGCS.

Với nhóm không nắm được phạm vi HGCS, họ thường đưa ra phạm vi theo hướng vụ, việc không được HGCS, theo kinh nghiệm xử lý của họ như: *“tranh chấp đất đai”,⁷ “ly hôn”,⁸ “phân chia tài sản khi ly hôn”, “hình sự”, “giết người”, “trộm trâu tại bản khác”, “đánh nhau, gây rối trật tự”, “buôn bán ma túy”,... hoặc một ý chung chung là “vượt thẩm quyền” hay “không thuộc thẩm quyền của mình.”* Tại một số cuộc phỏng vấn sâu, khi được hỏi lại vượt thẩm quyền là như thế nào thì hầu như cán bộ HGCS không thể trả lời.



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182; câu hỏi: “Anh chị có nắm rõ phạm vi hòa giải và không được hòa giải không?” Để kiểm tra chéo việc có nắm được phạm vi HGCS không, nghiên cứu đưa ra thêm một câu hỏi điền phiếu “Anh/ chị cho biết phạm vi nào không được HGCS? Ghi rõ.” Các câu trả lời có nhắc theo hướng hàm ý của luật định được tính “có nắm được phạm vi HGCS.”

Hình 4. Hiểu biết về phạm vi HGCS của cán bộ HGCS (%)

Trong quá trình thảo luận nhóm với cán bộ HGCS ở huyện Lạc Sơn và Mai Châu của tỉnh Hòa Bình và huyện Gia Lâm của Hà Nội, nhóm nghiên cứu cũng nhận thấy hầu hết hòa giải viên và cán bộ xã còn chưa biết hoặc lúng túng khi được hỏi về phạm vi không được HGCS được quy định tại Luật HGCS (Điều 3) và Nghị định 15 (Điều 5), vì thế có trường hợp đã giải quyết vụ việc hòa giải liên quan đến lợi ích của nhà nước như tranh chấp đất đai (xem Hộp 4).

Một điểm nữa về xác định vụ, việc HGCS, Nghị định số 15/2014/NĐ-CP quy định về việc hướng dẫn xác định phạm vi HGCS và hướng dẫn giải quyết trường hợp các vụ, việc không thuộc phạm vi HGCS; theo đó, trong trường hợp chưa xác định được vụ, việc có thuộc phạm vi HGCS hay không thì hòa giải viên đề nghị công chức tư pháp - hộ tịch hướng dẫn (Điều 7). Tuy nhiên, ở nhiều địa bàn nghiên cứu, ngay cả cán bộ tư pháp - hộ tịch cũng gặp khó khăn trong quá trình xác định vụ, việc. Khi không nắm vững phạm vi hòa giải, cán bộ HGCS sẽ khó đưa ra cách tiếp cận đúng để xác định và xử lý vụ việc, bảo vệ quyền công dân (xem Hộp 2).

Hộp 2. Phân tích từ thảo luận nhóm với cán bộ HGCS về phạm vi HGCS

Tổng hợp từ ý kiến trong quá trình thảo luận nhóm tại 06 xã thuộc tỉnh Hòa Bình và Hà Nội cho thấy, các cán bộ HGCS không hay dùng từ “phạm vi” không được HGCS mà thường nhắc tới “vụ, việc” nào không được HGCS.

Phần lớn các cán bộ tư pháp - hộ tịch và các HGV đều cho rằng phạm vi HGCS theo quy định của pháp luật (các vụ, việc được HGCS) rất chung chung và khó hiểu vì chỉ quy định mang tính loại trừ; trong khi đó, các quy định về vi phạm pháp luật, về các hành vi phạm tội “chưa đến mức” truy cứu trách nhiệm hình sự, hoặc xử lý hành chính lại vô cùng rộng, khó nhận biết và không dễ để xác nhận mức độ nghiêm trọng của các hành vi.

“Chúng tôi gặp nhiều khó khăn trong việc xác định vụ, việc có thuộc phạm vi được hòa giải hay không”

Ý kiến từ thảo luận nhóm tại xã Yên Phú, Lạc Sơn, Hòa Bình

Trong khi đó, trình độ hiểu biết pháp luật của cán bộ cộng đồng và HGV còn nhiều hạn chế. Việc phải xác định *“vụ án đã được khởi tố, nhưng sau đó có quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng về đình chỉ điều tra.... và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật”* đối với các HGV cơ sở là rất khó khăn.

Đồng thời, Nghị định số 15/2014/NĐ-CP quy định được hòa giải các trường hợp *“pháp luật quy định chỉ khởi tố vụ án theo yêu cầu của người bị hại, nhưng người bị hại không yêu cầu khởi tố...”* cũng gây khó khăn vì đây là các hành vi phạm tội và nhiều khi phía vi phạm muốn trốn tránh trách nhiệm hình sự nên thường yêu cầu HGCS còn bên bị hại chưa hiểu biết pháp luật nên chưa yêu cầu khởi tố hình sự, diễn hình như các vụ liên quan tới lạm dụng tình dục và tai nạn giao thông.

Thêm vào đó, Điều 5 Nghị định 15 cũng viện dẫn rất nhiều quy định khác nhau trong BLTTHS năm 2003, trong khi đó cả Bộ Luật Hình sự và BLTTHS đã được sửa đổi, bổ sung và các điều luật được viện dẫn đã thay đổi về thứ tự số điều và tên gọi.

3.2. Tổ chức thực hiện hòa giải ở cơ sở

3.2.1. Cơ cấu tổ chức tổ hòa giải ở cơ sở

Luật HGCS 2013 quy định:

*“Tổ hòa giải là **tổ chức tự quản của nhân dân** được thành lập ở cơ sở để hoạt động hòa giải.”*

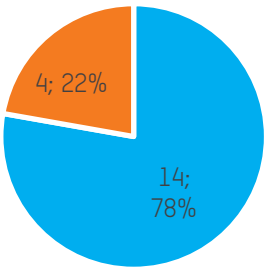
Theo pháp luật hiện hành, trình tự bầu HGV quy định rất chặt chẽ và đòi hỏi số phiếu bầu phải đạt trên 50%, thể hiện tính dân chủ tại cơ sở. Tuy nhiên, trình tự bầu HGV tại các địa bàn khảo sát có sự khác biệt đáng kể với quy định đề ra. Sự khác biệt này khiến người dân không thực sự được thực hành dân chủ tại địa phương đối với công việc bầu HGV.

Khảo sát 18 người dân tại địa bàn cho thấy 04/18 người không được thông báo gì về việc tổ chức lập tổ HGCS. Khi thực hiện bầu HGV, chỉ có 8/18 (44%) người trả lời họ hoặc đại diện gia đình đã tham gia bỏ phiếu bầu HGV, 7/18 (39%) người không thực hiện bỏ phiếu bầu, và 18/3 người không nhớ và không trả lời (Hình 5). Như vậy, quy định về bầu HGV triển khai thiếu đồng bộ và cũng không thực tế.

Cơ cấu tổ hòa giải không biết bao nhiêu người, có ai tham gia trong tổ hòa giải của thôn, chỉ biết ông trưởng thôn với bà phụ nữ, đôi khi có cả công an xã xuống cùng.

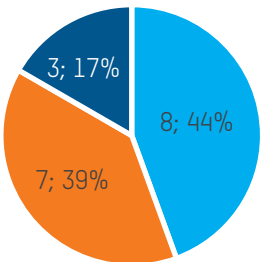
Bà X., xã Yên Phú, Lạc Sơn, Hòa Bình

Anh/ chị có được thông báo về quy trình việc tổ chức lập tổ hòa giải không?



■ Có

Anh/ chị hoặc đại diện gia đình anh chị có tham gia bỏ phiếu bầu hòa giải viên không?



■ Có ■ Không ■ Không nhớ / Không trả lời

Ghi chú: Số người dân trả lời: 18

Hình 5. Mức độ tham gia bầu HGV của người dân (số người; %)

Chính quyền tại các địa bàn khảo sát thường hợp lý hóa cách bỏ phiếu theo Luật định bằng cách thông qua danh sách HGV tại các cuộc họp của thôn xóm. Danh sách tham gia tổ HGCS thường gồm bí thư chi bộ của thôn, trưởng thôn, các thành viên chi hội của các đoàn thể CTXH ở xã, và mời thêm một số người có uy tín trong cộng đồng (Hộp 3). Sự tham gia theo hướng kiêm nhiệm vị trí vào HGCS tạo ra tính luân phiên, thay đổi liên tục thành viên của tổ HGCS ở địa phương. Vì thế, số lượng HGV thường không ổn định, gây ra khó khăn trong quá trình tập huấn, nâng cao năng lực hòa giải.

Hộp 3. Quy trình thực tế bầu HGV

Nghiên cứu thực địa tại tỉnh Hòa Bình cho thấy, việc bầu HGV gần như không diễn ra theo quy định của pháp luật, mà các xã trên địa bàn chủ động đưa danh sách các thành viên đại diện các chi hội của các đoàn thể CTXH và người có uy tín vào danh sách HGV; sau đó đọc danh sách tại buổi họp thôn để thông qua. Về thành viên chi hội của các đoàn thể CTXH, số HGV này thay đổi và luân phiên, phụ thuộc vào sự điều động cán bộ của Đảng và các đoàn thể CTXH (bí thư chi bộ, trưởng thôn, MTTQ, các hội phụ nữ, nông dân, CCB, người cao tuổi, và đoàn thanh niên). Về người có uy tín, có một tới hai thành viên là người có uy tín trong cộng đồng hoặc trưởng dòng họ không thuộc các đoàn thể CTXH tham gia tổ HG. Nhưng kể cả những người này, cũng thay đổi thường xuyên.

Việc quy định về trình tự bầu tổ trưởng tổ hòa giải trong Luật cũng rất chặt chẽ. Tuy nhiên, tại địa bàn khảo sát, đa số tổ trưởng tổ HGCS là bí thư chi bộ hoặc trưởng thôn kiêm nhiệm, hoặc như ở nhiều địa phương, một người kiêm luôn cả ba chức danh.

Có thể thấy thực tế này không phải là mới và cũng đã được Bộ Tư pháp chỉ ra, như một hạn chế làm giảm tính dân chủ tại địa phương:

“Ở một số nơi, hòa giải viên chỉ do Mặt trận Tổ quốc giới thiệu, công chức tư pháp - hộ tịch xã tham mưu cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn ra quyết định công nhận mà không tổ chức họp nhân dân hoặc phát phiếu lấy ý kiến chủ hộ gia đình về việc bầu hòa giải viên, làm giảm tính dân chủ trong tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở.”

Bộ Tư pháp (2018)⁹

3.2.2. Tập huấn nâng cao năng lực của cán bộ hòa giải ở cơ sở

Điều 7, Luật HGCS 2013 quy định, tiêu chuẩn của HGV gồm:

1. Có phẩm chất đạo đức tốt; có uy tín trong cộng đồng dân cư;
2. Có khả năng thuyết phục, vận động nhân dân; **có hiểu biết pháp luật.**

Một trong những tiêu chí quan trọng của HGV đó là có hiểu biết về pháp luật. Tuy nhiên, như trên đã phân tích, mức độ hiểu biết pháp luật về HGCS của cán bộ HGCS tại các địa phương khảo sát còn rất nhiều hạn chế, và dường như, quy định trong Luật hiện tại chỉ mang tính định hướng.

Tập huấn đóng vai trò quan trọng nâng cao năng lực cho cán bộ HGCS, đặc biệt là hiểu biết về quy định của pháp luật đối với công việc mình đang làm. Điều này đã được xác nhận khi khảo sát 182 cán bộ HGCS, 94% tin rằng tập huấn sẽ giúp ích cho họ trong quá trình thực hiện công việc HGCS (Hình 6). Tuy nhiên, kết quả khảo sát cũng cho thấy rằng có đến 41% trả lời chưa bao giờ được tập huấn. Tìm hiểu thêm tại thực tế cho thấy hàng năm, đại diện của Sở Tư pháp sau khi được tham gia tập huấn của Bộ Tư pháp thường tổ chức tập huấn lại một đợt cho các cán bộ tư pháp huyện và tương tự, cán bộ tư pháp huyện tập huấn một đợt cho tổ trưởng và hòa giải viên các tổ hòa giải tại huyện. Tuy nhiên việc thường xuyên thay đổi thành viên tổ hòa giải và chỉ tổ chức tập huấn 1 lần trong một năm (nhiều người bận việc, không bố trí được thời gian tham gia) nên dẫn đến nhiều HGV chưa được tập huấn. Thêm vào đó, hình thức tổ chức tập huấn tương đối cũ, một lớp có hàng trăm học viên, trao đổi thông tin một chiều nên hiệu quả thường không cao.

“[HGV] chỉ được tập huấn một ngày tại huyện, mời tập trung tất cả các HGV vào một hội trường có tới mấy trăm người; ngoài ra có nhiều người không được biết thông tin về buổi tập huấn đó.”

Thảo luận nhóm tại xã Lệ Chi, Gia Lâm, Hà Nội

Các cán bộ HGCS được khảo sát đều rất mong muốn có thêm nhiều lớp tập huấn để họ tham gia, từ đó giúp họ am hiểu thêm về pháp luật, nâng cao kỹ năng HGCS tại địa phương. Tuy nhiên, các bộ tài liệu bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ HGCS cho HGV trong quá trình tập huấn hòa giải thường rất dày, đồ sộ, và ngôn từ còn phức tạp, chưa phù hợp, thậm chí là quá cao so với trình độ của cán bộ HGCS tại cộng đồng.

“Cần mở thêm nhiều lớp tập huấn về HGCS để hòa giải viên nắm được các kỹ năng hòa giải để hòa giải có chất lượng hơn.”

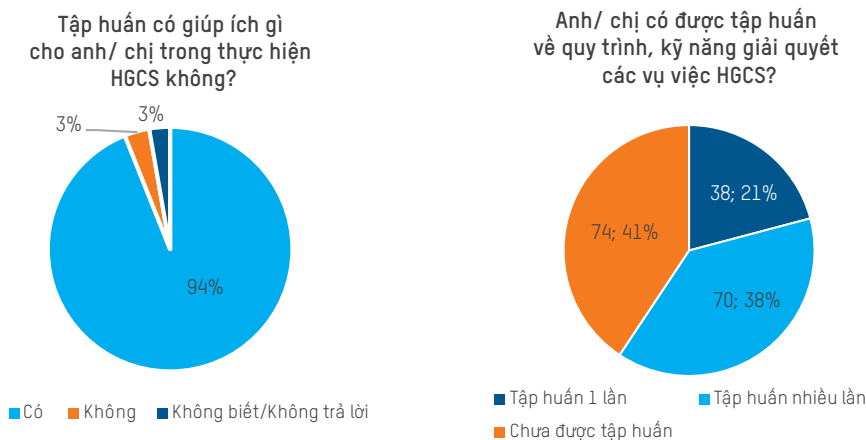
Chị C., Phó chủ tịch Hội phụ nữ xã Đồng Tân, Mai Châu, Hòa Bình

“Đề nghị cho tập huấn, tập huấn ở xã cho gần, để được đi, còn tập huấn huyện mời chỉ có một người đi... Tài liệu thì cần nhưng chỉ viết ngắn, chữ to, dễ đọc, dịch ra tiếng dân tộc được thì tốt.”

Thảo luận nhóm tại xã Yên Phú, Lạc Sơn, Hòa Bình

“Phát tập tài liệu dày cộp như vậy, đọc khó lắm.”

Thảo luận nhóm tại xã Lệ Chi, Gia Lâm, Hà Nội



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 6. Thực trạng tập huấn của cán bộ HGCS (số người; %)

Kinh nghiệm của Hội Phụ nữ tỉnh Hòa Bình (HBWU) về triển khai dự án tại Hòa Bình cho thấy, khi chưa được tập huấn, đào tạo chuyên sâu về pháp luật, HGV thường thực hiện hoà giải dựa vào kinh nghiệm, đạo đức là chính, thiếu các căn cứ của các điều luật nên hiệu quả không cao, thiếu tính thuyết phục.

