



Do Liên Minh Châu Âu tài trợ



Tóm tắt Báo cáo

HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ

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

Hà Nội, tháng Năm, 2020





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

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.

“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 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 ỉ 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 (ĐVNNTT) 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 cũng đã thực hiện 06 cuộc thảo luận nhóm với cán bộ HGCS và thực hiện 20 cuộc phỏng vấn sâu với 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 ĐVNNTT lần thứ nhất.

Kết quả 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 hòa giải 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. Hòa giải viên 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 Hòa giải viên (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, 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 Hòa giải viên và tổ trưởng tổ hòa giải theo pháp luật hiện hành có tính dân chủ cao nhưng lại không được vận dụng hiệu quả. Chính quyền địa phương thường hợp lý hóa điều kiện bỏ phiếu bằng cách thông qua danh sách Hòa giải viên tại các cuộc họp của thôn xóm. Tại các địa bàn, chưa đến một nửa người dân được hỏi, trả lời họ hoặc đại diện gia đình đã tham gia bỏ phiếu bầu Hòa giải viên.
- Điều kiện tiến hành hòa giải với hình thức Hòa giải viên chủ động thực hiện hòa giải khi chứng kiến hoặc biết vụ, việc là rất hữu ích. Tuy nhiên, trên thực tế Hòa giải viên 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 Hòa giải viên là người được cử (hoặc bầu một cách hình thức) từ các đoàn thể chính trị-xã hội, 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.



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

- 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 có thảo luận, trao đổi kinh nghiệm; 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 Hòa giải viên 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 tổ chức xã hội, 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 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 kinh nghiệm thực hiện tại một số dự án, 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, các hướng dẫn thực hiện còn cứng nhắc, rườm rà và phức tạp (ví dụ về nguyên tắc, phạm vi hòa giải...) dẫn tới việc người dân không muốn thực hiện HGCS và cán bộ HGCS không hiểu, không thực hiện đúng.
- Sửa đổi các điều luật còn mang tính hình thức về cơ cấu tổ hòa giải, điều chỉnh phù hợp vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội và tổ chức xã hội khác trong quá trình thành lập tổ hòa giải, nhằm đa dạng hóa hình thức tổ hòa giải 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 Hòa giải viên thực hiện hòa giải, 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 Hòa giải viên 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 tổ chức xã hội cùng tham gia tổ hòa giải, 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



Ảnh: Trịnh Thông Hải - Oxfam

(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 Hòa giải viên. 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 tổ chức xã hội khác.

Các tổ chức xã hội 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 tổ chức xã hội 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 Hòa giải viên; (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.

Tóm tắt Báo cáo

HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ

KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ ĐỊA BÀN THỰC HIỆN DỰ ÁN
CỦA QUỸ THỨC 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

