

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

PHẠM THỊ HOA MAI

**HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TỰ THỰC TIỄN
TỈNH NINH BÌNH**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. LÊ THỊ HƯƠNG

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Để hoàn thiện luận văn này, tôi đã nhận được sự giúp đỡ của các thầy, cô giáo, bạn bè và đồng nghiệp. Nhân dịp này, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành của mình với các thầy giáo, cô giáo tham gia giảng dạy, công tác tại Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, nơi tôi đã học tập hai năm qua và các bạn bè, đồng nghiệp.

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành của mình với Cô giáo, Phó Giáo sư, Tiến sỹ Lê Thị Hương đã tận tình hướng dẫn khoa học, giúp đỡ tôi trong quá trình hoàn thiện luận văn này.

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, trích dẫn nêu trong luận văn là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được công bố trong bất cứ công trình nào.

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

PHẠM THỊ HOA MAI

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ.....	7
1.1. Quan niệm về hòa giải và hòa giải ở cơ sở	7
1.2. Tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở	16
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở	27
Chương 2: THỰC TRẠNG HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NINH BÌNH	31
2.1. Điều kiện tự nhiên, dân cư, tình hình phát triển kinh tế - xã hội có ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.....	31
2.2. Thực trạng về tổ chức hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình	34
2.3. Thực trạng hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.....	40
2.4. Đánh giá về hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình thời gian qua	48
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TỪ THỰC TIỄN TỈNH NINH BÌNH	55
3.1. Quan điểm tăng cường hòa giải ở cơ sở.....	55
3.2. Các giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở	60
KẾT LUẬN	75
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	77
PHỤ LỤC.....	77

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BTC	Bộ Tài chính
BTP	Bộ Tư pháp
CP	Chính phủ
HDND	Hội đồng nhân dân
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
NĐ	Nghị định
NQ	Nghị quyết
PBGDPL	Phổ biến giáo dục pháp luật
PL	Pháp lệnh
QH	Quốc hội
TTLT	Thông tư liên tịch
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1. Kết quả hoạt động của tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh Ninh Bình 6 tháng đầu năm 2016.....	96
Bảng 2.2. Kết quả hoạt động của tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2013.....	97
Bảng 2.3. Kết quả hoạt động của tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2014.....	98
Bảng 2.4. Kết quả hoạt động của tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2015.....	99
Bảng 2.5. Tổ chức của tổ hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2013.....	100
Bảng 2.6. Tình hình tổ chức, cán bộ của tổ hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2014.....	101
Bảng 2.7. Tình hình tổ chức, cán bộ của tổ hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình năm 2015..	102

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Cùng với lịch sử dựng nước và giữ nước hàng nghìn năm của dân tộc Việt Nam, nhiều giá trị truyền thống, nếp sống văn minh trong sinh hoạt cộng đồng người Việt được cha ông chắt lọc qua bao nhiêu thế hệ đã hình thành và tồn tại. Hòa giải *“một điều nhịn, chín điều lành”, “chín bỏ làm mười” “ một trăm cái lý không bằng một tý cái tình”* là một trong những truyền thống quý báu lâu đời của dân tộc ta. Mỗi khi có mâu thuẫn, xích mích, nhân dân ta đã biết giúp đỡ, hướng dẫn các bên tranh chấp tự thương lượng, thỏa thuận để giải tỏa những mâu thuẫn, bất đồng với nhau. Vì vậy, để giữ gìn tình làng, nghĩa xóm, hòa giải luôn là sự lựa chọn tối ưu trong phương thức giải quyết tranh chấp của người Việt.

Nhận thức rõ vị trí, vai trò và ý nghĩa to lớn của hòa giải ở cơ sở nên Đảng, Bác Hồ rất quan tâm đến công tác này, luôn coi việc khuyến khích, tăng cường hòa giải là một chủ trương nhất quán trong nguyên tắc quản lý xã hội. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8 khóa VII đã chỉ rõ *“Coi trọng vai trò hòa giải của chính quyền kết hợp với MTTQ và các đoàn thể ở cơ sở”*. Nhà nước ta đã thể chế các chủ trương chính sách của Đảng, tư tưởng của Hồ Chí Minh thành các quy định, các văn bản về hòa giải. Ngay từ ngày đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, Nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật quy định về hòa giải trong nội bộ nhân dân. Sắc lệnh số 13/SL ngày 17/4/1946 về tổ chức tòa án và ngạch thẩm phán, Sắc lệnh 51/SL ngày 17/4/1946 về ấn định thẩm quyền các Tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong Tòa án, trong đó Ban Tư pháp có nhiệm vụ hòa giải tất cả các việc về dân sự, thương sự và phạt vi cảnh. Đến năm 1964, Tổ hòa giải được thành lập ở cơ sở là một tổ chức xã hội, không phân xử mà chỉ giải thích, thuyết phục để giúp đỡ các bên tự nguyện giải quyết các xích mích, tranh chấp một cách có tình, có lý. Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 đều khẳng định *“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”*. Pháp lệnh số 09/1998/PL-UBTVQH10 ngày 25 tháng 12 năm

1998 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở (Pháp lệnh về hòa giải ở cơ sở) và Nghị định số 160/1999/NĐ-CP ngày 18/10/1999 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh về hòa giải ở cơ sở đã được ban hành. Qua 15 năm thi hành Pháp lệnh về hòa giải ở cơ sở, ngày 20/6/2013, Quốc hội đã thông qua Luật Hòa giải ở cơ sở; ngày 27/02/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật hòa giải ở cơ sở (Nghị định số 15/2014/NĐ-CP). Sự ra đời của Luật Hòa giải ở cơ sở đánh dấu một bước phát triển quan trọng của pháp luật về hòa giải ở cơ sở, thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước đối với công tác này, khẳng định vị trí, vai trò không thể thiếu của công tác hòa giải trong đời sống cộng đồng.