Với những cán bộ HGCS đã tham gia lớp tập huấn, chưa thể khẳng định sau khóa tập huấn, họ đã hiểu hơn về pháp luật và kỹ năng cơ bản thực hiện HGCS. Trong nhóm 108 cán bộ HGCS đã từng tham gia tập huấn được phỏng vấn, 49 người (45,3%) không nắm được nguyên tắc HGCS và 54 người (50,0%) không nắm được phạm vi cơ bản của HGCS.¹⁰ Do đó, ngoài việc pháp luật cần được tiếp tục hoàn chỉnh để phù hợp với nhận thức của cán bộ và người dân, truyền thông và tập huấn cũng cần được cải thiện về nội dung và phương pháp, phù hợp với nhu cầu và trình độ của HGV.

3.2.3. Tài chính cho hoạt động hòa giải ở cơ sở

HGCS là hoạt động xã hội, mang tính tự nguyện, tự quản của cộng đồng dân cư, nếu Nhà nước trả lương hoặc bao cấp cho hoạt động này thì sẽ hành chính hóa và làm mất đi tính xã hội hóa, tính tự nguyện, tự quản. Tuy nhiên, cũng cần có sự hỗ trợ cho các chi phí hợp lý. Luật HGCS 2013 có quy định về việc “có thù lao vụ, việc” cho HGV (Khoản 5 Điều 9). Ngoài ra, Nhà nước sẽ hỗ trợ kinh phí để biên soạn, phát hành tài liệu; tổ chức bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng về HGCS; sơ kết, tổng kết, khen thưởng đối với công tác HGCS; chi thù lao cho hòa giải viên theo vụ, việc và hỗ trợ các chi phí cần thiết khác cho hoạt động HGCS như: văn phòng phẩm, sao chép tài liệu... Đối với những địa phương chưa tự cân đối được ngân sách thì ngân sách trung ương sẽ chi bổ sung cho các địa phương để hỗ trợ kinh phí cho công tác HGCS (Điều 6). Hàng năm, Bộ Tài chính đều có văn bản hướng dẫn và đề nghị các địa phương, trong đó có các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách chủ động bố trí kinh phí thực hiện công tác HGCS theo quy định của Luật HGCS trong phạm vi dự toán ngân sách được trung ương giao.¹¹

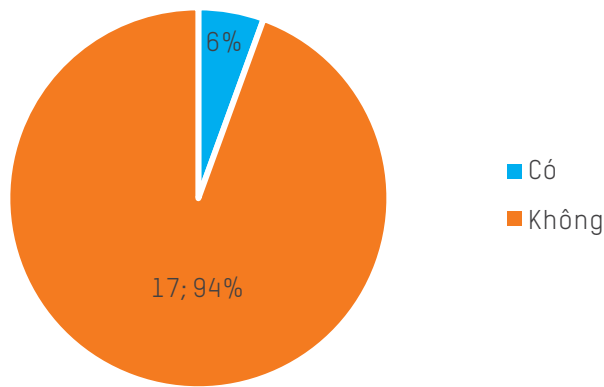
Ở hai xã thuộc huyện Mai Châu, Hòa Bình và hai xã thuộc huyện Gia Lâm, Hà Nội, các tổ HG được nhận khoán 300.000 VND/ quý cho một tổ hòa giải. Các HGV tại các xã này khi được phỏng vấn đều không nắm được quy định của pháp luật về hỗ trợ tài chính cho hoạt động HGCS.

Về điều kiện nhận “thù lao vụ, việc khi hòa giải,” theo quy định thì tổ HG phải lập biên bản vụ, việc hòa giải thành gửi UBND cấp xã. Tuy nhiên, trong hầu hết các vụ việc hòa giải thành ở 06 xã được khảo sát trên địa bàn Hòa Bình và Hà Nội, rất ít tổ HG lập biên bản vụ, việc và do đó, gần như không nhận thù lao theo vụ việc (Hộp 4). Các tổ hòa giải vì thế chủ yếu hoạt động dựa trên kinh phí được khoán hàng năm (300.000 VND/ quý). Cản trở này sẽ làm giảm động lực cho các HGV thực hiện xử lý các vụ việc HGCS tại địa phương, do khi xử lý vụ việc HGV rất cần đầu tư công sức, kinh phí đi lại, in ấn tài liệu... để có thể giải quyết thành công.

“Chúng tôi xử lý các vụ hòa giải vì tình làng nghĩa xóm, tương thân tương ái, chứ chờ tới kinh phí hoạt động thì gần như không có và không để ý.”

Thảo luận nhóm tại xã Kiêu Ky, Gia Lâm, Hà Nội.

Các HGV nhìn chung cũng không đòi hỏi lợi ích vật chất với các bên tham gia hòa giải trước, trong và sau khi hòa giải. Khảo sát 18 người dân, 17/18 người cho rằng người dân không bị gợi ý, đòi hỏi về lợi ích vật chất, chỉ có một người trả lời có, khi HGV muốn được chiêu đãi hoặc được thưởng một cái gì đó sau khi đã thực hiện hòa giải thành công (Hình 7).

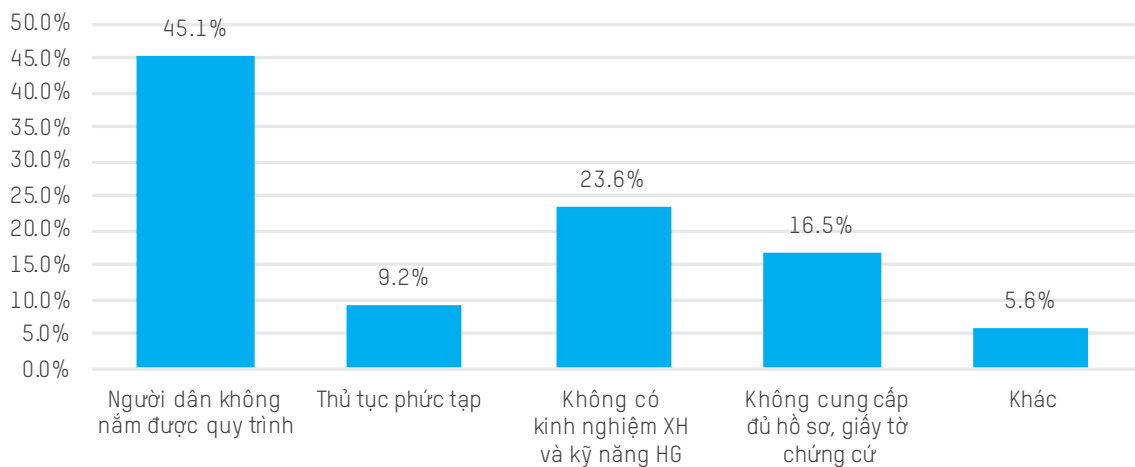


Ghi chú: Số người dân trả lời: 18

Hình 7. HGV có đòi hỏi lợi ích vật chất hoặc lợi ích khác khi hòa giải? (số người; %)

3.2.4. Thực tế thực hiện hòa giải ở cơ sở

Khi được hỏi về những khó khăn trong quá trình thực hiện HGCS, kết quả cho thấy nhận thức của người dân và năng lực hạn chế của HGV là hai khó khăn mà cán bộ HGCS thường gặp nhất.¹² Cụ thể, tỷ lệ lớn cán bộ HGCS được khảo sát (45,1% - Hình 8) cho rằng người dân không nắm được quy trình thực hiện công việc HGCS. Tiếp đến, đó là khó khăn về năng lực cán bộ khi cán bộ HGCS không có kinh nghiệm và kỹ năng hòa giải cần thiết.



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 8. Khó khăn cán bộ HGCS phải đối mặt khi giải quyết các vụ việc hòa giải

Về căn cứ để thực hiện HGCS, với hai khó khăn lớn nhất như ở trên, rất khó cho cán bộ HGCS thực hiện đúng theo quy định của pháp luật.

“Hòa giải chỉ là theo đạo lý và tình nghĩa chứ cứ đưa điều luật ra là hỏng ngay! Đưa pháp luật ra là họ chạy à!”

Ông K. tổ trưởng tổ hòa giải tại xã Yên Phú, Lạc Sơn, Hòa Bình

Thêm vào đó, như đã trình bày ở trên, phần lớn cán bộ HGCS không nắm được nguyên tắc và phạm vi HGCS nên nhiều cuộc hòa giải chỉ được thực hiện dựa trên kinh nghiệm của người HGV và phong tục, tập quán của địa phương. Ở nhiều nơi, quá trình hòa giải thường đi kèm với sự răn đe, dọa nạt, như cách mà các HGV tại hai xã Tòng Đậu và Đồng Tân, Mai Châu chia sẻ dưới đây:

“Ở đây hay diễn ra các vụ xích mích qua lại, khiến chúng tôi [cán bộ HGCS] phải vào cuộc. Khi chúng tôi đến can ngăn đánh nhau, cãi chửi nhau, chúng tôi hay dọa là nếu bây giờ mà còn đánh nhau thì gọi công an đến bắt hết, xã xuống phạt, mà là phạt mấy triệu đấy.”

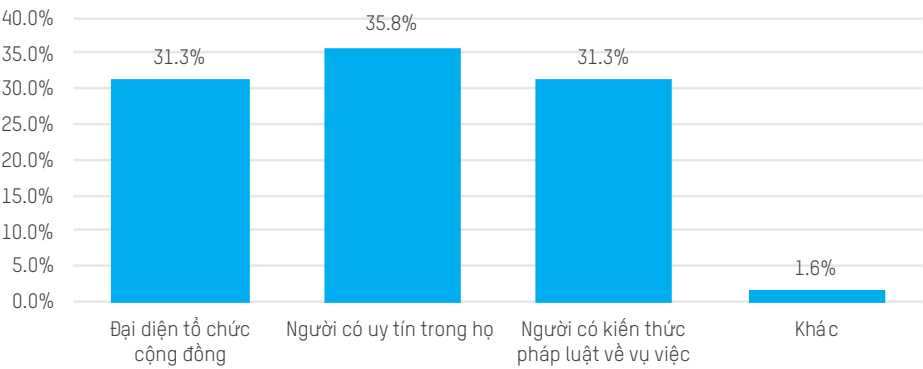
Thông tin từ thảo luận nhóm tại xã Tòng Đậu, Mai Châu, Hòa Bình

“Mấy ông hay uống rượu say rồi gây rối... Chúng tôi [cán bộ HGCS] dùng biện pháp gì á, thường thì chúng tôi bảo họ là nếu uống rượu say, đánh nhau thì lên xã, xã không đóng dấu, xác nhận giấy tờ hộ nghèo cho đâu”

Thông tin từ thảo luận nhóm tại xã Đồng Tân, Mai Châu, Hòa Bình

Mặc dù có thể giải quyết được mâu thuẫn trước mắt, cách thực hiện hòa giải như vậy sẽ gây ra nhiều hệ lụy cho quá trình thực thi pháp luật ở Việt Nam vì tạo nên sự sợ hãi do bị đe dọa.

Về thành phần tham gia, 35,8% cán bộ HGCS được khảo sát cho biết họ có thể mời thêm người có uy tín trong dòng họ; 31,3% mời thêm đại diện của tổ chức cộng đồng; 31,3% mời thêm người có kiến thức pháp luật về vụ việc; ngoài ra, họ có thể mời thêm một số thành phần khác, dựa trên nhu cầu thực tế, như họ hàng, cán bộ biên phòng, cán bộ địa chính... tham gia buổi hòa giải (Hình 9). Như vậy, người có uy tín trong dòng họ được đánh giá cao hơn trong việc tham gia hòa giải, điểm này cũng phù hợp với thông tin từ các thảo luận nhóm khi các bên tham gia hòa giải còn e ngại, cần thêm ý kiến của người có uy tín tại dòng họ. Tuy nhiên, hầu hết các địa bàn khảo sát đều khẳng định việc tổ chức một cuộc hòa giải chỉ cần hai đến ba thành phần tham dự, tùy theo tính chất mời thêm phụ nữ, công an viên, hay cán bộ địa chính... Nhiều vụ, việc chỉ cần mời bí thư và trưởng thôn với người có uy tín là đủ.



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 9. Thành phần có thể mời thêm tại một cuộc hòa giải

Về quy trình thực hiện, địa điểm HG tại sáu địa bàn phỏng vấn sâu thường là nhà riêng của một bên, và cũng không cần phải hình thức, quy trình dài dòng. Chủ yếu là giảng giải, phân tích, và đôi khi kèm theo việc yêu cầu cam kết miệng, hoặc đe dọa sẽ xử lý nếu tái diễn.

Trong quá trình khảo sát thực địa, nhóm nghiên cứu nhận thấy nhiều hạn chế, đặc biệt việc lập biên bản và theo dõi theo sổ thụ lý vụ, việc khi thực hiện HGCS khiến quá trình HGCS trở nên khó khăn hơn, quá trình giám sát sau hòa giải cũng kém khả thi. Số vụ hòa giải được ghi nhận ở các xã được khảo sát năm 2019 rất thấp, thậm chí ở xã Lệ Chi, Gia Lâm, Hà Nội và Đồng Tân, Mai Châu, Hòa Bình năm 2019 không ghi nhận một vụ, việc HGCS nào.¹³ Điều này không phản ánh đúng số lượng tranh chấp, mâu thuẫn xảy ra tại địa bàn mà cho thấy quy trình và năng lực cán bộ đang làm cản trở việc ghi nhận số vụ HGCS thực tế đang diễn ra mà HGV phải xử lý.

Quy định về trình tự HGCS và HGCS thành phải lập biên bản để nhận hỗ trợ kinh phí theo vụ, việc là quy định phù hợp nhưng tại 06 xã có thảo luận nhóm, cán bộ HGCS cho biết họ chỉ lập biên bản một số vụ nghiêm trọng và cần phải thực hiện ở nhà văn hóa, hoặc khi hòa giải không thành, phải gửi vụ việc lên UBND xã. Các vụ việc khác thường không lập biên bản và chỉ được thực hiện tại nhà riêng của một bên. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do “người dân ngại công khai, nhiều người biết” hay “như thế bà con không vui, vụ việc lại phải báo lên xã” (xem thêm Hộp 4).¹⁴

Hộp 4. Quy trình thực hiện một vụ HGCS tại xã Tòng Đậu, Mai Châu, Hòa Bình

Vụ tranh chấp lối đi của gia đình ông X. và ông B. tại xã Tòng Đậu đã kéo dài nhiều năm, khiến cho hai gia đình trở mặt, dù họ vốn đã là hàng xóm thân thiết. Câu chuyện bắt đầu từ năm 1995, khi ông B về sinh sống cạnh nhà ông X. Do đất nhà ông B chật, nên ông X đã cho ông B mở rộng lối đi sang đất nhà mình để ra đường. Khu vực cổng ngoài và bờ rào nằm giữa ranh giới nhà ông X và ông B vốn là phần đất công được thoả thuận chia đều cho hai hộ. Tuy nhiên, khi xây bờ rào, ông B đã xây đã lấn sang phần đất nhà ông X. Sau này, khi đất đai có giá trị cao lên, ông X muốn đòi lại cả phần đất công và phần đất cũ đã cho nhà ông B sử dụng để mở rộng lối đi.

Hai bên có lời qua tiếng lại dẫn đến xô xát, con cái cũng hùa theo. Ông X đề nghị tổ hòa giải can thiệp. Tuy nhiên, cả ông B và ông X đều mong muốn xích mích nhỏ này chỉ trong thôn biết với nhau và không nên báo lên xã. Nếu đưa lên xã thì hai ông không nhờ giải quyết bởi nó giống như “bối xấu nhau.”

Tổ hòa giải vì thế gặp gỡ riêng hai bên, phân tích và thuyết phục rõ đúng, sai, sử dụng tình cảm hàng xóm láng giềng để trao đổi. Để phân định đúng/sai, tổ hòa giải cũng đã nhờ địa chính xã mang bản đồ để xác định ranh giới đất, đồng thời xem lại các giấy tờ về đo đạc kể từ năm 1995 đến nay. Kết quả cho thấy là năm 1998 chính quyền đã thực hiện đo lại đất, nhưng khi đó ông X đã không có yêu cầu xác định ranh giới trong Sổ địa chính. Sau nhiều lần gặp gỡ, thậm chí phải nhờ đến những người hàng xóm của hai gia đình tham gia, nêu ý kiến và thuyết phục. Cuối cùng, một cuộc hòa giải đã được tiến hành tại nhà ông X. Hai gia đình đã đồng thuận tìm đến một cách giải quyết thấu tình đạt lý cho cả đôi bên. Theo đó, gia đình ông B đồng ý phá bỏ bờ rào đã xây lấn sang nhà ông X. Đồng thời ông X cũng đồng ý không đòi lại phần đất trước đây đã cho ông B làm lối đi vì đã không có ý kiến khi xã thực hiện đo lại đất vào năm 1998. Hai người cùng nhìn ra những điểm sai của mình và xin lỗi nhau. Qua đó, hai bên thuận tình về bảo ban con cháu không gây chuyện, trở lại hòa thuận như xưa và rất biết ơn tổ hòa giải đã giúp giải quyết sự việc.

Vụ, việc sau khi được hòa giải không lập biên bản hòa giải thành, vì hai bên tham gia không muốn làm vậy và tổ hòa giải cũng không để ý để ghi vào sổ thụ lý. Vụ, việc coi như đã xong.

HGV có thể không thực hiện đúng quy trình hòa giải, cản trở quá trình hỗ trợ kinh phí cho HGV và tổ hòa giải, như chia sẻ của RIC:

"...Nhiều trường hợp hòa giải thành nhưng không biết quy trình để được hỗ trợ kinh phí và chính quyền địa phương chưa thực sự nắm rõ vấn đề này để hỗ trợ cho các tổ hòa giải khi thực hiện các vụ việc."

RIC, thực hiện dự án tại tỉnh Hòa Bình

Đồng thời, không lập biên bản các vụ quan trọng, phức tạp có thể khiến cho quá trình giám sát thực hiện những thống nhất của hòa giải về sau gặp khó khăn, gây bức xúc cho người dân về tính "hòa giải thành":

"Tôi và hàng xóm xảy ra tranh chấp. Sau khi hòa giải thành, biên bản do công an viên lập, nhưng không ai ký, không ai giám sát kết quả hòa giải cả... Đáng nhẽ biên bản phải in làm ba bản, ký đảng hoàng và đưa cho hai bên tham gia hòa giải và tổ hòa giải để đối chất. Sau khi hòa giải xong, bên họ lại sai phạm nhưng không ai xử lý và mãi không giải quyết được"

Ông N., người được hòa giải tại xã Kiều Ky, huyện Gia Lâm, Hà Nội.

Để giải quyết vấn đề này, cần có cách thức lập biên bản phù hợp với nhận thức và hiểu biết của người dân, đối với các vụ việc phức tạp; từ đó là cơ sở để chính quyền, đoàn thể CTXH và bản thân tổ HG thực hiện giám sát kết quả HGCS về sau, cũng như tạo trách nhiệm của người dân với những cam kết đã đạt được trong cuộc HGCS.

"Đối với biên bản HGCS, có thể nên chỉ là một bản ghi nhớ, chứ không nhất thiết phải là một biên bản, bởi với người dân, biên bản nghe nặng nề lắm."

Hòa giải viên xã Kiều Ky, Huyện Gia Lâm, Hà Nội

Đồng thời, các HGV và người dân cần nâng cao nhận thức, tạo tác phong ghi nhận công tác HGCS của mình tại biên bản HG, làm cơ sở để cán bộ xã và đoàn thể CTXH tham gia giám sát, theo dõi vụ việc; cũng như là cơ sở để đối chất, xử lý vấn đề phát sinh với các bên được hòa giải khi vi phạm các quyết định đã được thống nhất tại buổi hòa giải.

Một thủ tục khác trong quy trình HGCS đó là Sổ theo dõi hoạt động hòa giải ở cơ sở. Trong quá trình thực hiện HGCS, Khoản 4 Điều 21 Luật HGCS quy định: *"HGV có trách nhiệm ghi nội dung vụ, việc hòa giải vào Sổ theo dõi hoạt động hòa giải ở cơ sở."*

Mẫu Sổ theo dõi hoạt động HGCS ("Sổ thụ lý") được ban hành tại Quyết định số 889/QĐ-BTP ngày 2014/4/21 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Trên lý thuyết, Sổ thụ lý vụ việc hòa giải để ghi các vụ việc hòa giải đã thực hiện. Tuy nhiên, tại tất cả 06 xã được thảo luận nhóm, HGV đều không để ý tới, không sử dụng và không ghi các vụ HGCS vào sổ thụ lý để theo dõi và giám sát vụ việc.

Quy định về theo dõi, và xử lý sau khi HGCS hiện nay chưa được thực hiện triệt để, có nơi thực hiện, có nơi không. Nếu một bên không tuân thủ thỏa thuận, mâu thuẫn có thể bùng phát lại ở mức độ cao hơn, hoặc sự việc dai dẳng, kéo dài, tác động không nhỏ tới các nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ (xem thêm Hộp 5).

Hộp 5. Vụ việc xích mích kéo dài tại xã Đồng Tân, Mai Châu, Hòa Bình

Ông V. và bà N. kết hôn với nhau đã được trên 20 năm, có ba con chung, một trai, hai gái. Tuy nhiên ông V là người thích rượu chè và hay đánh vợ con, vì thế các con không được học hành tử tế, gia đình không lúc nào được sống yên ả, hoà thuận. Thế nên, hai vợ chồng ly hôn, ông bỏ đi làm ăn xa.

Sau hơn hai năm ông V trở về và đòi đến ở cùng bà N. Bà chấp nhận cho ở chung nhưng không đăng ký kết hôn lại. Nhưng chỉ được vài tháng yên ổn, ông V lại tiếp tục say xỉn và về nhà đập phá đồ đạc. Ông ấy còn đánh bà N trong suốt ba năm tiếp theo. Bà N đã nhờ đến công an xã can thiệp. Tuy nhiên, cán bộ xã khuyên bà nên nhờ tổ hòa giải can thiệp, khuyên giải ông V.

Bà N đã nuôi 03 đứa con, cho lấy vợ, lấy chồng. Bà muốn hỗ trợ con chăm cháu nên không muốn ông V ở cùng nên khóa cổng, không cho ông V vào. Ông V về phá cổng và thấy đồ đạc thì bán để uống rượu và luôn say xỉn vì nát rượu. Bà N và con khuyên bảo nhiều lần nhưng ông không nghe. Thậm chí ông còn bị chính quyền và công an xã nhắc nhở, răn đe, yêu cầu ký cam kết không tái phạm. Nhưng ông vẫn cứ ngạo ngược, ngày càng lún sâu vào con đường nghiện rượu và say xỉn, bỏ bê công việc gia đình, đánh đập bà N. Bà luôn cảm thấy nguy hiểm và lo sợ. Nhưng công an huyện bắt đi ba ngày lại thả về, xã cũng không thể làm gì ông V, không phạt được ông vì ông không có tiền, không có nhà.

Bà N đề nghị xã đưa ông V đi cai nghiện hoặc đi tập trung cải tạo nhưng chính quyền xã nói gia đình phải tự nguyện và đóng tiền. Bà N không có tiền vì chính bà cũng phải đi làm thuê. Bà nhờ tổ hòa giải, nhưng bản thân tổ hòa giải cũng thấy rất khó, vì ông V không chịu bỏ rượu, vẫn đi làm thuê hoặc nhặt đồ để có rượu.

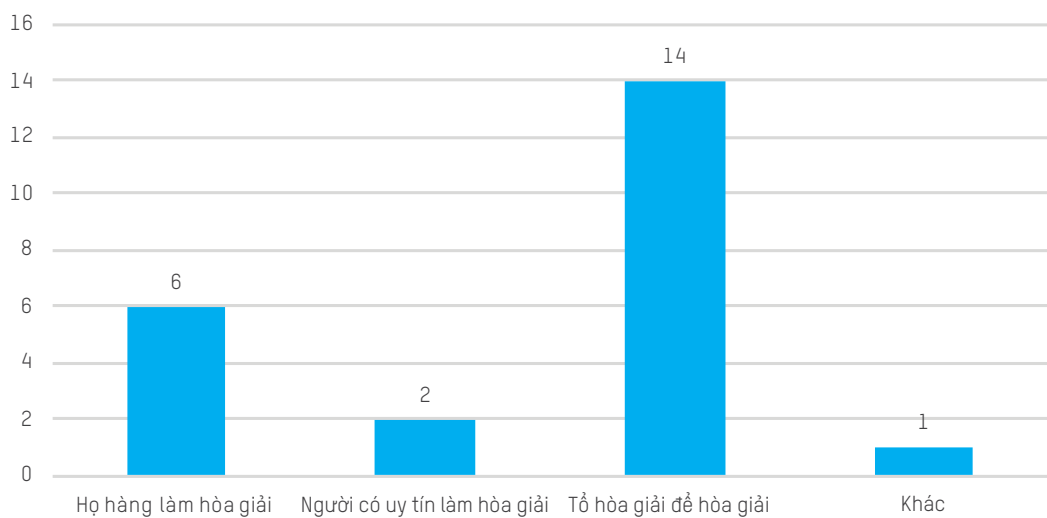
Đây là vụ bạo lực gia đình điển hình nhưng chưa được giải quyết triệt để khiến bà N luôn phải chịu cảnh lo toan, sợ bị đánh đập và cướp tài sản trong gia đình.

Về hoạt động của tổ hòa giải, tại 06 cuộc thảo luận nhóm tại 06 xã thuộc tỉnh Hòa Bình và Hà Nội, các HGV đều cho biết tổ hòa giải không thực hiện hoạt động sinh hoạt, chia sẻ thông tin, kinh nghiệm xử lý HG trong tổ và giữa các tổ trong cùng một xã. Các HGV chỉ thực hiện giảng hòa theo vụ, việc phát sinh. Tính liên kết lỏng lẻo trong tổ hòa giải càng rõ ràng hơn với những bằng chứng về thực tế hoạt động lập biên bản và ghi sổ thụ lý, và giám sát kết quả sau HGCS.

Thực tế về phân bổ kinh phí cho HGCS, hoạt động chia sẻ trong tổ hòa giải, biên bản hòa giải, ghi sổ thụ lý, và giám sát sau HGCS cho thấy công tác quản lý và hỗ trợ pháp lý của chính quyền xã cho HGCS hiện mang tính hình thức, chưa hỗ trợ hiệu quả để nâng cao chất lượng HGCS.

3.3. Người dân với hòa giải ở cơ sở

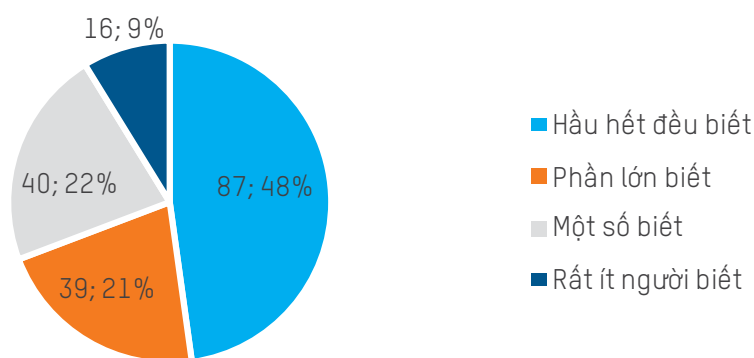
Về tiếp cận của người dân đối với HGCS, nghiên cứu đã khảo sát 18 người dân, trong đó 14/18 đã từng mời tổ hòa giải đến để giải quyết mâu thuẫn.¹⁵ Trong số này, 06/18 thường nhờ thêm họ hàng, 02/18 nhờ thêm người có uy tín làm trung gian hòa giải.



Ghi chú: Số người dân được khảo sát: 18.

Hình 10. Gia đình anh chị thường nhờ những ai làm hòa giải? (số người)

Tại các địa bản khảo sát, theo các cán bộ HGCS thì 9% cho rằng rất ít người dân biết tới HGCS ở địa phương; 22% trả lời một số biết; còn lại 69% cho rằng phần lớn hoặc hầu hết người dân biết về công tác HGCS (Hình 11).¹⁶



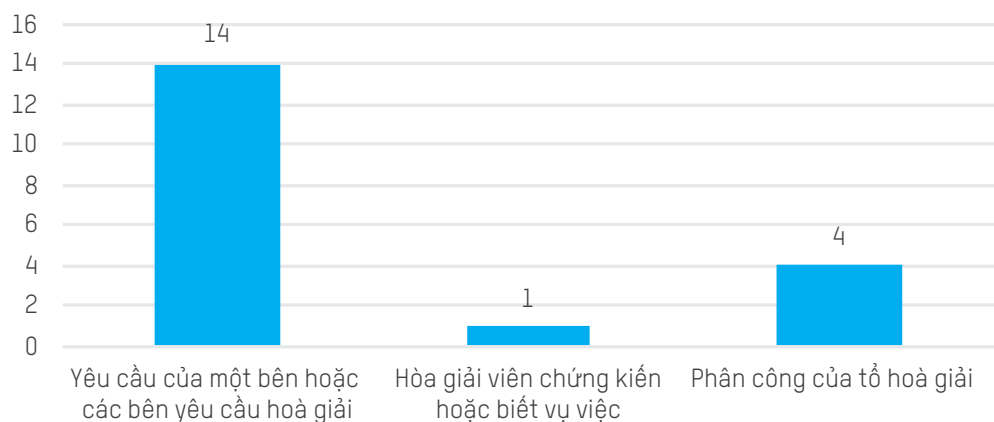
Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182. Trả lời câu hỏi: “Theo anh/chị, người dân có biết về công tác HGCS tại địa phương không?”

Hình 11. Mức độ người dân biết đến HGCS dưới góc nhìn của cán bộ HG (số người; %)

Người dân chỉ thực sự quan tâm tới HGCS khi họ xảy ra mâu thuẫn, tranh chấp cần giải quyết, và cần tổ hòa giải làm trung gian hòa giải. Theo quy định pháp luật, HGV có thể thực hiện HGCS khi:

- Một bên hoặc các bên yêu cầu hòa giải;
- Hòa giải viên chứng kiến hoặc biết vụ, việc thuộc phạm vi hòa giải;
- Theo phân công của tổ trưởng tổ hòa giải hoặc đề nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.¹⁷

Tuy nhiên, những người dân được hỏi cho rằng các HGV thực hiện hòa giải vụ việc chủ yếu khi có yêu cầu của một bên hoặc cả hai bên có mâu thuẫn, tranh chấp yêu cầu hòa giải (14/18 người dân được khảo sát). Chỉ 01/18 người cho rằng HGV có thể hòa giải khi chứng kiến hoặc biết vụ việc thuộc phạm vi HGCS (Hình 12).



Ghi chú: Số người dân trả lời: 18

Hình 12. Hòa giải viên thực hiện hòa giải theo yêu cầu của ai? (số người)

Nếu không được yêu cầu hòa giải, HGV gặp nhiều khó khăn trong quá trình chủ động hòa giải/ giảng hòa, chủ yếu đến từ nội bộ gia tộc, và tính chủ thể của người dân:

“Ở đây [xã Lâm Thủy], nhiều khi muốn can thiệp vụ việc nhưng họ đóng cửa, không cho thực hiện hòa giải, vì đây là việc của dòng họ, nên gặp nhiều khó khăn.”

Chủ tịch Hội Phụ nữ xã Lâm Thủy, Huyện Lệ Thủy, tỉnh Quảng Bình

“... HGCS góp phần bảo vệ quyền của nhóm yếu thế. Tuy nhiên, ... có những đối tượng cần được hòa giải nhưng họ lại không có nhu cầu đưa sự việc của họ đến với HGCS.”

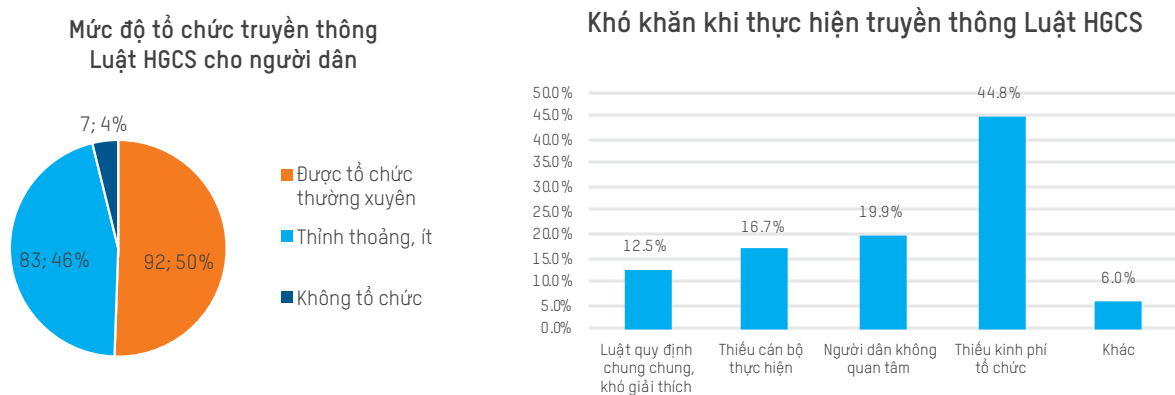
USSH, triển khai dự án tại Đồng Tháp

Thêm vào đó, phong tục tập quán của cộng đồng cũng là cản trở cho quá trình phổ biến pháp luật nói chung nhằm tạo nền tảng cho HGCS được diễn ra một cách thuận lợi hơn:

“Bà con Bru Vân Kiều có tục đi sim,¹⁸ giờ vẫn còn, nên gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình vận động và truyền thông pháp luật liên quan tới luật hôn nhân và gia đình.”