Trong bối cảnh ngày nay, dưới sự tác động của tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, đời sống kinh tế - xã hội của người Việt Nam có những biến đổi sâu sắc, mạnh mẽ. Những mâu thuẫn, xích mích tranh chấp về quyền lợi phát sinh trong nhân dân có chiều hướng gia tăng với những diện mạo mới. Trước thực tế đó, hòa giải ở cơ sở là một phương thức giải quyết ngày càng đóng vai trò quan trọng về nhiều mặt. Hòa giải ở cơ sở không chỉ trực tiếp giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân, góp phần tăng cường đoàn kết trong cộng đồng dân cư người Việt. Mặt khác hòa giải ở cơ sở góp phần hạn chế đơn thư, khiếu kiện trong nhân dân, giảm bớt các vụ việc chuyển đến Tòa án hoặc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết, tiết kiệm thời gian, kinh phí cho Nhà nước và nhân dân từ đó thúc đẩy kinh tế - xã hội của đất nước phát triển, chủ động hội nhập sâu hơn vào các quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế từng địa phương, hòa giải ở cơ sở có màu sắc riêng, biểu hiện tồn tại, vướng mắc dưới nhiều dạng thức khác nhau. Đối với tỉnh Ninh Bình, những năm qua, đặc biệt là từ khi có Luật Hòa giải ở cơ sở, hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh đã nhận được sự quan tâm của cấp ủy, chính quyền địa phương; thiết lập được cơ chế phối hợp của cơ quan, tổ chức đối với hòa giải ở cơ sở; đến nay 100% thôn, xóm, tổ dân phố đã thành lập được tổ hòa giải; hoạt động của tổ hòa giải ngày một hiệu quả với tỷ lệ hòa giải thành tương đối cao, kết quả ấy đã góp phần nhất định phát huy

khối đại đoàn kết toàn dân, thực hiện quyền dân chủ của công dân, tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý xã hội, quản lý Nhà nước từ đó ổn định tình hình chính trị, thúc đẩy kinh tế xã hội của tỉnh nhà phát triển. Bên cạnh những kết quả đạt được so với yêu cầu nhiệm vụ đặt ra, hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh cũng còn nhiều những tồn tại, hạn chế. Hoạt động của tổ hòa giải ở cơ sở ở một số địa phương còn mang tính hình thức, chiếu lệ; việc bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nghiệp vụ hòa giải chưa được thực hiện thường xuyên; kinh phí dành cho hòa giải ở cơ sở còn hạn chế; chế độ đãi ngộ, bồi dưỡng cho hòa giải viên chưa được quan tâm... Những hạn chế đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến vị trí hòa giải ở cơ sở trong xã hội, làm cho nhiều người không tự nguyện, nhiệt tình tham gia hòa giải ở cơ sở.

Đó là lý do để tác giả chọn đề tài *“Hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình”* làm luận văn tốt nghiệp Thạc sỹ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Hành chính. Với hy vọng từ những vấn đề nghiên cứu về hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình sẽ có ý nghĩa quan trọng về lý luận và thực tiễn đối với việc bảo đảm hòa giải cơ sở trong cả nước nói chung và trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng, góp phần tích cực trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Hòa giải ở cơ sở là một nội dung được nhiều các nhà khoa học, nhà quản lý nghiên cứu, tiếp cận dưới những góc độ khác nhau. Ngoài một số luận án, luận văn cao học chuyên ngành luật học và quản lý hành chính công, hoạt động tìm hiểu về hòa giải ở cơ sở mới chủ yếu dừng ở dạng cảm nang, hướng dẫn nghiệp vụ.

Có thể chỉ ra một số công trình đề cập đến hòa giải ở cơ sở như sau:

- Sách : *Hướng dẫn quản lý công tác hòa giải ở cơ sở*, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2007; *Cẩm nang bồi dưỡng cho hòa giải viên cơ sở*, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2007; *Những nội dung cơ bản của Luật Hòa giải ở cơ sở*, Quách Dương (chủ biên), Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội - 2013; *Quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở*, Nguyễn Phương Thảo, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội - 2012; Sách *Đánh giá năng lực cán bộ Tư pháp cấp tỉnh về quản lý, hướng dẫn*

công tác hòa giải ở cơ sở, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2005 (chương trình Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010); Sổ tay đào tạo giảng viên hòa giải cơ sở, tài liệu vụ phục vụ Đề án 2 “*Củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong công tác PBGDPL, đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của đất nước*” của Bộ Tư pháp năm 2012.

- Luận án: *Thực hiện pháp luật về Hòa giải cơ sở ở các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu long*, NCS Đồng Việt Phương, năm 2016;

- Luận văn: *Hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn thành phố Hải phòng*, Thạc sỹ Lưu Thị Thu Huyền, năm 2015; *Hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn huyện Bình Sơn*, tỉnh Quảng Ngãi, Thạc sỹ Huỳnh Đức Oanh, năm 2014.

Ngoài ra, còn có một số bài báo, tạp chí như: “*Thương lượng và hòa giải – các phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp*” của Nguyễn Trung Tín trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 01(237)/2008; “*Một cách làm tốt công tác hòa giải ở cơ sở*” của Ngọc Hiền, báo Pháp luật Việt Nam, ngày 27/9/2010; “*Vai trò và sự phối hợp của MTTQ Việt Nam các cấp với các cơ quan tư pháp trong công tác hòa giải ở cơ sở*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số chuyên đề tháng 6/2009; “*Vai trò của chính quyền các cấp trong công tác hòa giải ở cơ sở*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số chuyên đề tháng 6/2009...

Đây là nguồn tư liệu quan trọng để tác giả tham khảo thực hiện đề tài này. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện và hệ thống về hòa giải ở cơ sở trên một địa bàn tỉnh Ninh Bình - như một đề tài độc lập - đi sâu nghiên cứu thực tiễn để đánh giá mặt được, mặt chưa được, từ đó đưa ra giải pháp, đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác này. Đây là một trong những lý do thôi thúc học viên lựa chọn thực hiện chủ đề này trong quy mô của luận văn thạc sĩ luật học.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích

Luận văn tập trung phân tích, đánh giá thực trạng hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, từ đó xây dựng luật cứ khoa học nhằm tăng cường hòa giải ở cơ sở ở Việt Nam nói chung và trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng.