Cán bộ tư pháp- hộ tịch xã Lâm Thủy, Lệ Thủy, Quảng Bình

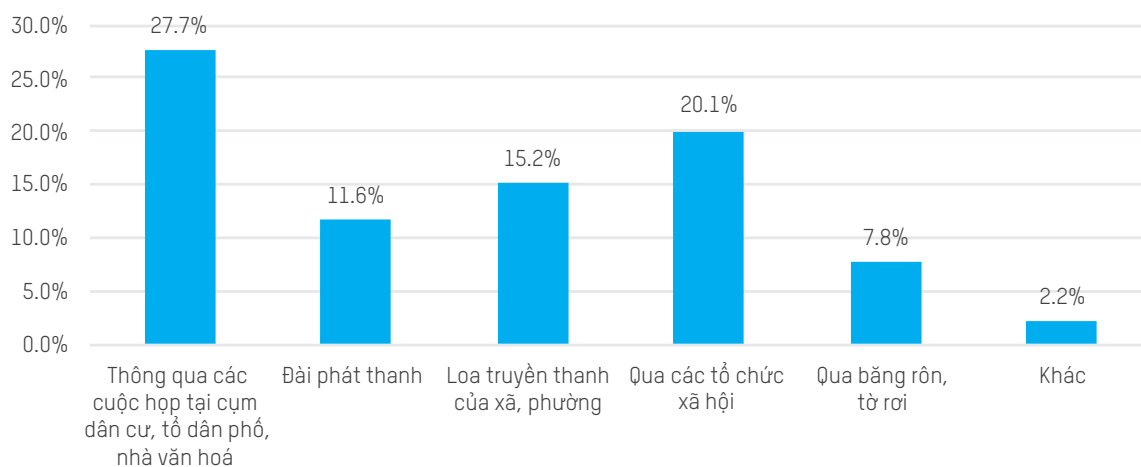
Về công tác truyền thông về HGCS, việc truyền thông và phổ biến Luật HGCS cho người dân chưa được tổ chức thường xuyên, liên tục. Khoảng 50% cán bộ HGCS cho rằng hoạt động truyền thông Luật HGCS ít được tổ chức, tổ chức mang tính hình thức hoặc không được tổ chức tại địa phương. Điều này chủ yếu do thiếu kinh phí tổ chức (44,8%), và người dân không quan tâm (19,9%) (Hình 13). Ngoài ra có một số nguyên nhân khác như thiếu cán bộ thực hiện, luật quy định chung chung, không có tài liệu phù hợp, ...



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 13. Thực tế truyền thông Luật HGCS cho người dân

Truyền thông, phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức của người dân về pháp luật nói chung và HGCS nói riêng đóng vai trò quan trọng trong quá trình đảm bảo quyền của người dân. Theo các cán bộ HG, cách thức truyền thông, phổ biến luật HGCS phù hợp nhất đó là (i) thông qua các cuộc họp tại cụm dân cư, tổ dân phố; và (ii) qua các đoàn thể CTXH, TCXH tại cộng đồng (Hình 14).



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 14. Cách thức phổ biến HGCS phù hợp cho người dân tại địa phương (%)

3.4. Sự tham gia của các tổ chức xã hội, nhóm cộng đồng trong HGCS

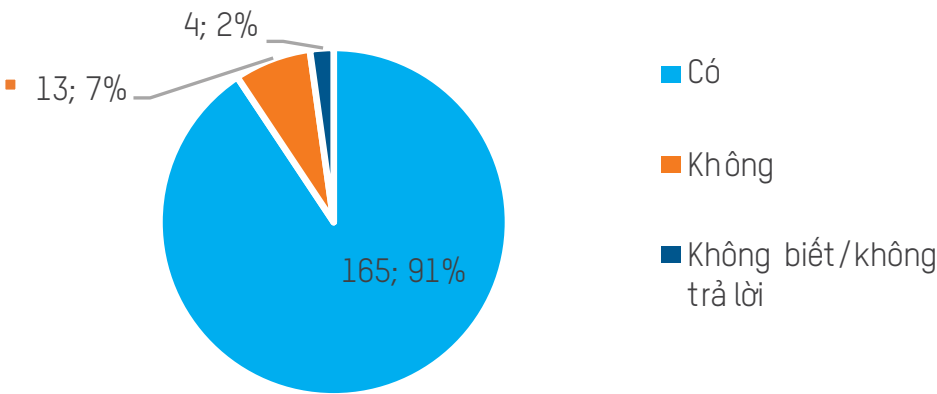
Về sự tham gia của các TCXH, nhóm cộng đồng, Luật HGCS (Điều 5) quy định:

1. Khuyến khích các bên giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp bằng hình thức HGCS và các hình thức hòa giải thích hợp khác. Khuyến khích những người có uy tín trong gia đình, dòng họ, cộng đồng dân cư tham gia HGCS và tham gia các hình thức hòa giải thích hợp khác;
2. Phát huy vai trò nòng cốt của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận trong công tác HGCS;
3. Tạo điều kiện, hỗ trợ cho hoạt động HGCS; khuyến khích tổ chức, cá nhân đóng góp, hỗ trợ cho hoạt động HGCS.

Các chính sách này đã thể hiện rõ quan điểm xã hội hóa mạnh mẽ công tác HGCS; Nhà nước tạo hành lang pháp lý, giữ vai trò hỗ trợ về cơ chế, chính sách, kinh phí, không can thiệp sâu vào nghiệp vụ và hoạt động HGCS, không hành chính hóa để hoạt động HGCS đúng là hoạt động xã hội, tự quản của nhân dân, do nhân dân tự quyết định.

Nghị định số 15/2014/NĐ-CP (Điều 3) khuyến khích các tổ chức, cá nhân đóng góp, hỗ trợ cho công tác HGCS, như: được Nhà nước cung cấp thông tin miễn phí về chính sách, pháp luật liên quan; khen thưởng khi có đóng góp, hỗ trợ tích cực cho công tác HGCS theo quy định; tổ chức của Hội Luật gia Việt Nam, Liên đoàn Luật sư Việt Nam, các tổ chức xã hội- nghề nghiệp khác về pháp luật, tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật hỗ trợ tài liệu phục vụ hoạt động HGCS; phổ biến pháp luật về HGCS; hỗ trợ tổ chức tập huấn kiến thức pháp luật, nghiệp vụ cho HGV; tạo điều kiện cho thành viên, hội viên của tổ chức mình tham gia HGCS thì được khen thưởng theo quy định.

Trong quá trình khảo sát thực địa, hầu hết cán bộ HGCS (91%) cho rằng các tổ chức cộng đồng, TCXH có thể tham gia, hỗ trợ HGCS tại địa phương (Hình 15). Các hoạt động hỗ trợ được liệt kê rất đa dạng, từ tham gia trực tiếp vào các buổi hòa giải: *“cử người vào tổ hòa giải để giải thích cho dân hiểu”*; *“góp ý để hòa giải thành công”*; *“ủng hộ kinh phí, tài liệu cho công tác hòa giải”*; đến các hoạt động truyền thông: *“hỗ trợ về kiến thức cho bà con không hiểu pháp luật”*; *“văn bản giấy tờ liên quan để truyền thông”*...



Ghi chú: Số cán bộ được khảo sát: 182

Hình 15. “Anh/ chị cho biết các TCCĐ/TCXH có thể tham gia/hỗ trợ HGCS không?”
(số người; %)

14 ĐVNTT lần thứ nhất của Quỹ JIFF tập trung các hoạt động vào chủ đề bình đẳng giới, gia đình và trẻ em, và hoạt động hỗ trợ pháp lý liên quan, không trực tiếp hỗ trợ HGCS.¹⁹ Tuy nhiên, Quỹ JIFF cũng như các tổ chức này đang có những sáng kiến tích cực nhằm góp phần nâng cao chất lượng HGCS trên cả ba yếu tố (chủ thể, đối tượng; tổ chức thực hiện; và chính sách – xem Bảng 1) thông qua: (i) thực hiện các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức hòa giải, giải quyết mâu thuẫn sát với cộng đồng; (ii) nâng cao năng lực cho HGV; (iii) nâng cao nhận thức cho người dân và cộng đồng, hướng tới sống và làm việc theo pháp luật; (iv) kết nối mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm; và (v) hỗ trợ, góp ý cho chính sách.

Bảng 1. Kinh nghiệm từ Quỹ JIFF tham gia nâng cao chất lượng HGCS

Yếu tố	Đóng góp
Chủ thể và đối tượng	• Tập huấn, hỗ trợ cán bộ xã và thành viên CTXH trở thành nhóm nòng cốt, tiểu giáo viên tập huấn lại kiến thức pháp luật cho người dân. • Thực hiện các buổi tập huấn có sự tham gia cho người dân, tăng tính tương tác; hỗ trợ các tổ nhóm cộng đồng tự nâng cao kiến thức và hỗ trợ lẫn nhau (nhóm cộng đồng, câu lạc bộ, tổ liên quan...). • Kết nối mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm trong các nhóm cộng đồng.
Tổ chức thực hiện	• Thực hiện các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức hòa giải, giải quyết mâu thuẫn sát với cộng đồng thông qua các nhóm cộng đồng như tổ liên gia, các câu lạc bộ; hỗ trợ tư vấn pháp lý ban đầu cho nhóm đối tượng yếu thế trong HGCS.
Chính sách, quy định pháp luật	• Thu thập, tập hợp khó khăn, vướng mắc, đề xuất để nghiên cứu và vận động sửa đổi bổ sung chính sách về HGCS.

Nguồn: Tổng hợp theo các yếu tố của khung nghiên cứu

Thứ nhất, về thực hiện các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức giải quyết mâu thuẫn sát với nhu cầu cộng đồng, đây là đóng góp đáng kể mà 14 ĐVNTT đã triển khai tại cộng đồng, góp phần nắm bắt tình hình đời sống tại cộng đồng, lan tỏa quá trình hỗ trợ nâng cao năng lực cho cán bộ HGCS và truyền thông pháp luật cho người dân. Các sáng kiến này có thể được mô tả như sau (Hình 16):

- (1) Theo quy trình hiện nay, quá trình thực hiện HGCS, truyền thông tới người dân chủ yếu được tổ chức thông qua tổ hòa giải và sự tham gia của các đoàn thể CTXH, dưới sự hỗ trợ của chính quyền các cấp.
- (2) Các TCXH đưa ra nhiều sáng kiến, thành lập nhóm dưới dạng mạng lưới, câu lạc bộ (ví dụ: RDPR - mạng lưới hỗ trợ tư vấn pháp luật; CIRD - CLB gia đình và pháp luật; RIC: nhóm cộng đồng nòng cốt) nhằm tạo nên các hình thức giải quyết mâu thuẫn, phổ biến pháp luật mới thiết thực, sát với cộng đồng. Thành viên của các nhóm này được xây dựng căn cứ vào tình hình thực tế địa phương, có thể là đại diện người dân tại các hộ gia đình (nhóm cộng đồng – RIC); hoặc kết hợp giữa người dân, thành viên các đoàn thể CTXH và cán bộ địa phương có uy tín, năng lực (mạng lưới hỗ trợ tư vấn pháp luật – RDPR, xem Hộp 6). Điểm quan trọng đó là các thành viên này nắm được địa bàn, và hiểu được tình hình địa phương.

Các TCXH hỗ trợ kiến thức pháp luật, tập huấn nâng cao năng lực cho các nhóm, mạng lưới... Các nhóm này cũng được tập huấn kỹ năng truyền thông pháp luật và làm việc với bà con.

Do hiểu được đời sống người dân, chính các nhóm, mạng lưới này trở thành các chủ thể, có vai trò như tổ giảng hòa, cùng với TCXH hỗ trợ giải quyết nhiều mâu thuẫn tại cộng đồng,

phổ biến pháp luật, ngăn chặn kịp thời các mâu thuẫn có thể xảy ra. Hơn nữa, các TCXH cũng đã kết nối các mạng lưới này với các cá nhân và đơn vị có chuyên môn về luật như văn phòng luật sư, trung tâm trợ giúp pháp lý tỉnh để có thể chuyển tiếp các vụ việc khó lên tuyến trên hoặc xin hướng dẫn tư vấn, hỗ trợ thêm.

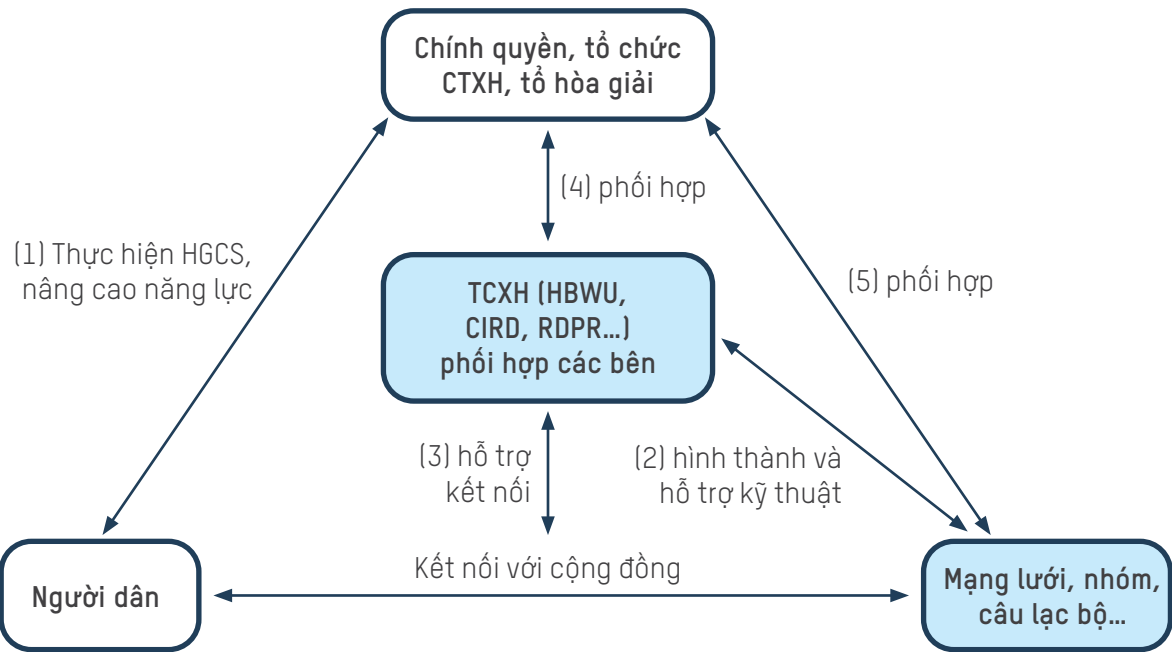
(3) Ngoài việc trực tiếp truyền thông tới cộng đồng, sự hình thành của các nhóm trong cộng đồng giúp các TCXH mở rộng kênh truyền thông pháp luật, và nắm bắt địa bàn tốt hơn, cũng như tận dụng được nguồn lực khác từ các bên (luật sư, đoàn thể CTXH...) hỗ trợ quá trình HGCS nói riêng và hoạt động phổ biến, thực thi pháp luật nói chung.

Một số TCXH như HBWU thực hiện sáng kiến truyền thông, phổ biến pháp luật dựa trên những tổ liên gia sẵn có tại cộng đồng (xem Hộp 7)²⁰. Đây cũng là cách thức mới, thiết thực, giúp các tổ liên gia có thể hiểu biết pháp luật, ngăn chặn kịp thời các mâu thuẫn trong cộng đồng, cũng như thông tin kịp thời cho tổ HG.