3.2. Nhiệm vụ

Để thực hiện mục đích trên, luận văn có các nhiệm vụ sau đây:

- Tiếp tục làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về hòa giải ở cơ sở, phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở.
- Đánh giá khách quan về thực trạng và phân tích nguyên nhân của thực trạng hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.
- Đề xuất các quan điểm, giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở ở Việt Nam nói chung, trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng trong giai đoạn hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- Luận văn tập trung nghiên cứu tình hình, thực trạng hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.
- Luận văn giới hạn phạm vi nghiên cứu trong khoảng thời gian từ năm 2013 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác-Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật; các quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; phát huy các giá trị văn hóa truyền thống tốt đẹp của dân tộc, góp phần ổn định trật tự, an toàn xã hội từ đó thúc đẩy sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

Trong quá trình nghiên cứu đề tài, để đạt được các mục đích đề ra, tác giả đã sử dụng phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác – Lênin và các phương pháp nghiên cứu khoa học cụ thể như: phương pháp trao đổi, phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

- Luận văn phân tích, đánh giá một cách khá toàn diện về thực trạng hòa giải ở cơ sở tại tỉnh Ninh Bình. Từ đó đề ra các giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở trên địa bàn cả nước và tại địa phương.
- Luận văn có thể được dùng làm tài liệu phục vụ công tác nghiên cứu khoa học và lãnh đạo, quản lý, điều hành về hòa giải ở cơ sở.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và Phụ lục; luận văn gồm 3 chương:

- Chương 1: Những vấn đề lý luận và pháp lý về hòa giải ở cơ sở
- Chương 2: Thực trạng hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình
- Chương 3: Quan điểm và giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ

HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ

1.1. Quan niệm về hòa giải và hòa giải ở cơ sở

1.1.1. Khái niệm hòa giải

Trong lịch sử phát triển của nhân loại, con người sinh ra, tồn tại và phát triển trong mối quan hệ bền chặt với cộng đồng và xã hội. Thông qua sinh hoạt cộng đồng, các cá nhân đã gắn kết với nhau thành cộng đồng dân cư, dân tộc, quốc gia, hình thành các quan hệ xã hội đa chiều, đa lợi ích đan xen nhau. Động lực vận động và phát triển của các quan hệ xã hội nói chung và các quan hệ dân sự nói riêng là nhu cầu thực tiễn của đời sống xã hội. Xã hội càng phát triển, càng văn minh thì quan hệ xã hội càng đa dạng, phong phú. Tuy nhiên, trong tổng thể các quan hệ xã hội đa dạng, phong phú, đa chiều, đa lợi ích, mâu thuẫn, thì việc tranh chấp là những hiện tượng phổ biến, thể hiện những giá trị cá nhân, mang tính xã hội, khách quan trong cuộc sống thường ngày. Đồng thời, chúng còn tạo ra động lực thay đổi quan hệ xã hội và phát triển tâm lý con người. Trong thực tiễn của đời sống xã hội, vấn đề không phải là tìm cách né tránh hay triệt tiêu những mâu thuẫn, tranh chấp, mà một đòi hỏi khách quan đặt ra là cần lựa chọn biện pháp tích cực, hữu hiệu để giải quyết chúng. Khi có mâu thuẫn, tranh chấp xảy ra, các chủ thể có thể tự mình hoặc nhờ cá nhân, tổ chức giải quyết để bảo vệ quyền lợi của mình thông qua các biện pháp: hòa giải, trọng tài, xét xử. Trong các biện pháp nêu trên, hòa giải là một biện pháp quan trọng để giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp trong đời sống xã hội. Thông qua hòa giải, mọi người thấy được điều hay, lẽ phải, giải quyết kịp thời không để cho mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trở thành lớn, đơn giản trở thành phức tạp. Trong nội bộ cộng đồng dân cư, hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp được các cá nhân hoặc Tổ hòa giải ở cơ sở thực hiện. Khi các thiết chế chính thức trong đời sống xã hội được hình thành để giải quyết các tranh chấp như cơ quan Trọng tài, Tòa án, thì biện pháp hòa giải vẫn được duy trì trong hoạt động tổ tụng của các cơ quan này và phát huy ý nghĩa của nó trong đời sống xã hội.

Hòa giải mang ý nghĩa là một biện pháp truyền thống để giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp trong đời sống xã hội không chỉ ở Việt Nam, mà còn tồn tại và

phát triển ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, quan niệm về hòa giải còn có những vấn đề chưa thống nhất cả về lý luận cũng như thực tiễn.

Trong khoa học cũng như trong thực tiễn có nhiều quan niệm về hòa giải tùy theo cách tiếp cận phù hợp với từng loại hình hòa giải. Một số luật gia cho rằng hòa giải là chế định pháp luật về hòa giải, coi hòa giải như một nguyên tắc, trình tự, thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân gia đình, kinh tế, lao động của Tòa án; còn các nhà thực tiễn thì coi hòa giải là những hành vi thuyết phục các bên tranh chấp xóa bỏ những tranh chấp, mâu thuẫn, bất đồng, tiến đến sự hòa thuận, đoàn kết, thương yêu đùm bọc lẫn nhau, cùng nhau xây dựng gia đình hạnh phúc, phát triển nhiều mặt về kinh tế, văn hóa, xã hội.

Trên thế giới có nhiều quan niệm về hòa giải. Theo Hiệp hội hòa giải Hoa Kỳ thì *“hòa giải là một quá trình, trong đó bên thứ ba giúp hai bên tranh chấp ngồi lại với nhau để cùng giải quyết vấn đề của họ”* [19, tr.9]. Theo quan niệm này, người hòa giải không tham gia vào quá trình hoặc vào việc thỏa thuận các giải pháp. Vai trò chủ yếu của người hòa giải là người trung gian giúp cho hai bên tranh chấp tự nguyện ngồi lại với nhau, tạo điều kiện cho họ duy trì đối thoại và thương lượng giải quyết mâu thuẫn, bất đồng.

Theo từ điển thuật ngữ của ILO/EASMAT về quan hệ lao động và các vấn đề liên quan coi *“hòa giải là sự tiếp nối của quá trình thương lượng đó các bên cố gắng làm điều hòa những ý kiến bất đồng. Bên thứ ba đóng vai trò người trung gian hoàn toàn độc lập với hai bên..., không có quyền áp đặt..., hành động như một người môi giới, giúp hai bên ngồi lại với nhau và tìm cách đưa các bên tranh chấp tới những điểm mà họ có thể thỏa thuận được”*. [19, tr.10]

Theo từ điển tiếng Việt của nhà xuất bản Đà Nẵng – Trung tâm tin học xuất bản năm 1998, thì hòa giải được hiểu là *“thuyết phục các bên đồng ý chấm dứt xung đột hoặc xích mích một cách ổn thỏa”* [50, tr.430]. Quan niệm này nêu lên phương thức và mục đích của hòa giải, nhưng chưa khái quát được bản chất, nội dung và các yếu tố cấu thành các loại hình hòa giải. Trên thực tế, cả trong lý luận cũng như trong thực tiễn, các luật gia cho rằng khó có thể đưa ra một khái niệm hòa giải chung cho tất cả các loại hình hòa giải trong đời sống xã hội, vì mỗi một loại hình

hòa giải đều có đối tượng là các tranh chấp có tính chất đặc trưng riêng của mình; trình tự, thủ tục tiến hành hòa giải, chủ thể tham gia quan hệ hòa giải của mỗi loại hình hòa giải cũng khác nhau, mặc dù, các loại hình hòa giải cũng có một số đặc trưng chung giống nhau (hiểu theo nghĩa rộng).

Trong từ điển luật học Black's (West Pub,1983), hòa giải (mediation) là: “*Sự can thiệp; sự làm trung gian hòa giải; hành vi của người thứ ba làm trung gian giữa hai bên tranh chấp nhằm thuyết phục họ dàn xếp hoặc giải quyết tranh chấp giữa họ. Việc giải quyết tranh chấp thông qua người trung gian hòa giải (bên trung lập)*” [19, tr.10]. Định nghĩa này đã nêu được hình vi, vai trò trung gian của bên thứ ba trong hòa giải.

Theo từ điển luật học Pháp (Vocabulaire Juridique, Presses Univ.de France, 2edition) “*hòa giải là phương thức giải quyết tranh chấp với sự giúp đỡ của người trung gian thứ ba (hòa giải viên) để giúp đưa ra các đề nghị giải quyết một cách thân thiện*”[19, tr.10]. Trong hòa giải, việc tôn trọng quyền tự định đoạt của các bên tranh chấp về thỏa thuận giải quyết tranh chấp là một nguyên tắc cơ bản. Việc hòa giải viên “*đưa ra đề nghị giải quyết một cách thân thiện*” đôi khi sẽ có những tác động khách quan vào thỏa thuận của các bên tranh chấp.

Trong khoa học pháp lý cũng có nhiều quan niệm khác nhau về hòa giải. Có quan niệm cho rằng: “*Hòa giải là quá trình giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp giữa các bên. Trong quá trình hòa giải cần đến một bên thứ ba với vai trò trung lập, làm trung gian giúp các bên tranh chấp giải quyết được những bất đồng và đạt được một thỏa thuận phù hợp với quy định của pháp luật, đạo đức xã hội và tự nguyện thực hiện những thỏa thuận đó*”. Theo quan niệm này, hòa giải có mục đích giải quyết thành công các tranh chấp. Tuy trong thực tế, không phải tất cả các trường hợp hòa giải đều thành công nhưng hòa giải là cơ hội để các bên có thể tìm kiếm giải pháp giải quyết tranh chấp với sự giúp đỡ của một bên trung gian (hòa giải viên). Thông qua hòa giải, nếu các bên tranh chấp không thỏa thuận được với nhau về chấm dứt tranh chấp thì họ cũng có cơ hội để tìm hiểu nhau về nguyên nhân của tranh chấp, thể hiện thiện chí, kiềm chế được mức độ mâu thuẫn, xung đột.

Cũng có tác giả cho rằng, hòa giải, xét ở mức độ chung nhất, là hình thức giải quyết tranh chấp, mà theo đó các bên trong quá trình thương lượng có sự tham gia của bên thứ ba độc lập do hai bên cùng chấp nhận hay chỉ định làm vai trò trung gian để hỗ trợ cho các bên nhằm tìm kiếm những giải pháp thích hợp cho việc giải quyết xung đột, chấm dứt các tranh chấp, bất hòa.

Ở nước ta hiện nay có những hình thức hòa giải khác nhau: hòa giải tại Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự, hôn nhân và gia đình, hòa giải các tranh chấp lao động, hòa giải bằng trọng tài thương mại, hòa giải các tranh chấp nhỏ tại cộng đồng dân cư thông qua hòa giải ở cơ sở.

Điều 127, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận: “Ở cơ sở, thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những vi phạm pháp luật và những tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật”.

Điều 1, Pháp lệnh về hòa giải ở cơ sở quy định: “Hòa giải ở cơ sở là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ nhân dân, phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư”.

Hòa giải cũng là giải quyết các tranh chấp, bất đồng giữa hai hay nhiều bên tranh chấp bằng việc các bên dàn xếp, thương lượng với nhau có sự tham gia của bên thứ ba (không phải là bên tranh chấp). Hòa giải còn được hiểu ở góc độ rộng hơn là một quá trình, trong đó bên thứ ba giúp hai bên tranh chấp ngồi lại với nhau để cùng giải quyết vấn đề của họ. Hòa giải cũng được coi là sự tiếp nối của quá trình thương lượng, trong đó các bên cố gắng làm điều hoà những ý kiến bất đồng.