(4) Các TCXH cũng phối hợp với cán bộ HGCS, tập huấn nâng cao năng lực, kiến thức pháp luật, hỗ trợ họ thành những thành phần nòng cốt (tiểu giáo viên), có thể tự tin truyền thông pháp luật cho người dân.

(5) Với các hoạt động tập huấn từ các TCXH, thành viên của các đoàn thể CTXH, cán bộ xã trở thành các tiểu giáo viên, tự tin chủ động thực hiện tuyên truyền, phổ biến pháp luật không những thông qua các nhóm do TCXH hình thành, mà còn trong các lớp tập huấn khác (như do chính quyền tổ chức thực hiện ở (1)).

Ngoài việc truyền thông pháp luật cho cộng đồng, ngăn chặn và xử lý các mâu thuẫn phát sinh, các sáng kiến này đã góp phần nâng cao năng lực, thúc đẩy các hoạt động chia sẻ, học hỏi của nhiều cán bộ tại địa phương, trong đó có cán bộ tư pháp xã, thành viên của tổ HG.



Hình 16. Mô hình sáng kiến hoạt động của nhóm cộng đồng và TCXH

Hộp 6. Mạng lưới hỗ trợ tư vấn pháp luật cộng đồng của RDPR tại tỉnh Quảng Bình

RDPR đã xây dựng 05 mạng lưới tư vấn pháp luật cộng đồng với 47 thành viên, với tỷ lệ 40,4% nữ và 51,1% dân tộc Vân Kiều, trong đó có cán bộ xã, thành viên của đoàn thể CTXH tại huyện Lệ Thủy, Quảng Bình cùng tham gia. Các thành viên mạng lưới được tập huấn nâng cao năng lực tư vấn trợ giúp pháp lý và truyền thông pháp luật và một số kỹ năng tiếp xúc làm việc với người dân tộc thiểu số. Các phương pháp tập huấn có sự tham gia như thảo luận nhóm, sắm vai đóng kịch, trò chơi giúp thu hút học viên tham gia tích cực và hiệu quả.

Từ đó, nhiều hoạt động hỗ trợ pháp lý ban đầu và truyền thông tại cộng đồng được triển khai hiệu quả chính do các thành viên mạng lưới thực hiện. Đồng thời, RDPR tổ chức xây dựng bộ tài liệu truyền thông và trợ giúp pháp lý giúp cho các thành viên mạng lưới ở cộng đồng (ví dụ cán bộ tư pháp xã, thành viên hội phụ nữ...) áp dụng trong thực tế như những tiểu giáo viên để thực hiện tập huấn lại cho cộng đồng theo hướng dẫn của tài liệu.

Hộp 7. Câu chuyện về Tổ liên gia tại Mai Châu, Hòa Bình

Mặt trận Tổ quốc huyện Mai Châu lập ra các tổ liên gia, là đại diện cho các hộ dân, có từ 20-15 hộ gia đình sống gần nhau, có quy ước theo dõi và thực hiện việc bảo đảm an ninh, an toàn xã hội, kinh tế, văn hóa... trong tổ. Đây là sự phối kết hợp rất hữu ích trong tự quản dân cư tại cộng đồng của tỉnh Hòa Bình; hỗ trợ quá trình truyền thông phổ biến pháp luật thông qua các tổ liên gia này. Từ đó, HBWU, khi triển khai dự án Quỹ JIFF tại Mai Châu, cũng gặp nhiều thuận lợi trong quá trình phối hợp, lồng ghép, nâng cao nhận thức của bà con liên quan tới bình đẳng giới và hôn nhân và bạo lực gia đình. Trong hoạt động HGCS, nhiều tổ trưởng tổ hòa giải, trong đó có xã Tòng Đậu và xã Đồng Tân đã biết rõ nội tình các tranh chấp từ sớm qua sinh hoạt tổ.

Ngoài ra, một số TCXH đã phối kết hợp trong quá trình HGCS, hỗ trợ nhóm yếu thế như người khuyết tật để bảo vệ quyền công dân.

“...[DPHN] hướng đến việc đào tạo cho các nhóm cán bộ nòng cốt của một số DPO huyện và CLB Phụ nữ khuyết tật một số kỹ năng để họ có thể tư vấn, hỗ trợ ban đầu cho phụ nữ khuyết tật và NKT khi NKT gặp khó khăn và cần hỗ trợ pháp lý. Các DPO hay những cán bộ nòng cốt này cũng có thể hỗ trợ NKT kết nối với các tổ hòa giải hoặc các đơn vị hỗ trợ pháp lý cho NKT.”

DPHN, triển khai dự án tại Hà Nội

Thứ hai, về nâng cao năng lực cán bộ HGCS, các hoạt động nâng cao năng lực cán bộ HGCS thông qua tập huấn cũng được chú trọng và triển khai. Thêm vào đó, như đã phân tích ở trên, nhiều TCXH đã tập huấn cho các cán bộ HGCS như cán bộ tư pháp- hộ tịch, thành viên của các đoàn thể CTXH, trở thành các cán bộ nòng cốt, tiểu giáo viên, am hiểu về pháp luật, hiểu về

phương pháp truyền thông, phương pháp và kỹ năng làm việc với người dân và cộng đồng; từ đó, họ có thể chủ động tự tin hướng dẫn và tập huấn lại cho người dân các kiến thức pháp luật. Ngoài ra, tại một số TCXH như Hội Người cao tuổi (VAE), hội viên cũng chính là những HGV có uy tín, liên tục được tập huấn nâng cao hiểu biết pháp luật; từ đó có thể kết hợp kinh nghiệm, uy tín của cá nhân với pháp luật hiện hành, giải quyết thấu đáo các vụ, việc HGCS.

“Hiện nay, nhiều cán bộ Hội NCT, các già làng, trưởng bản, NCT ở địa phương là những người có uy tín, có tiếng nói, là những thành viên nòng cốt trong các công tác HGCS... Hội NCT Việt Nam luôn khuyến khích các hội viên tham gia HGCS. Để nâng cao chất lượng công tác HGCS, các Hội NCT các cấp và các chi hội NCT tăng cường truyền thông, phổ biến về Luật HGCS, tổ chức góp ý cho Luật HGCS và các phương pháp tiến hành hòa giải (phối hợp với MTTQ, chính quyền...)”

VAE, triển khai dự án tại Đồng Tháp

Thứ ba, về nâng cao nhận thức cho người dân và cộng đồng, nhiều TCXH thực hiện dự án ở các vùng sâu vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số đã có nhiều hoạt động thực tế về truyền thông phổ biến pháp luật về bình đẳng giới, hôn nhân và bạo lực gia đình dưới nhiều hình thức đa dạng như nhóm cán bộ nòng cốt, hỗ trợ xây dựng tài liệu, hướng dẫn của các luật sư... Cách thức sinh hoạt và truyền thông dễ hiểu, phù hợp với nhận thức của cộng đồng, tăng tính tương tác, trao đổi, cân bằng cả nam giới và nữ giới trong quá trình sinh hoạt, phổ biến pháp luật. Một số TCXH cũng hình thành mạng lưới cộng đồng, hoặc phối hợp với các tổ tự quản ở địa phương, khéo léo lồng ghép các kiến thức pháp luật vào trong các buổi sinh hoạt.

“Các dự án của CIRD đang triển khai chủ yếu thuộc vùng sâu, vùng xa, đối tượng hưởng lợi chính là các đối tượng yếu thế như phụ nữ, trẻ em, người dân tộc thiểu số. Việc thực hiện các hoạt động nâng cao năng lực và hiểu biết pháp luật gắn với phát triển sinh kế của cộng đồng cho người dân và cán bộ cơ sở sẽ góp phần cung cấp các thông tin cần thiết về pháp luật và tạo môi trường để có các chia sẻ về kinh nghiệm để các cán bộ, hòa giải viên và người dân nắm rõ hơn các quyền của mình đã được pháp luật quy định, đảm bảo chất lượng HGCS khi có mâu thuẫn, tranh chấp.”

CIRD, triển khai dự án tại tỉnh Quảng Bình

Thứ tư, về kết nối mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm, các sáng kiến hình thành nhóm tại cộng đồng giúp nhiều thành viên ở các nhóm, trong đó có cán bộ HGCS, có thể kết nối giao lưu, chia sẻ kinh nghiệm về hoạt động HGCS, giữa nhóm làm tốt và yếu, để nâng cao chất lượng HGCS và truyền thông pháp luật tại địa phương. Không gian chia sẻ này cũng được nhiều TCXH (như CIRD, RDPR...) quan tâm, thiết lập tại các buổi tập huấn chung dành cho các nhóm. Thêm vào đó, do có nhiều điểm tương đồng giữa các nhóm địa bàn, các TCXH có thể cùng liên kết với nhau giao lưu chia sẻ kinh nghiệm hỗ trợ trong HGCS, tạo thành mạng lưới liên minh.

Cuối cùng, về hỗ trợ, góp ý cho chính sách, các TCXH nắm được địa bàn hoạt động, do đó có thể phản ánh xác thực thông tin từ thực địa, có các vụ, việc cụ thể đưa ra bằng chứng dựa trên tình hình thực tế của cộng đồng. Đây là những thông tin khách quan nên rất hữu ích, thiết thực giúp đưa ra các chính sách phù hợp với thực tiễn, đảm bảo quyền công dân của các nhóm yếu thế trong xã hội.

Hộp 8. Hạn chế của HGCS từ thực tế hoạt động tại Hòa Bình của RIC và Quảng Bình của RDPR

Quá trình triển khai sáng kiến trợ giúp pháp lý cho người dân tại Hòa Bình và Quảng Bình giúp hai tổ chức RIC và RDPR đưa ra nhiều thông tin từ cộng đồng về hạn chế trong HGCS.

Đối với RIC, có ba vướng mắc cần được sửa đổi gồm:

- Số lượng hòa giải viên rất lớn tuy nhiên trình độ học vấn và trình độ hiểu biết pháp luật còn nhiều hạn chế. Phần lớn trong số họ thiếu kỹ năng hòa giải, trình độ hiểu biết về chính sách, pháp luật còn hạn chế, thường lúng túng trong quá trình hòa giải các vụ việc phức tạp.
- Một số quy định của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa thực sự phù hợp, khó thực hiện (như quy định về bầu hòa giải viên, quy định về ngân sách Trung ương hỗ trợ cho các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách) hay chưa có cơ chế, chính sách tốt để huy động người dân, nhất là những người có uy tín, trình độ, am hiểu kiến thức pháp luật tham gia hòa giải...
- Hệ thống điều luật khá nhiều, nên thu gọn các điều luật thường áp dụng cho hòa giải viên tại cơ sở một cách dễ áp dụng hơn. Bên cạnh đó nên có những minh chứng cụ thể để hòa giải viên dễ áp dụng khi thực hiện hòa giải tại cơ sở.

Đối với RDPR, RDPR cho rằng có thể cung cấp những tài liệu cụ thể hóa bằng hình ảnh, tờ gấp nội dung rõ ràng hơn để người dân tộc thiểu số dễ dàng tiếp cận và dễ hiểu vấn đề hơn là tài liệu nhiều chữ trong khi người dân tộc lại vốn kiến thức còn hạn chế.

HGCS cấp thôn/ bản có nhiều thuận lợi vì họ là những cán bộ thôn/ bản kiêm hòa giải viên có tiếng nói, uy tín trong nhân dân nên dễ thuyết phục các bên khi có tranh chấp phát sinh và họ giải quyết dựa trên mối quan hệ tình cảm nên cũng dễ dàng được các bên chấp nhận. Tuy nhiên, do họ là những cán bộ thôn kiêm nhiệm, công việc nhiều nhưng lại không được hỗ trợ kinh phí trong hoạt động nên hiệu quả chưa cao. Nếu được quan tâm hơn từ phía Nhà nước thì tổ HGCS sẽ phát huy hết khả năng giải quyết những mâu thuẫn trong nhân dân mà chưa cần đến hòa giải ở cấp cao hơn.



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT



4.1. Kết luận

HGCS là hoạt động có truyền thống lâu đời và quan trọng tại địa phương ở Việt Nam. Hoạt động này góp phần để các bên có bất đồng tự thỏa thuận và đồng thuận chấm dứt tranh chấp, nối lại mối quan hệ đoàn kết, tương giao. Cùng với sự phát triển của xã hội, HGCS tiếp tục đóng vai trò rất quan trọng trong giải quyết vướng mắc, bất đồng mới phát sinh hoặc vi phạm pháp luật nhỏ tại cộng đồng, tránh phải khiếu kiện đưa ra cơ quan nhà nước hoặc tòa án, giúp bảo vệ quyền của các nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ trong các vụ việc liên quan đến bình đẳng giới và bạo lực gia đình. Pháp luật về HGCS ở Việt Nam cũng có những bước tiến đáng kể, đặc biệt là việc Quốc hội đã ban hành Luật HGCS năm 2013 và Chính phủ đã có hướng dẫn thực hiện tại Nghị định 15/2014/NĐ-CP.

Tuy nhiên, nghiên cứu tại một số địa bàn, nơi có các sáng kiến của Quỹ JIFF được triển khai, cho thấy thực tiễn thực hiện HGCS vẫn còn nhiều khó khăn vì một số quy định của Luật chưa phù hợp với thực tiễn. Các hạn chế này bao gồm: các nguyên tắc chưa đủ ngắn gọn, súc tích, chưa đi sâu vào nhận thức của cán bộ HGCS; phạm vi hòa giải do Luật quy định còn khó để nắm bắt; Nghị định 15 cụ thể hóa nhưng dẫn chiếu nhiều quy định của BLHS và BLTTHS, trong khi các Bộ



Ảnh: Nguyễn Ngọc Mạnh - Oxfam

luật này đã sửa đổi, bổ sung và không còn đúng như dẫn chiếu. Vì vậy, các HGV gần như không nắm được nội dung cụ thể của các nguyên tắc, cũng như phạm vi hòa giải; các vụ, việc nào được hòa giải và các vụ, việc nào không được hòa giải. Thêm vào đó, nhiều quy định của Luật dù rất chặt chẽ nhưng lại không sát với thực tế và không phù hợp với đặc điểm của hoạt động HGCS. Các quy định này bao gồm: bầu HGV; căn cứ tiến hành hòa giải (HGV thực hiện hòa giải khi chứng kiến hoặc biết vụ, việc); biên bản hòa giải; hỗ trợ kinh phí theo vụ, việc; ghi Sổ thụ lý vụ, việc; và giám sát kết quả vụ, việc sau khi hòa giải.

Trong quá trình tổ chức thực hiện, các hoạt động tập huấn chưa bao phủ hết cán bộ HGCS. Cán bộ HGCS sau khi đi tập huấn vẫn còn lúng túng, chưa nắm được nguyên tắc và phạm vi HGCS, không biết vận dụng pháp luật vào hòa giải vụ, việc. Tài liệu trong quá trình hòa giải thường không phù hợp với văn hóa trình độ của cán bộ HGCS dưới cộng đồng. Ngoài ra, truyền thông, phổ biến pháp luật hạn chế khiến nhiều phong tục tập quán lạc hậu tại địa phương vẫn còn và người dân thiếu hiểu biết về HGCS, dẫn đến quá trình HGCS gặp nhiều khó khăn.

Từ thực tế nêu trên, nghiên cứu đưa ra ba nhóm khuyến nghị, đề xuất liên quan tới: (i) sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật HGCS; (ii) tổ chức thực hiện pháp luật HGCS; và (iii) sự tham gia của các TCXH trong HGCS.



4.2. Khuyến nghị chính sách

Các chính sách liên quan tới HGCS cần nhất quán tạo môi trường thuận lợi cho HGCS, coi HGCS là bước đầu trước khi đưa ra chính quyền giải quyết hoặc chuyển qua cơ quan tư pháp, trừ các vụ việc có dấu hiệu vi phạm hình sự, và vi phạm hành chính lớn, nghiêm trọng. Theo đó, Luật và hệ thống chính sách cần hướng tới hỗ trợ người dân và cán bộ HGCS bảo vệ quyền công dân, không nên đưa ra các điều Luật cứng nhắc dẫn tới không thực hiện được và cản trở động lực thực hiện hòa giải của HGV. Một số đề xuất liên quan tới việc sửa đổi, bổ sung Luật HGCS 2013 và các chính sách đi kèm cần hướng tới:

- Đề nghị rà soát, điều chỉnh, tinh gọn các nguyên tắc, đưa ra các nguyên tắc quan trọng nhất, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ triển khai và áp dụng.
- Xác định phạm vi HGCS cụ thể và rõ ràng hơn, tạo điều kiện cho HGV có thể hiểu và dễ dàng nắm bắt (có thể đi kèm “án lệ” để dễ hình dung, dễ triển khai), đặc biệt là các HGV ở các vùng còn nhiều khó khăn trong tiếp cận thông tin và ít được tập huấn. Các vụ, việc thường gặp phải trong phạm vi hòa giải, như tranh chấp và trật tự an toàn xã hội, đất đai, hôn nhân và gia đình, cần cụ thể, dễ hiểu hơn.²¹
- Cần quy định rõ một số kỹ năng cần thiết trong hoạt động HGCS; chuẩn hóa và có thể đưa một số quy định trong Nghị định 15 vào Luật như các vấn đề về tổ chức, quy trình hoạt động và kinh phí HGCS.
- Sửa đổi các điều luật về cơ cấu tổ HG, điều chỉnh phù hợp vai trò của các đoàn thể chính trị-xã hội và các tổ chức xã hội trong quá trình bầu HGV, để xã hội hóa, khuyến khích mở rộng hơn cho người dân tham gia tổ HG, cho phép các nhóm cộng đồng (ví dụ: tổ liên gia, câu lạc bộ gia đình tại cộng đồng...) cùng thực hiện công tác hòa giải hoặc gắn liền với tổ hòa giải nếu như các thành viên này được cộng đồng bầu ra và đủ năng lực thực hiện hòa giải.

- Sửa đổi Biên bản hòa giải, ghi Sổ thụ lý vụ để phù hợp hơn với thực tiễn và nhận thức, tập quán cũng như trình độ của người dân; ví dụ, bản ghi nhớ hay bản cam kết, Sổ ghi chép của Tổ trưởng tổ HGCS. Cần hướng dẫn hỗ trợ kinh phí theo vụ, việc một cách phù hợp, không nhất thiết theo biên bản hòa giải thành. Cần nhắc việc ghi Sổ thụ lý và Biên bản hòa giải một cách phù hợp, tránh hành chính hóa và xơ cứng hóa hoạt động HGCS, tạo công việc hành chính không cần thiết cho HGV. Tuy nhiên, cần đảm bảo theo dõi và giám sát các vụ, việc có yếu tố phức tạp, nghiêm trọng, đặc biệt các vụ, việc liên quan tới phụ nữ, trẻ em và nhóm yếu thế trong xã hội.
- Đưa ra các quy định về tài liệu và phương pháp tập huấn HGV phù hợp với trình độ và năng lực, cách thức tổ chức tập huấn ngay tại cộng đồng và xã.



4.3. Đề xuất giải pháp về tổ chức thực hiện

Thứ nhất, cần mở rộng thành phần và hình thức của tổ HG, cân bằng giới nhằm đảm bảo công bằng cho nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ. Thành viên của các đoàn thể CTXH có thể tham gia nhưng không phải vì thế mà là thành viên cố định trong tổ HG. Cần khuyến khích mở rộng hơn cho người dân (cán bộ hưu trí, phụ nữ, những người có thời gian, có kiến thức và nhiệt tình), nhóm cộng đồng, TCXH cùng tham gia tổ HG, trở thành chủ thể hòa giải, theo hai hướng (i) đa dạng hóa thành viên của tổ hòa giải; và (ii) đa dạng hóa hình thức và cấu trúc của tổ hòa giải, tích cực đưa các nhóm cộng đồng (ví dụ: câu lạc bộ gia đình tại cộng đồng, mạng lưới trợ giúp pháp lý...) cùng thực hiện công tác hòa giải hoặc gắn liền với tổ hòa giải, từ đó hỗ trợ bảo vệ quyền công dân, đặc biệt tại các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

Thứ hai, tăng cường các hoạt động giao lưu, chia sẻ kinh nghiệm thực tế theo vụ, việc và cách thức áp dụng pháp luật tại các tổ hòa giải để HGV có thêm kiến thức, kỹ năng. Các hình thức giao lưu và chia sẻ kinh nghiệm đa dạng thông qua các cuộc họp hoặc tham quan, thi HGV giỏi ngay tại địa bàn cấp xã, huyện, khuyến khích sự tham dự của người dân trong các cuộc giao lưu, chia sẻ.

Thành viên của các đoàn thể CTXH, các tổ chức cộng đồng nên được khuyến khích trong việc sáng tạo tổ chức các hình thức giao lưu, thi hiểu biết về HGCS và chia sẻ kinh nghiệm về các vụ hòa giải thành, và nên tổ chức ngay tại đơn vị cộng đồng.

Thứ ba, đảm bảo kinh phí cho hoạt động HGCS, chính quyền địa phương nên có hình thức hỗ trợ chi phí cơ bản như đi lại, trà nước và in ấn tài liệu cho các tổ HGCS. Hàng quý, cần có sự kiểm tra Sổ ghi chép, giám sát đối với các vụ, việc nghiêm trọng, kéo dài, và hỗ trợ kinh phí kịp thời cho các vụ, việc đang hòa giải hoặc đã hòa giải thành. Số kinh phí này thực ra rất nhỏ so với việc để vụ, việc phải đưa ra Tòa án, hoặc kéo dài bất đồng gây mâu thuẫn căng thẳng, ảnh hưởng đến đời sống của hộ gia đình, dân cư trong cộng đồng, ảnh hưởng đến sản xuất và ổn định trật tự xã hội.

Thứ tư, tiếp tục nâng cao năng lực cho cán bộ HGCS về cả hiểu biết pháp luật và kỹ năng hòa giải. Chính quyền địa phương, cơ quan chuyên môn cần tổ chức hoặc khuyến khích các bên liên quan tổ chức tập huấn cho cán bộ quản lý HGCS, cho cán bộ tư pháp và các HGV về các quyền và nghĩa vụ của họ đối với HGCS, vai trò quan trọng của HGCS. Đối với các HGV cần được tập huấn sâu về các nguyên tắc HGCS, các phạm vi được HGCS và không được HGCS.

Các kỹ năng cũng cần được tập huấn và lồng ghép, phân tích theo vụ, việc cụ thể, tập trung vào tám nhóm: (i) nắm bắt vụ, việc; (ii) tìm hiểu và thu thập thông tin, (iii) tổ chức và điều khiển



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

một cuộc hòa giải; (iv) kỹ năng xử lý các vấn đề phát sinh và các vụ không được hòa giải; (v) kỹ năng thuyết phục và hướng dẫn các bên; (vi) kỹ năng vận dụng pháp luật và cách tra cứu các quy định có liên quan; (vii) kỹ năng ghi chép và thuyết phục các bên ký bản cam kết, thực hiện và tuân thủ thỏa thuận; (viii) kỹ năng theo dõi, đôn đốc thực hiện thỏa thuận và xử lý hậu HG. Quá trình tập huấn cần cải tiến và tinh gọn Bộ tài liệu bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ HGCS cho HGV, cải tiến phương pháp truyền thông, hướng dẫn theo vụ, việc cụ thể và phương pháp có sự tham gia.

Cuối cùng, cần nâng cao nhận thức người dân về HGCS nói riêng và pháp luật nói chung. Chính quyền cần có nhiều hình thức truyền thông thiết thực hơn về công tác quản lý HGCS; truyền thông pháp luật cần gắn với các đợt sinh hoạt dân cư và nội dung truyền thông cần ngắn gọn, dễ hiểu và có thể bằng các hình thức tờ gấp pháp luật ngắn gọn, tài liệu chữ to và ngắn, dễ đọc, ngôn ngữ dân dã, trực quan hóa những nội dung có thể, và có thể dịch sang tiếng dân tộc; tổ chức cho chính người dân đã hòa giải thành nói về hòa giải. Các hình thức mang lại hiệu quả hơn đó là tổ chức theo nhóm, cụm dân cư, và thông qua các đoàn thể CTXH và các TCXH khác.



4.4. Đề xuất sự tham gia của các tổ chức xã hội trong hòa giải ở cơ sở

HGCS thực chất là hoạt động của cộng đồng và là hoạt động mang tính tự quản, tự giải quyết các bất đồng nhỏ trong dân cư, là tiền đề cho việc mở rộng sự tham gia của công dân và của cộng đồng vào quản lý xã hội, quản lý nhà nước. Vì vậy, cần có sự tham gia của các lực lượng xã hội. Việc nâng cao chất lượng HG là rất thiết thực và sẽ đem lại những lợi ích lớn cho cộng đồng. Chính quyền cần khuyến khích sự tham gia rộng rãi hơn của các TCXH khi mà các hoạt động cụ thể của các nhóm cộng đồng phối hợp với TCXH hiện nay rất phù hợp với HGCS.

Theo chiều ngược lại, các TCXH cần tích cực tham gia trên nhiều phương diện khác nhau để nâng cao chất lượng HGCS. Những đóng góp của nhóm này có thể đa dạng, dưới nhiều lĩnh vực khác nhau: (i) thực hiện các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức hòa giải, giải quyết mâu thuẫn sát với cộng đồng; (ii) nâng cao năng lực cho HGV; (iii) nâng cao nhận thức cho người dân và cộng đồng, hướng tới sống và làm việc theo pháp luật; (iv) kết nối mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm; và (v) hỗ trợ, góp ý cho chính sách, cụ thể:

Thứ nhất, thúc đẩy đưa ra các sáng kiến đa dạng hình thức, cách thức và tổ chức hòa giải, giải quyết mâu thuẫn, tìm hiểu và hỗ trợ nhóm yếu thế trong quá trình thực hiện HGCS, trực tiếp tham gia phiên họp tổ hòa giải khi có các thành viên liên quan hoặc về nhóm đối tượng đang được quan tâm. Các TCXH cần thực hiện tốt các sáng kiến sát với cộng đồng, xây dựng các mạng lưới, câu lạc bộ, và nhóm phù hợp trong cộng đồng, đào tạo tập huấn, từ đó đưa họ trở thành các chủ thể hỗ trợ giải quyết mâu thuẫn, truyền thông pháp luật bảo vệ quyền công dân, đặc biệt cho các nhóm yếu thế.

Thứ hai, cải tiến tài liệu và phương pháp tập huấn, nâng cao năng lực cho cán bộ HGCS:

- (1) Soạn tài liệu, tờ gấp hữu ích về HGCS và các lĩnh vực mà HGV cần tham khảo khi hòa giải vụ, việc; nên tập trung vào các lĩnh vực có nhiều vụ, việc như đất đai, gia đình và trật tự an toàn xã hội.
- (2) Tài liệu nâng cao năng lực HGV cần ngắn gọn dễ đọc, dễ hiểu, dễ vận dụng.
- (3) Lựa chọn vụ việc điển hình, tài liệu hóa và trao đổi giữa các hòa giải viên như “*án lệ*” để in ấn cung cấp cho các tổ HGCS tham khảo.
- (4) Tổ chức tập huấn theo *phương pháp cùng tham gia* cho cả người dân và cán bộ HGCS, khuyến khích sự tham gia của các đoàn thể CTXH.
- (5) Thiết kế bài giảng có các nội dung về quy định của luật và vụ, việc cụ thể để vừa giảng vừa cho đóng vai HG thực tế.

Thứ ba, cải tiến tài liệu và phương pháp truyền thông phổ biến pháp luật cho người dân, nâng cao nhận thức người dân và cộng đồng, thông qua:

- (1) Thiết kế tài liệu và bài giảng phổ biến pháp luật ngắn gọn dễ hiểu, dễ tiếp thu cho người dân, tập trung vào các lĩnh vực đất đai, gia đình và trật tự an toàn xã hội.
- (2) Tổ chức truyền thông theo phương pháp cùng tham gia.
- (3) Tập huấn kiến thức và phương pháp truyền thông cho cán bộ HGCS, khuyến khích họ trở thành nhóm nòng cốt, tiểu giáo viên, thực hiện truyền thông pháp luật cho người dân.
- (4) Kết hợp truyền thông trong các buổi họp thôn, xóm, nhóm cộng đồng; họp chi hội đoàn thể CTXH.
- (5) Khuyến khích các cuộc giao lưu, thi HGV cơ sở tại địa bàn do chính các tổ HG tổ chức với sự tham gia của người dân.

Thứ tư, các TCXH có thể tạo không gian kết nối các nhóm cộng đồng, các nhóm cán bộ HGCS tại các thôn, xã khác nhau giao lưu, chia sẻ kinh nghiệm. Chính các TCXH cũng có thể hình thành liên minh mạnh hỗ trợ người dân, chia sẻ kinh nghiệm tốt từ hoạt động của các TCXH với nhau.

Cuối cùng, các TCXH có thể hỗ trợ quá trình truyền thông, vận động chính sách và pháp luật:

- (1) Đề xuất chính sách: các TCXH đi từ các hạn chế trong HGCS, xác định rõ các nguyên nhân của hạn chế, và đưa ra giải pháp sửa đổi bổ sung chính sách và pháp luật ở các cấp độ nhỏ: cách tổ chức HGCS ở cấp thôn, xóm, bản; cách quản lý của chính quyền cấp xã; cách tổ chức đợt tập huấn hoặc giao lưu; cách thức phân bổ tài chính hỗ trợ cho hòa giải...
- (2) Các vụ, việc và cách thức HGCS tốt được tập hợp, phân tích và nghiên cứu để đưa tin trên truyền thông, tạo sức lan tỏa rộng rãi.
- (3) Tập hợp các khó khăn, vướng mắc, các đề xuất để nghiên cứu và vận động sửa đổi bổ sung chính sách và Luật HGCS, các văn bản hướng dẫn cho phù hợp thực tiễn và nhằm nâng cao chất lượng HGCS, thiết thực đáp ứng nhu cầu HGCS của nhóm yếu thế và cộng đồng; thiết thực góp phần ổn định trật tự và thúc đẩy kinh tế phát triển.



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1. NỘI DUNG BẢNG HỎI KHẢO SÁT THEO ĐỐI TƯỢNG

CÁN BỘ HGCS

Tỉnh/ thành phố:

Quận/ huyện:.....

Xã/ phường:

Tên cơ quan, tổ chức:.....

Địa chỉ cơ quan:.....

Người được thực hiện khảo sát là:

1. Hòa giải viên ☐

2. Cán bộ xã:

a) Mặt trận tổ quốc ☐

b) Hội nông dân ☐

c) Hội phụ nữ ☐

d) Hội cựu chiến binh ☐

e) Cán bộ tư pháp xã ☐

g) Đoàn thanh niên ☐

Họ tên người phỏng vấn:

I. THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và tên người trả lời phỏng vấn:

2. Năm sinh:/...../.....

3. Giới tính:

1. Nam ☐

2. Nữ. ☐

4. Dân tộc:

1. Kinh ☐

2. Dân tộc khác (ghi rõ). ☐

5. Trình độ học vấn cao nhất đạt được của anh/ chị? (lớp/hệ): /.....(hệ)

6. Trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đạt được của anh/chị?

1. Chưa qua đào tạo ☐

3. Trung cấp, công nhân kỹ thuật ☐

2. Sơ cấp nghề ☐

4. Cao đẳng, đại học trở lên ☐

7. Chức vụ/vị trí công tác của anh/chị trong cơ quan/tổ chức?

1. Lãnh đạo ☐

2. Trưởng/phó phòng, ban ☐

3. Nhân viên ☐

4. Khác (ghi rõ) ☐

8. Anh/chị đã làm việc ở cơ quan/tổ chức hiện tại bao nhiêu năm?

1. Dưới 1 năm ☐

2. Từ 1-3 năm ☐

3. Trên 3 năm ☐

9. Anh/chị được phân theo ngạch cán bộ nào dưới đây?

1. Công chức ☐

2. Viên chức ☐

3. Nhân viên hợp đồng ☐

II. QUÁ TRÌNH HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ

A. Năng lực của hòa giải viên:

1. Anh/chị cho biết đối với những tranh chấp tại địa phương, việc HGCS có cần thiết không?

1. Có ☐

2. Không ☐

2. Anh/chị cho biết hòa giải được tiến hành khi nào? (có thể chọn nhiều đáp án)

a. Một bên hoặc các bên yêu cầu hòa giải ☐

b. Hòa giải viên chứng kiến hoặc biết về vụ việc thuộc phạm vi hòa giải ☐

c. Theo phân công của tổ trưởng tổ hòa giải hoặc đề nghị cơ quan, tổ chức cá nhân có liên quan ☐

3. Anh/chị có nắm rõ phạm vi được hòa giải và không được hòa giải không?

a. Có ☐

b. không ☐ (trường hợp (b) bỏ qua câu hỏi 4.)