Mặc dù những quan niệm trên đây còn có những quan điểm khác nhau, nhưng có thể thấy rằng các quan niệm đều thống nhất xác định hòa giải là một biện pháp giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp và có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, bảo đảm quyền tự định đoạt của các bên trong việc giải quyết mâu thuẫn tranh chấp

Trong giao lưu dân sự, các bên hoàn toàn tự thỏa thuận, tự nguyện, không bên nào áp đặt bên nào hoặc cấm đoán, cưỡng ép, đe dọa, ngăn cản bên nào. Mọi thỏa thuận, cam kết phải do chính các bên quyết định. Quyền tự định đoạt của đương sự

trong giao lưu dân sự được pháp luật bảo đảm. Điều 4, Bộ luật Dân sự 2005 quy định: *“Quyền tự do cam kết, thỏa thuận trong việc xác lập quyền, nghĩa vụ được pháp luật bảo đảm, nếu cam kết, thỏa thuận đó không vi phạm điều cấm của pháp luật, không trái đạo đức xã hội. Trong quan hệ dân sự, các bên hoàn toàn tự nguyện, không bên nào được áp đặt, cấm đoán, cưỡng ép, đe dọa, ngăn cản bên nào. Cam kết, thỏa thuận hợp pháp có hiệu lực bắt buộc thực hiện đối với các bên và phải được cá nhân, pháp nhân, chủ thể khác tôn trọng”*. Khi có tranh chấp xảy ra, các chủ thể có quyền tự thương lượng, định đoạt phương thức giải quyết tranh chấp đó theo quy định của pháp luật. Mặt khác, pháp luật cũng quy định hòa giải là một nguyên tắc cơ bản trong giao lưu dân sự. Điều 12, Bộ luật Dân sự 2005 về nguyên tắc hòa giải nêu rõ: *“Trong quan hệ dân sự, việc hòa giải giữa các bên phù hợp với quy định của pháp luật được khuyến khích”*. Quyền tự định đoạt của đương sự trong hòa giải để giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

Một là, sự tự nguyện hòa giải của các bên mâu thuẫn, tranh chấp

Khi có mâu thuẫn, tranh chấp xảy ra, hòa giải hay không hòa giải mâu thuẫn, tranh chấp đó do chính các bên quyết định, không một ai với bất cứ hình thức nào được ép buộc các bên hòa giải. Quyền tự nguyện hòa giải của các bên mâu thuẫn, tranh chấp được pháp luật bảo đảm.

Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013 đã quy định: *“Tôn trọng sự tự nguyện của các bên; không bắt buộc, áp đặt các bên trong hòa giải ở cơ sở”*. Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản của hòa giải ở cơ sở.

Trong tố tụng dân sự, hòa giải là một nguyên tắc, thủ tục trong quá trình giải quyết các vụ án dân sự. Thông qua hòa giải, Tòa án giúp đỡ các đương sự thỏa thuận với nhau về giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, việc quy định hòa giải là một nguyên tắc, thủ tục tố tụng không có nghĩa là bắt buộc các đương sự phải hòa giải, mà xác định trách nhiệm của Tòa án trong quá trình giải quyết tranh chấp phải tạo điều kiện để các đương sự hòa giải với nhau. Việc có hòa giải hay không về giải quyết vụ án do các đương sự quyết định, không một ai có quyền bắt buộc các đương sự phải hòa giải.

Hai là, sự thỏa thuận về giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp phải do chính các bên mâu thuẫn, tranh chấp quyết định phù hợp với pháp luật và truyền thống, đạo đức xã hội

Chỉ có chủ thể có quyền và nghĩa vụ đang mâu thuẫn, tranh chấp thì mới có quyền thỏa thuận về giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp đó. Mọi quyết định về giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp bằng hòa giải phải thể hiện ý chí tự nguyện của chính các đương sự, mà không có sự can thiệp, áp đặt từ bên ngoài. Đương nhiên, nội dung thỏa thuận của các bên mâu thuẫn, tranh chấp không trái với pháp luật, truyền thống, đạo đức xã hội; không được làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích cá nhân và tổ chức khác có liên quan.

Thứ hai, nhân vật trung tâm của hòa giải là bên trung gian giúp cho các bên mâu thuẫn, tranh chấp thỏa thuận với nhau về giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp

Quá trình hòa giải đòi hỏi cá nhân hoặc tổ chức có vai trò trung gian, khách quan giúp đỡ các bên thỏa thuận về việc giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp và không áp đặt hoặc can thiệp vào nội dung thỏa thuận đó. Theo quy định của pháp luật, bên trung gian có thể là Tòa án khi hòa giải các vụ án dân sự, hoặc có thể là Hội đồng hòa giải lao động cơ sở khi giải quyết các tranh chấp lao động, hoặc có thể là cơ quan Trọng tài khi hòa giải các tranh chấp kinh tế, hoặc có thể là Tổ hòa giải ở cơ sở khi giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trong nội bộ nhân dân. Bất kỳ cá nhân, tổ chức nào cũng có thể giúp các bên đi đến thỏa thuận giải quyết tranh chấp, bất đồng nếu các bên tranh chấp mong muốn. Mâu thuẫn, tranh chấp do các bên tự thương lượng để giải quyết, hoặc được giải quyết bằng biện pháp tài phán thì việc giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp đó không phải là hòa giải. Đây là điểm khác biệt giữa hòa giải với các biện pháp giải quyết tranh chấp khác.

Xuất phát từ những quan niệm trên, có thể hiểu: *hòa giải là phương thức giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp, theo đó, với sự giúp đỡ của cá nhân, tổ chức giữ vai trò trung gian, các bên tranh chấp tự nguyện thỏa thuận giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn, phù hợp với quy định của pháp luật, truyền thống đạo đức xã hội.*

1.1.2. Khái niệm và đặc điểm hòa giải ở cơ sở

Theo quy định tại Điều 2 của Luật Hòa giải ở cơ sở thì: *Hoà giải ở cơ sở là việc hoà 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 theo quy định của Luật hòa giải ở cơ sở*”.