4. Anh/ chị cho biết phạm vi nào không được HGCS? ghi rõ.....

.....

5. Anh/ chị thường thấy những phạm vi hòa giải nào trong quá trình thực hiện hòa giải tại địa phương?

a. Mâu thuẫn giữa các bên ☐

b. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự như tranh chấp về quyền sở hữu, nghĩa vụ dân sự, hợp đồng dân sự, thừa kế, quyền sử dụng đất ☐

c. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình như tranh chấp phát sinh từ quan hệ giữa vợ, chồng; quan hệ giữa cha mẹ và con; quan hệ giữa ông bà nội, ông bà ngoại và cháu, giữa anh, chị, em và giữa các thành viên khác trong gia đình; cấp dưỡng; xác định cha, mẹ, con; nuôi con nuôi; ly hôn ☐

6. Anh/ chị có nắm được các nguyên tắc của HGCS không? Theo anh chị các nguyên tắc nào đặc biệt quan trọng?.....

7. Anh/chị đã được tập huấn về quy trình, kỹ năng giải quyết các vụ việc hòa giải tại cơ sở?

1. Tập huấn 1 lần ☐

2. Tập huấn nhiều lần ☐

3. Chưa được tập huấn ☐

4. Tập huấn không có chất lượng ☐

8. Tập huấn có giúp ích gì cho anh/chị trong thực hiện HGCS không?

a. có ☐

b. không ☐; tại sao:.....

9. Anh/chị cho biết những văn bản pháp luật hướng dẫn cho cán bộ HGCS thực hiện HGCS hiện nay như thế nào?

1. Rõ ràng, dễ hiểu, dễ áp dụng và dễ triển khai ☐

2. Bình thường ☐

3. Khó hiểu, khó áp dụng và khó triển khai ☐

4. Không rõ ràng, còn chồng chéo ☐

5. Khác ☐ (ghi rõ).....

B. Nhận biết công tác HGCS tại địa phương:

10. Theo anh/chị, người dân có biết về công tác HGCS ở địa phương không?

a. Hầu hết đều biết ☐

b. phần lớn biết ☐

c. một số biết ☐

d. rất ít người biết ☐

11. Anh/ chị cho biết công tác truyền thông, phổ biến về công tác HGCS cho người dân tại địa phương được tổ chức như thế nào?

1. Được tổ chức thường xuyên ☐

2. thỉnh thoảng, ít ☐

3. Không tổ chức ☐

12. Anh/ chị cho biết việc truyền thông, phổ biến Luật HGCS nên được thực hiện bằng những hình thức nào dưới đây cho phù hợp và có kết quả? Đánh dấu theo thứ tự tốt nhất, trung bình và yếu:

1. Thông qua các cuộc họp tại cụm dân cư, tổ dân phố, nhà văn hóa thôn ☐

2. Đài phát thanh ☐

3. Loa truyền thanh của xã/phường ☐

4. Qua các TCXH (Hội phụ nữ, hội nông dân...) ☐

5. Qua băng rôn, tờ rơi ☐

6. Khác ☐ (ghi rõ)

C. Thực hiện HGCS

13. Anh/ chị đã từng thực hiện hòa giải tại cơ sở chưa?

- 1. Chưa thực hiện bao giờ ☐
- 2. Đã thực hiện ☐
- 3. Thường xuyên thực hiện ☐

14. Anh/ chị đánh giá thế nào về việc thực hiện hòa giải tại địa phương mình?

- 1. Thuận lợi ☐
- 2. Không đem lại kết quả ☐
- 3. Bình thường ☐
- 4. Khó khăn ☐

15. Anh/ chị cho biết về thành phần tham dự một cuộc hòa giải? có thể mời thêm:

- a. Mời thêm đại diện các tổ chức cộng đồng ☐
- b. Mời thêm người có uy tín trong dòng họ ☐
- c. Mời thêm người có kiến thức pháp luật về vụ việc ☐
- d. khác ☐

16. Anh/ chị cho biết những vướng mắc, khó khăn khi thực hiện truyền thông, phổ biến hòa giải tại cơ sở cho người dân tại địa phương?

- 1. Luật quy định chung chung khó giải thích ☐
- 2. Thiếu cán bộ thực hiện ☐
- 3. Người dân không quan tâm ☐
- 4. Thiếu kinh phí tổ chức ☐
- 5. Khác ☐ (ghi rõ)

17. Anh/ chị đánh giá như thế nào về khả năng đáp ứng nhu cầu hòa giải cho người dân tại địa phương?

- 1. Tốt ☐
- 2. Bình thường ☐
- 3. Kém ☐

18. Anh/ chị đánh giá như thế nào về chất lượng hòa giải tại địa phương?

- 1. Rất tốt ☐
- 2. Tốt ☐
- 3. Bình thường ☐
- 4. Kém ☐ ; tại sao?.....

19. Theo anh/chị, làm thế nào để chất lượng HGCS tốt hơn nữa?

.....

20. Anh/ chị cho biết người dân tiếp cận tổ chức hòa giải có thuận lợi không?

1. Thuận lợi ☐
2. Bình thường ☐
3. Không thuận lợi ☐

21. Anh/ chị cho biết những vướng mắc, khó khăn Anh/ chị phải đối mặt khi giải quyết các vụ việc hòa giải?

1. Người dân không nắm được quy trình ☐
2. Thủ tục phức tạp ☐
3. Không có kinh nghiệm XH và kỹ năng HG ☐
4. Không cung cấp đủ hồ sơ, giấy tờ chứng cứ ☐
5. Khác ☐ (ghi rõ).....

22. Anh/ chị cho biết tại địa phương ngoài Tổ hòa giải tại địa phương còn có tổ chức nào thực hiện HGCS không?

1. Có (ghi rõ) ☐
2. Không ☐

23. Anh/ chị cho biết các tổ chức cộng đồng/TCXH có thể:

- a. tham gia HGCS không? Có ☐ ; Không ☐
- b. hoặc hỗ trợ ☐ ; bằng hình thức nào? Ghi rõ.....

24. Anh/ chị cho biết mức độ đồng ý đối với đề xuất tổ chức các tổ hòa giải tại địa phương ở cấp đơn vị thôn, xóm?

1. Đồng ý ☐
2. Không ý kiến ☐
3. Không đồng ý ☐

NGƯỜI DÂN

Tỉnh/thành phố:
Quận/huyện:
Xã/phường:

I. THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và tên người trả lời phỏng vấn:
2. Năm sinh:/...../.....
3. Giới tính:
1. Nam ☐ 2. Nữ ☐
4. Dân tộc:
1. Kinh ☐ 2. Dân tộc khác (ghi rõ). ☐
5. Tôn giáo:.....
6. Trình độ học vấn cao nhất đạt được của anh/chị? (lớp/hệ):/.....(hệ)
7. Trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đạt được của anh/chị?
1. Chưa qua đào tạo ☐ 3. Trung cấp, công nhân kỹ thuật ☐
2. Sơ cấp nghề ☐ 4. Cao đẳng, đại học trở lên ☐
5. Công việc anh/chị hiện đang làm?

II. THỰC HIỆN HGCS

1. Gia đình anh/chị đã từng có yêu cầu HGCS hay chưa?
- a. Không ☐; tại sao?
b. Có ☐; Về việc gì xin vui lòng cho biết?
2. Các loại tranh chấp nào gia đình anh/chị đã gặp phải?
- a. Mâu thuẫn giữa các bên trong sinh hoạt chung: vệ sinh chung, lối đi chung... ☐
b. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự ☐
c. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình ☐
d. Vi phạm pháp luật ☐
e. Khác (ghi rõ): ☐

3. Mâu thuẫn nào anh chị cần đến trung gian hòa giải?

- a. Mâu thuẫn giữa các bên trong sinh hoạt chung: vệ sinh chung, lối đi chung... ☐
- b. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự (như vay mượn, mua đồ...) ☐
- c. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình ☐
- d. Vi phạm pháp luật ☐
- e. Khác (ghi rõ): ☐

4. Gia đình anh chị thường nhờ những ai làm hòa giải?

- a. Họ hàng ☐
- b. Người có uy tín ☐
- c. Tổ hòa giải của địa phương ☐
- d. Khác (ghi rõ) ☐

5. Trường hợp không nhờ tổ hòa giải địa phương thì lý do tại sao?

- a. Không biết/không có thông tin về tổ hòa giải ☐
- b. Khó mời họ ☐
- c. Không hữu ích ☐
- d. Khác (ghi rõ) ☐

6. Anh/ chị có biết hoặc được nghe nói về HGCS của tổ hòa giải ở địa phương mình không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐

Anh/ chị hiểu thế nào về HGCS?

7. Anh/ chị biết về công tác hòa giải của tổ hòa giải ở địa phương thông qua phương thức/ phương tiện nào?

- 1. Người thân, bạn bè ☐
- 2. Loa phát thanh của xã/phường ☐
- 3. Cuộc họp của thôn/tổ dân phố ☐
- 4. Tổ chức tại địa phương (hội phụ nữ, hội nông dân, đoàn thanh niên....) ☐
- 5. Khác ☐ (ghi rõ)

8. Tại địa phương, Anh/chị có được thông báo về quy trình việc tổ chức lập tổ hòa giải không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐
- 3. Thành viên gồm đại diện các tổ chức nào: (ghi rõ)

9. Anh/chị hoặc đại diện gia đình Anh/chị có tham gia bỏ phiếu bầu hòa giải viên không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐

10. Thôn/tổ dân phố tại địa phương tổ chức bầu hòa giải viên bằng hình thức nào?

1. Biểu quyết hoặc bỏ phiếu tại cuộc họp đại diện các hộ gia đình ☐
2. Phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình ☐
3. Hình thức khác ☐

11. Hòa giải viên tại địa phương của Anh/chị có thành viên nữ tham gia không?

1. Có ☐
2. Không ☐

12. Thường hòa giải viên thực hiện hòa giải theo yêu cầu của ai?

1. Một bên hoặc các bên yêu cầu hòa giải ☐
2. Hòa giải viên chứng kiến hoặc biết vụ, việc ☐
3. Theo phân công của tổ trưởng tổ hòa giải hoặc đề nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan ☐

13. Theo anh/chị thì hòa giải viên thực hiện hòa giải trong phạm vi hòa giải nào?

1. Mâu thuẫn giữa các bên trong sinh hoạt chung: vệ sinh chung, lối đi chung... ☐
2. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự ☐
3. Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình ☐
4. Vi phạm pháp luật ☐
5. Khác (ghi rõ): ☐

14. Anh/chị có biết các quy định cấm trong HGCS không? Đó là các quy định nào?

.....

15. Anh/chị có hiểu, biết về quy trình thực hiện hòa giải tại cơ sở mà Anh/chị đã thực hiện không?

1. Không biết ☐
2. Có biết một chút ☐
3. Biết rõ ☐

16. Anh/chị biết về quy trình đó qua/bằng cách thức/phương tiện nào?

1. Người thân, bạn bè ☐
2. Phổ biến tại cuộc họp hoặc trên bảng tin của thôn/tổ dân phố ☐
2. Luật HGCS năm 2013 ☐
3. Tổ chức tại địa phương (hội phụ nữ, hội nông dân, đoàn thanh niên....) ☐
4. Khác (ghi rõ) ☐

17. Khi yêu cầu hòa giải, tổ hòa giải có nhanh chóng tiếp nhận yêu cầu của Anh/ chị không?

1. Có ☐
2. Không ☐

18. Hòa giải viên có tạo điều kiện thuận lợi cho các bên tham gia hòa giải không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐

19. Hòa giải viên có hướng dẫn Anh/ chị về quy trình hòa giải không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐

20. Hòa giải viên có đòi hỏi nhận lợi ích vật chất hoặc lợi ích khác từ Anh/ chị khi thực hiện hòa giải không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐

21. Anh/ chị có hài lòng về cách ứng xử, giao tiếp của hòa giải viên không?

- 1. Hoàn toàn không hài lòng ☐
- 2. Không hài lòng ☐
- 3. Hài lòng ☐
- 4. Hoàn toàn hài lòng ☐

22. Anh/ chị có hài lòng về cách thức tiến hành hòa giải của hòa giải viên không?

- 1. Hoàn toàn không hài lòng ☐
- 2. Không hài lòng ☐
- 3. Hài lòng ☐
- 4. Hoàn toàn hài lòng ☐

23. Anh/ chị đánh giá thế nào về năng lực của cán bộ trong tổ hòa giải?

- 1. Tốt ☐
- 2. Khá ☐
- 3. Trung bình ☐
- 4. Yếu ☐

24. Anh/ chị có hài lòng về kết quả hòa giải không?

- 1. Hoàn toàn không hài lòng ☐
- 2. Không hài lòng một phần ☐ phần gì?.....
- 3. Hài lòng ☐
- 4. Hoàn toàn hài lòng ☐

25. Anh/ chị cho biết việc tổ chức tổ hòa giải tại cơ sở có hữu ích với người dân không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐ Vì sao?.....

26. Anh/ chị cho biết khó khăn khi yêu cầu HGCS?

- 1. Năng lực của hòa giải viên thấp ☐
- 2. Không tin cậy ☐
- 3. Tốn thời gian ☐
- 4. Khác (ghi rõ): ☐

27. Anh/ chị có tiếp tục yêu cầu hòa giải khi có mâu thuẫn tại thôn/tổ dân phố không?

1. Có ☐ 2. Không ☐

28. Anh/ chị có đề xuất gì về HGCS:

1. Về quy trình HGCS? ☐
2. Về Luật HGCS (nếu biết)? ☐
3. Về Hòa giải viên? ☐
4. Về Tổ trưởng tổ hòa giải? ☐
5. Về hỗ trợ tập huấn? ☐
6. Về tài liệu cần được cung cấp? ☐
7. Về kinh phí, cơ sở vật chất? ☐
8. Các tổ chức cộng đồng có nên tham gia trong các buổi hòa giải không? ☐

ĐƠN VỊ NHẬN TÀI TRỢ ĐỢT 1 QUỸ JIFF

Tên đơn vị nhận tài trợ:.....

Người đại diện trả lời:.....

Chức vụ trong đơn vị:

1. Anh/chị có biết về hoà giải cơ sở (HGCS) không? Theo anh/chị, HGCS có góp phần bảo vệ quyền nhóm yếu thế không?

2. Anh/chị đã từng tham gia HGCS chưa? Nếu đã tham gia anh/chị cho biết quan điểm của mình về HGCS hiện nay và những điều làm anh/chị hài lòng? Không hài lòng?

3. Tổ chức của anh/chị có thể đóng góp gì cho việc nâng cao chất lượng HGCS?

4. Từ thực tế hoạt động của tổ chức trong thời gian qua, anh/chị có kinh nghiệm/đề xuất/sáng kiến gì về sự tham gia của các TCXH nhằm:

- Nâng cao chất lượng HGCS?
- Nâng cao tiếp cận HGCS của người dân?