Theo quy định này, hòa giải ở cơ sở có các đặc điểm sau:

Về chủ thể thực hiện hòa giải: Tổ hoà giải hiện nay không phải là một tổ chức chính quyền mà là một tổ chức quần chúng của nhân dân được thành lập theo đơn vị dân cư ở cơ sở: xóm, thôn, làng, bản, ấp, tổ dân phố, cụm dân cư. Việc hoà giải, giải quyết những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân do hòa giải viên thực hiện. Trong quá trình hòa giải, nếu thấy cần thiết, hòa giải viên và một trong các bên được sự đồng ý của bên kia có thể mời người có uy tín trong dòng họ, người có trình độ pháp lý, có kiến thức xã hội; già làng, người có chức sắc tôn giáo, người biết rõ vụ, việc; đại diện của cơ quan, tổ chức hoặc người có uy tín khác tham gia hòa giải. Như vậy, ngoài tổ viên tổ hòa giải thì việc hòa giải được tiến hành bởi nhiều chủ thể khác ngoài tổ hòa giải, tùy theo đặc điểm của từng vụ việc mà tổ hòa giải quyết định người nào được mời tham gia vụ việc hòa giải đó, số hòa giải viên cho vụ việc hòa giải.

Về bản chất của quá trình hòa giải: Trong hoạt động hoà giải, các bên tranh chấp cần đến một bên thứ ba (sau đây gọi là Hoà giải viên) làm trung gian, giúp họ đạt được một thỏa thuận, giải quyết được những bất đồng. Trong quá trình hoà giải, Hoà giải viên có vai trò trung lập, khách quan, vận dụng pháp luật, đạo đức xã hội và phong tục tập quán tốt đẹp của nhân dân ta, để giải thích, hướng dẫn, giúp đỡ và thuyết phục các bên tranh chấp tự nguyện giải quyết với nhau những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ, xoá bỏ mâu thuẫn, bất đồng và đạt được thỏa thuận phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội, nhằm giữ gìn sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân, góp phần phòng ngừa và hạn chế vi phạm pháp luật, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư. Các thỏa thuận, cam kết từ kết quả của quá trình hòa giải không có giá trị bắt buộc cưỡng chế thi hành mà phụ thuộc vào thiện chí, sự tự nguyện của các bên.

Về phương pháp hòa giải: Việc hòa giải được tiến hành chủ yếu bằng lời nói, trên cơ sở pháp luật, đạo đức xã hội và bằng uy tín của mình, Hòa giải viên giải thích, thuyết phục, giáo dục, cảm hoá, động viên các bên tranh chấp tự hoà giải, đi đến thoả thuận giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn và những bất đồng với phương châm kiên trì và bền bỉ không có giới hạn. Trong trường hợp các bên tranh chấp yêu cầu tổ viên Tổ hòa giải lập biên bản hòa giải thì Tổ hòa giải lập biên bản. Tuy nhiên, biên bản hòa giải không phải là một chứng cứ pháp lý và cũng không làm phát sinh hậu quả pháp lý. Đó chỉ là sự thỏa thuận giữa các bên mang ý nghĩa đạo lý, danh dự và tạo nên sự ràng buộc về mặt đạo lý và tâm lý giữa các bên.

Về quy trình, thủ tục hòa giải: Trình tự, thủ tục hoà giải không quy định bắt buộc và không có một khuôn mẫu thống nhất chung. Trong quá trình hòa giải, tùy thuộc đối tượng, tính chất vụ việc, điều kiện mâu thuẫn và quan hệ gia đình, xã hội... của các bên tranh chấp mà Hoà giải viên lựa chọn phương pháp, cách thức, kỹ năng hoà giải phù hợp.

Hòa giải ở cơ sở là một truyền thống, một đạo lý tốt đẹp của dân tộc Việt Nam. Hoạt động hòa giải mang đậm tính nhân văn sâu sắc, hoạt động vì mọi người và trên cơ sở tình người. Mục đích chính của công tác hòa giải ở cơ sở nhằm giữ gìn tình làng, nghĩa xóm, tình đoàn kết tương thân, tương ái trong cộng đồng, tập thể, hàn gắn, vun đắp sự hòa thuận, hạnh phúc cho từng gia đình. Hòa giải mang lại niềm vui cho mọi người, mọi nhà và góp phần giữ gìn trật tự an toàn xã hội, nâng cao ý thức chấp hành và tôn trọng pháp luật cho người dân. Với tầm quan trọng trên, ngày 20 tháng 6 năm 2013, Quốc hội đã ban hành Luật số: 35/2013/QH13 về Hòa giải ở cơ sở thay cho Pháp lệnh về hoà giải ở cơ sở. Đây là văn bản pháp luật cao nhất từ trước đến nay. Ngày 27 tháng 02 năm 2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật hòa giải ở cơ sở. Đây là những văn bản pháp lý quan trọng thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước đối với công tác hòa giải ở cơ sở, khẳng định vị trí, vai trò không thể thiếu được của công tác này trong đời sống cộng đồng. Đồng thời xuất phát từ tình hình thực tế trong điều kiện

chúng ta đang thực hiện đổi mới đất nước, thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, bên cạnh đó sự tác động của mặt trái kinh tế thị trường đã ảnh hưởng và làm gia tăng các quan hệ trong giao lưu dân sự và cũng từ đó đã làm phát sinh các mâu thuẫn, tranh chấp. Trước thực tế đó, việc ban hành Luật hòa giải ở cơ sở có tính pháp lý cao là yêu cầu cần thiết, nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn hiện nay.

1.1.3. Vai trò của hòa giải ở cơ sở

Thứ nhất, hòa giải cơ sở góp phần giữ gìn tình đoàn kết trong cộng đồng dân cư, xây dựng xã hội bình yên, giàu mạnh, tăng cường tình đoàn kết trong nhân dân và phát huy khối đại đoàn kết toàn dân.

Hòa giải trước hết xuất phát từ đặc điểm lịch sử, truyền thống, tâm lý dân tộc. Trong các làng xã cổ truyền, cả cuộc đời người nông dân quen sống với các mối quan hệ xóm giềng, huyết thống ràng buộc nhau một cách bền chặt, do đó người Việt Nam rất coi trọng tình làng nghĩa xóm, “tối lửa tắt đèn” có nhau. Nếu có mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp về quyền lợi, nghĩa vụ giữa các thành viên trong gia đình, dòng họ, hay với hàng xóm láng giềng, họ chủ trương “đóng cửa bảo nhau”, “chín bỏ làm mười” vì “một điều nhịn chín điều lành”. Hơn nữa, trong một cộng đồng làng xã khép kín thì “phép vua thua lệ làng”, người Việt có thói quen ứng xử theo đạo đức, phong tục, tập quán, truyền thống hơn là theo pháp luật. Họ rất ngại kiện tụng. Khi đã phải đưa nhau ra chốn “công đường” thì tình làng, nghĩa xóm, quan hệ giữa các bên khó có thể hàn gắn như cũ. Vì vậy, để giữ gìn mối quan hệ tình làng, nghĩa xóm, trong mọi trường hợp, hòa giải vẫn được xem là phương án tối ưu.

Xuất phát từ truyền thống đoàn kết và tâm lý cộng đồng nên cách giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp thông qua hòa giải được thừa nhận và khuyến khích, đặc biệt là hoà giải ở cơ sở. Ngoài ra, hòa giải ở cơ sở có lợi thế là đa số các hòa giải viên sống cùng địa bàn dân cư với các bên có mâu thuẫn. Do đó, họ thường có điều kiện hiểu rõ sự việc và tính cách của từng cá nhân liên quan nên việc giải quyết các vụ việc được thấu tình, đạt lý hơn. Có thể nói, trên thực tế hoạt động

hòa giải mang đậm tính nhân văn, hoạt động vì mọi người trên cơ sở đạo đức xã hội và nền tảng pháp luật.

Thứ hai, công tác hòa giải trực tiếp giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân; tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân thông qua sự hiểu biết lẫn nhau; giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm ở cơ sở. Thông qua việc phát hiện và giải quyết tận gốc những mâu thuẫn, tranh chấp chúng ta phát hiện những bất cập trong các quy định của pháp luật để từ đó kiến nghị cấp có thẩm quyền điều chỉnh cho phù hợp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật; đồng thời qua hòa giải sẽ góp phần ổn định trật tự xã hội ở địa bàn dân cư, tạo điều kiện thuận lợi cho các cấp chính quyền tăng cường công tác quản lý xã hội ở cơ sở, phát huy dân chủ, thúc đẩy kinh tế - xã hội, văn hóa phát triển, cuộc sống của người dân được ấm no, tự do, hạnh phúc.

Thứ ba, công tác hoà giải ở cơ sở có hiệu quả sẽ góp phần giải quyết nhanh chóng, kịp thời các vụ việc; hạn chế đơn thư, khiếu kiện trong nhân dân, giảm bớt tình trạng gửi đơn kiện cáo lên Toà án, cơ quan hành chính cấp trên, giúp cho các cơ quan nhà nước giảm bớt việc giải quyết đơn thư khiếu kiện không cần thiết, tiết kiệm thời gian và tiền bạc của cơ quan nhà nước và công dân. Thực tiễn cho thấy, mỗi năm cơ sở hòa giải thành bao nhiêu vụ việc tức là giảm được bấy nhiêu vụ việc mà cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết.

Thứ tư, công tác hoà giải góp phần phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân, hình thành trong mỗi cá nhân ý thức chấp hành pháp luật, kỷ cương của Đảng và Nhà nước, từng bước xây dựng ý thức “*sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật*” trong cộng đồng dân cư.

1.2. Tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở

1.2.1. Tổ chức hòa giải ở cơ sở

Theo quy định của pháp luật, hòa giải ở cơ sở được thực hiện thông qua hoạt động của Tổ hòa giải. Tổ hòa giải là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở cơ sở (thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác) để hoạt động hòa giải theo quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở.

1.2.1.1. Tổ hòa giải

Điều 12. Luật Hòa giải ở cơ sở quy định “*Tổ hòa giải gồm có tổ trưởng và*

các hòa giải viên. Mỗi tổ hòa giải có 03 hòa giải viên trở lên, trong đó có hòa giải viên nữ. Đối với vùng nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, tổ hòa giải phải có hòa giải viên là người dân tộc thiểu số". Về cơ bản, Luật Hòa giải ở cơ sở đã kế thừa các quy định trước đây về hòa giải ở cơ sở, tổ hòa giải gồm tổ trưởng và các hòa giải viên; mỗi tổ hòa giải có từ hòa giải viên trở lên. Tuy nhiên, để phù hợp với yêu cầu của thực tiễn và đảm bảo nguyên tắc bình đẳng giới, Luật bổ sung quy định về thành phần tổ hòa giải phải có hòa giải viên nữ. Đối với vùng dân tộc thiểu số, tổ hòa giải phải có hòa giải viên là người dân tộc nhằm khuyến khích người có uy tín trong cộng đồng, người am hiểu phong tục tập quán vùng dân tộc tham gia hòa giải.

Tổ trưởng Tổ hòa giải là người do hòa giải viên bầu trong số các hòa giải viên để phụ trách tổ hòa giải. Việc bầu tổ trưởng tổ hòa giải được thực hiện dưới sự chủ trì của Trưởng ban công tác Mặt trận bằng hình thức biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín. Kết quả bầu tổ trưởng tổ hòa giải được lập thành văn bản và gửi Chủ tịch UBND cấp xã để ra quyết định công nhận. Tiếp tục kế thừa, mở rộng và phát huy vai trò, trách nhiệm của tổ trưởng tổ hòa giải trong hoạt động hòa giải ở cơ sở, Luật Hòa giải ở cơ sở quy định rõ, cụ thể hơn quyền và nghĩa vụ của tổ trưởng tổ hòa giải.