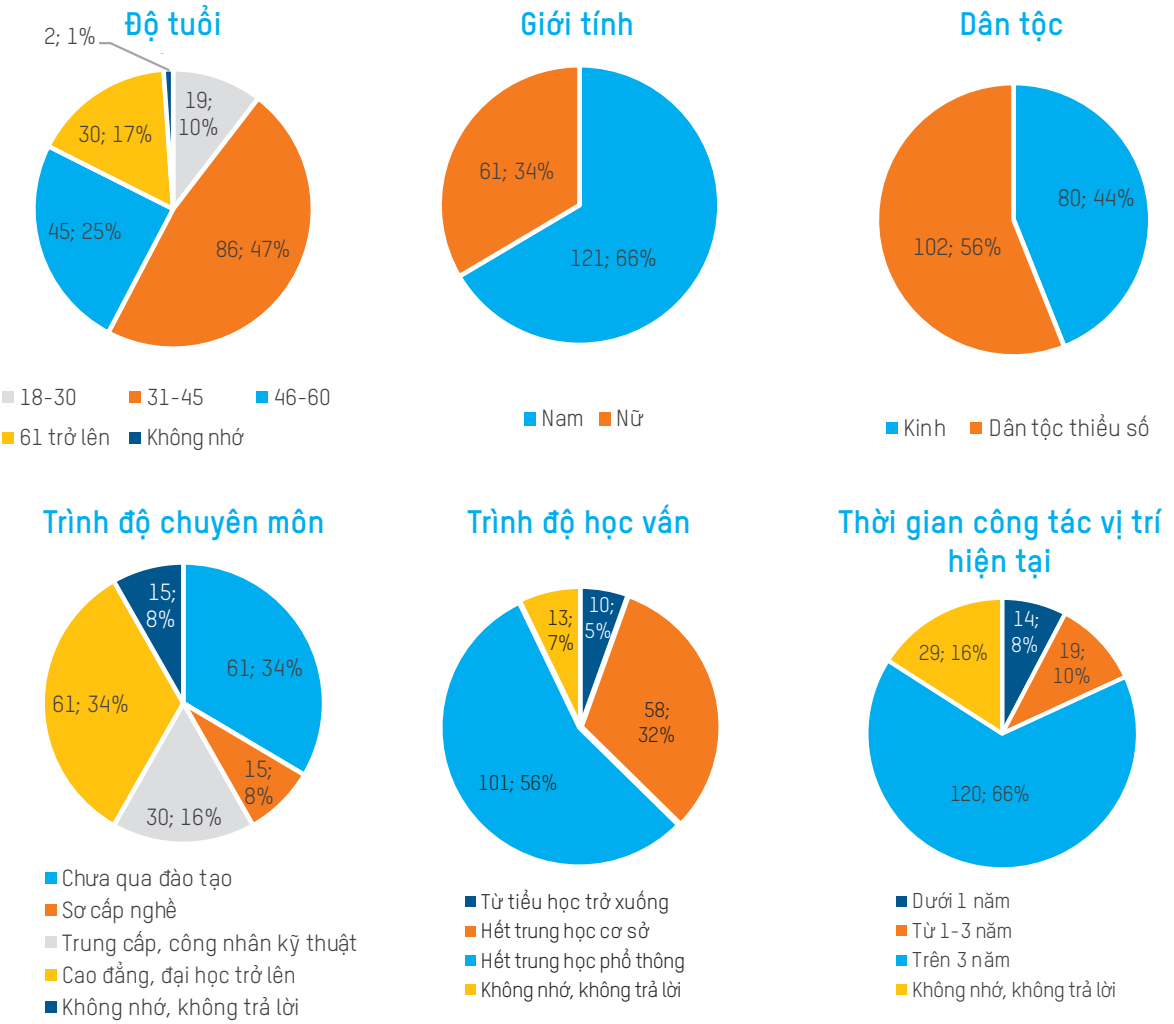
5. Anh/chị đã từng đọc Luật HGCS 2013 chưa? Anh/ chị cho biết ý kiến đánh giá về các văn bản pháp luật về HGCS?

PHỤ LỤC 2. KẾT QUẢ SỐ LƯỢNG PHIẾU KHẢO SÁT THỰC TẾ

	SỐ LƯỢNG PHIẾU THU ĐƯỢC												TỔNG
	Hòa Bình *				Hà Nội *		Quảng Bình **				Đồng Tháp ***		
	Lạc Sơn		Mai Châu		Gia Lâm		Lệ Thủy		Minh Hóa		Cao Lãnh		
	Ân Nghĩa	Yên Phú	Tòng Đậu	Đồng Tân	Kiều Kỵ	Lệ Chi	Ngân Thủy	Lâm Thủy	Dân Hóa	Hóa Sơn	An Bình	TT Mỹ Tho	
Cán bộ xã	6	6	9	7	5	5	6	7	5	7	6	9	78
Hòa giải viên	9	5	7	9	11	10	9	8	10	8	9	9	104
Người dân	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	18
TỔNG	16	12	17	17	17	16	17	17	17	17	17	20	200

Ghi chú:
* Các tỉnh nhóm nghiên cứu thực hiện phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm
** Tỉnh nhóm nghiên cứu tham gia hỗ trợ điều tra với ĐVNTT (CIRD, RDPR) tại địa bàn
*** ĐVNTT USSH chủ động điều tra theo hướng dẫn của nhóm nghiên cứu

Đặc điểm nhân khẩu đối với 182 phiếu cán bộ xã và hòa giải viên (Số lượng; %)



Ảnh: Trung ương Hội người cao tuổi (VAE)



CHÚ THÍCH

1. Xem thêm Bộ Tư Pháp. (2018). *Thực trạng công tác hòa giải ở cơ sở và khả năng xã hội hóa*. <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/trao-doi-kinh-nghiem.aspx?ItemID=88>; Học viện Phụ nữ Việt Nam, UNDP, và MOJ. (2019). *Thực trạng giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở: Trường hợp tại Hà Giang, Kiên Giang và Đắk Nông*, Tháng 12/2019 (Bản tiếng Việt); và các tài liệu khác.
2. Phạm vi nghiên cứu được thiết kế theo khung phân tích kinh tế chính trị (political economy analysis - PEA), trong đó các yếu tố về thể chế/phong tục (institution/norm), cấu trúc/quy trình (structure/process), và các bên liên quan (stakeholder) là nhân tố hình thành nên vấn đề cần được phân tích. PEA nhấn mạnh tới tầm quan trọng của tính động và tương tác của ba yếu tố này khi tìm hiểu nguyên nhân của các vấn đề, hiện tượng trong xã hội cả ở cấp độ vi và vĩ mô.
3. Chi tiết số liệu về kết quả số lượng phiếu khảo sát và đặc điểm nhân khẩu xem tại Phụ lục 2.
4. Tỷ lệ khảo sát này cũng khá tương đồng về mặt xu hướng với nghiên cứu gần đây về HGCS: Học viện Phụ nữ Việt Nam, UNDP, và MOJ. (2019). *Thực trạng giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở*.
5. Chi tiết xem tại Điều 4, Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013.
6. Nguyên tắc số hai có thể tách thành ba nguyên tắc nhỏ hơn: (i) bảo đảm phù hợp với chính sách, pháp luật của Nhà nước, đạo đức xã hội, phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân; (ii) phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên trong gia đình, dòng họ và cộng đồng dân cư; và (iii) quan tâm đến quyền, lợi ích hợp pháp của trẻ em, phụ nữ, người khuyết tật và người cao tuổi.
7. Thông tin trả lời từ câu hỏi “Theo anh chị các nguyên tắc nào đặc biệt quan trọng?”
8. Xem thêm phân tích về phạm vi HGCS theo điểm đ tại Học viện Phụ nữ Việt Nam, UNDP, và MOJ. (2019). *Thực trạng giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở*, các trang 40-1, phần phạm vi 05. Bộ Luật Hình sự và Bộ Luật Tố tụng Hình sự đã được sửa đổi; do đó, các trích dẫn luật tương ứng trong Nghị định này không còn chính xác. Khoản đ này được diễn giải lại như sau:

Vi phạm pháp luật hình sự trong các trường hợp sau đây có thể thực hiện HGCS khi có yêu cầu của bị hại hoặc người đại diện của bị hại là người dưới 18 tuổi, người có nhược điểm về tâm thần hoặc thể chất hoặc đã chết vì vụ án không bị khởi tố hoặc đã bị đình chỉ: Không bị khởi tố vụ án theo quy định tại Điều 157 của Bộ Luật Tố tụng Hình sự và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật; căn cứ kết quả quá trình điều tra xác định được vụ việc thuộc trường hợp không được khởi tố vụ án hình sự.

Chỉ truy cứu trách nhiệm hình sự khi có yêu cầu của người bị hại tại các điều sau của BLHS: Điều 134 (Tội cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác), Điều 135 (Tội cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác trong trạng thái tinh thần bị kích động mạnh), Điều 136 (Tội cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác do vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng hoặc do vượt quá mức cần thiết khi bắt giữ người phạm tội), Điều 138 (Tội vô ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác), Điều 139 (Tội vô ý gây thương tích hoặc gây tổn hại

cho sức khoẻ của người khác do vi phạm quy tắc nghề nghiệp hoặc quy tắc hành chính), Điều 141(Tội hiếp dâm), Điều 143 (Tội cưỡng dâm), Điều 155 (Tội làm nhục người khác), Điều 156 (Tội vu khống), Điều 226 (Tội xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp của Bộ luật hình sự). Trong trường hợp người đã yêu cầu khởi tố rút yêu cầu thì vụ án phải được đình chỉ, trừ trường hợp có căn cứ xác định người đã yêu cầu rút yêu cầu khởi tố trái với ý muốn của họ do bị ép buộc, cưỡng bức thì tuy người đã yêu cầu khởi tố rút yêu cầu, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án vẫn tiếp tục tiến hành tố tụng đối với vụ án. Bị hại hoặc người đại diện của bị hại đã rút yêu cầu khởi tố thì không có quyền yêu cầu lại, trừ trường hợp rút yêu cầu do bị ép buộc, cưỡng bức.

HGCS chỉ thực hiện khi người bị hại không yêu cầu khởi tố theo quy định tại Khoản 2 Điều 155 của BLTTHS và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật; trong trường hợp khởi tố theo yêu cầu của người bị hại thì khi người đã có yêu cầu khởi tố rút yêu cầu khởi tố và việc rút yêu cầu này hoàn toàn tự nguyện, không bị ép buộc, cưỡng bức. Vụ án đã được khởi tố, nhưng sau đó có quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng về đình chỉ điều tra theo quy định tại BLTTHS (Khoản 1 Điều 230) hoặc đình chỉ vụ án theo quy định tại BLTTHS (Khoản 1 Điều 248) và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

9. Một số vụ việc tranh chấp đất đai vẫn thuộc phạm vi hòa giải.
10. Theo Nghị định 15, tranh chấp phát sinh từ ly hôn có thể thuộc phạm vi hòa giải.
11. Bộ Tư Pháp. (2018). *Thực trạng công tác hòa giải ở cơ sở và khả năng xã hội hóa*.
12. So sánh với nhóm 74 người chưa tham gia tập huấn, 28/74 (38%, thấp hơn so với nhóm đã từng tham gia tập huấn) không nắm được nguyên tắc hòa giải, 46/74 (62%, cao hơn nhóm đã từng tham gia tập huấn) người không nắm được phạm vi hòa giải. Điều này cho thấy công tác tập huấn dường như đã giúp cán bộ HGCS hiểu hơn về nguyên tắc HGCS; tuy nhiên, không có nhiều tác động nâng cao hiểu biết về phạm vi HGCS.
13. Năm 2016 được quy định tại Điểm c Khoản 2 Điều 3 Thông tư số 2015/206/TT-BTC quy định về tổ chức thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm 2016; năm 2017 được quy định tại Điểm b Khoản 2 Điều 3 Thông tư số 2016/326/TT-BTC quy định về tổ chức thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm 2017; năm 2018 tại Thông tư số 2017/71/TT-BTC ngày 2017/7/13 của Bộ Tài chính hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2018 và kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm 2020 - 2018. Ngoài ra, chi công tác phí cho những người đi công tác, chi tổ chức các cuộc họp, hội nghị chuyên đề, hội nghị tổng kết, sơ kết, triển khai công tác hòa giải ở cơ sở, các Chương trình, Đề án, Kế hoạch... được thực hiện theo Thông tư số 97/2010/TT-BTC ngày 06/7/2010 của Bộ Tài chính quy định chế độ công tác phí, chế độ chi tổ chức các cuộc hội nghị đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập; hoặc chi tổ chức hội thảo, tọa đàm trao đổi kinh nghiệm quản lý về HGCS, tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở, giải pháp thực hiện các Chương trình, Đề án được thực hiện theo quy định tại Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 07/5/2007 của Bộ Tài chính, Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn định mức xây dựng và phân bổ dự toán kinh phí đối với các đề tài, dự án khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước... Trong khi đó, hiện đã có nhiều văn bản được viện dẫn đã hết hiệu lực (như: Thông tư số 97/2010/TT-BTC đã được thay thế bởi Thông tư số 40/2017/TT-BTC, Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN được thay thế bởi Thông tư 55/2015/TT-BKHCN, Thông tư số 58/2011/TT-BTC được thay thế bởi Thông tư 109/2016/TT-BTC...).

14. Kết quả này khá tương đồng với kết quả nghiên cứu của Học viện Phụ nữ Việt Nam, UNDP, MOJ. (2019). *Thực trạng giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở*, trang 63.
15. Cụ thể, theo báo cáo một số xã, ở Mai Châu: Đồng Tân năm 2019 không vụ, Tòng Đậu hai vụ (liên quan tới lỗi đi và mâu thuẫn hôn nhân gia đình), ở Gia Lâm: xã Kiều Ky 18/22 vụ hòa giải thành; xã Lệ Chi không vụ. Các vụ việc này gần như không được ghi trong Sổ thụ lý.
16. Các thông tin trích dẫn đến từ thảo luận nhóm tại xã Tòng Đậu, Mai Châu, Hòa Bình.
17. Cần chú ý về phương pháp chọn người dân của nghiên cứu, nghiên cứu chủ đích chọn những người đã tham gia HGCS để khảo sát; do đó, kết quả sử dụng tổ hòa giải sẽ cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ theo tổng số dân tại địa bàn. Xem thêm phần 2 của nghiên cứu để hiểu hơn về phương pháp chọn mẫu và hạn chế của nghiên cứu.
18. Phòng vấn bằng hỏi người dân thì 4/18 người được hỏi không biết tới các hoạt động của tổ HGCS.
19. Theo Điều 16, Luật HGCS 2013.
20. Xem thêm tục đi sim tại http://quangtri.tintuc.vn/van-hoa/quang-tri-tap-tuc-di-sim-net-dep-van-hoa-cua-nguoi-van-kieu.html?fbclid=IwAR2Qo7n94_Zo0vt0h4WGNwGeh7n_qqZKpC4Fqsh8yS26c8K6eJBphbqMsKw
21. Khảo sát cho thấy có 13/14 ĐVNTT lần thứ nhất biết và hiểu về thực tế hoạt động của HGCS.
22. Sự tham gia của nhiều tổ chức khác như Người đứng đầu giáo hội, Cha xứ cũng là sáng kiến cần lưu ý. Xem thêm mô hình này tại UNDP, và DEPOCEN. (2019). *Hòa giải cơ sở của Hội Luật gia Việt Nam: Đánh giá thực trạng, xác định mô hình/thực tiễn tốt, và sáng kiến giải quyết tranh chấp cơ sở*. Dự thảo báo cáo.
23. Xem thêm các phạm vi thường thực hiện HGCS tại Học viện Phụ nữ Việt Nam, UNDP, MOJ. (2019). *Thực trạng giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở*, các trang 37-42.

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM

Địa chỉ: 65 Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội

Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com

Điện thoại: 04.3 9260024 Fax: 04.3 9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc

BÙI VIỆT BẮC

Chịu trách nhiệm nội dung

Tổng biên tập

LÝ BÁ TOÀN

Biên tập viên

NGUYỄN THỊ PHƯƠNG MAI

Thiết kế và trình bày

Công ty TNHH LUCKHOUSE

In ... quyển, khổ 20,5 x 29,5cm tại Công ty TNHH LUCK HOUSE

Địa chỉ văn phòng: 276 đường Láng, Thịnh Quang, Đống Đa, Hà Nội

Giấy xác nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số:

Quyết định xuất bản số:

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN):

In xong và nộp lưu chiểu Quý ... năm ...

Báo cáo nghiên cứu

HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ:

KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ ĐỊA BÀN THỰC HIỆN DỰ ÁN
CỦA QUỸ THÚC ĐẨY SÁNG KIẾN TƯ PHÁP (JIFF)

Ban Thư ký Quỹ JIFF – Tổ chức Oxfam tại Việt Nam

Địa chỉ: 22 Lê Đại Hành, Hà Nội

Điện thoại: +84 243 945 4448

Email: quyjiff@oxfam.org

Website: vietnam.oxfam.org

Ảnh bìa: Trịnh Thông Hải - Oxfam



Do Liên Minh Châu Âu tài trợ