Tổ viên Tổ hòa giải là hòa giải viên được nhân dân cơ sở bầu chọn công khai, dân chủ trong cộng đồng, là đại diện cho các giới, các tổ chức, đoàn thể của nhân dân ở cơ sở và được chính quyền xã, phường, thị trấn công nhận.

Hòa giải viên là người được công nhận theo quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở để thực hiện hoạt động hòa giải ở cơ sở. Điều 7, Luật Hòa giải ở cơ sở quy định *"Người được bầu làm hòa giải viên phải là công dân Việt Nam thường trú tại cơ sở, tự nguyện tham gia hoạt động hòa giải và có các tiêu chuẩn sau đây:*

- 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*

Trong số các tiêu chuẩn của hòa giải viên trên, tiêu chuẩn *"có hiểu biết pháp luật"* là một tiêu chuẩn mới, có ý nghĩa quan trọng. Bởi lẽ trong xã hội ngày nay các mâu thuẫn, tranh chấp ngày càng đa dạng, phức tạp, trình độ dân trí ngày càng cao. Để giải thích, hướng dẫn, vận động các bên tranh chấp thỏa thuận với nhau đòi hỏi hòa giải viên không chỉ có uy tín, đạo đức, khả năng thuyết phục mà phải có hiểu biết pháp luật mới có thể giải thích, tuyên truyền, hướng dẫn các bên một cách thấu

tình, đạt lý từ đó họ tự thỏa thuận, dàn xếp với nhau những tranh chấp . Mặt khác, có hiểu biết pháp luật sẽ giúp hòa giải viên tự tin, bản lĩnh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, bảo đảm việc hòa giải đạt chất lượng hiệu quả. Hơn nữa, một trong những nhiệm vụ quan trọng của hòa giải viên không kém nhiệm vụ thực hiện hòa giải là thông qua hòa giải ở cơ sở để tuyên truyền về đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến với Nhân dân. Do đó việc bổ sung tiêu chuẩn này vào Luật Hòa giải ở cơ sở là hoàn toàn phù hợp.

- Thẩm quyền quyết định thành lập tổ hòa giải

Chủ tịch UBND xã trên cơ sở căn cứ vào đặc điểm, tình hình kinh tế xã hội, dân số của địa phương và đề nghị của Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã quyết định thành lập Tổ hòa giải ở cơ sở. Trong trường hợp cần thành lập thêm tổ hòa giải mới thì căn cứ vào kết quả rà soát, đánh giá về tổ chức, hoạt động của Tổ hòa giải trên địa bàn hằng năm, Trưởng Ban công tác Mặt trận kiến nghị Ban Thường trực Ủy ban Mặt Tổ Quốc Việt Nam cấp xã về dự kiến số lượng bổ sung tổ hòa giải cần thành lập mới. Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã tổng hợp kiến nghị của Trưởng ban công tác Mặt trận và đề nghị UBND cùng cấp quyết định số lượng tổ hòa giải ở địa phương.

Như vậy, pháp luật về hòa giải ở cơ sở hiện hành không bắt buộc tất cả các thôn, tổ dân phố đều phải thành lập tổ hòa giải mà giao thẩm quyền này cho Chủ tịch UBND cấp xã quyết định.

1.2.1.2. Trách nhiệm của tổ hòa giải

Khác với quy định của Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở, tại Điều 13 Luật Hòa giải ở cơ sở đã quy định cụ thể và đầy đủ trách nhiệm của tổ hòa giải. Theo đó, tổ hòa giải có trách nhiệm: tổ chức thực hiện hòa giải, tổ chức trao đổi kinh nghiệm, thảo luận các giải pháp để tiến hành hòa giải vụ, việc phức tạp; phối hợp với Ban công tác Mặt trận, Chi hội Phụ nữ, Chi đoàn Thanh niên, Chi hội Cựu chiến binh, Chi hội Nông dân, Chi hội Người cao tuổi; các tổ hòa giải và tổ chức, cá nhân khác trong hoạt động hòa giải ở cơ sở; đề nghị khen thưởng tổ hòa giải, hòa giải viên có thành tích xuất sắc trong công tác hòa giải. Quy định này đã khẳng định vị trí, vai trò đồng thời cũng đề cao trách

nhiệm của tổ hòa giải trong việc phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội ở cơ sở, đoàn thể nhân dân khác trong hoạt động hòa giải ở cơ sở hiện nay.

1.2.2. Hoạt động hòa giải ở cơ sở

1.2.2.1. Nguyên tắc hòa giải ở cơ sở

Theo Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học, nguyên tắc được hiểu là *“điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo trong một loạt việc làm”* [35, tr.400]. Xuất phát từ bản chất, đặc điểm của hòa giải ở cơ sở, việc tiến hành hòa giải phải đảm bảo nguyên tắc sau:

- Tôn trọng sự tự nguyện của các bên; không bắt buộc, áp đặt các bên trong hòa giải ở cơ sở.

Điều 2, Luật hòa giải ở cơ sở quy định *“Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận...”*. Như vậy, trong hoạt động hòa giải, các bên tranh chấp cần đến một bên thứ ba là hòa giải viên làm trung gian hòa giải để các bên đạt được thỏa thuận, chấm dứt tranh chấp, bất đồng. Hòa giải viên được thực hiện những hoạt động cụ thể như hướng dẫn, tư vấn, giải thích, thuyết phục, động viên...nhưng những hoạt động này hoàn toàn không mang tính cưỡng chế, áp đặt các bên. Ngay từ bước đầu khi các bên có mâu thuẫn, tranh chấp thì việc yêu cầu hòa giải hay không của các bên là một trong những căn cứ để hòa giải viên thực hiện hòa giải. Nếu các bên không chấp nhận việc hòa giải thì hòa giải viên cũng không thể dùng ý chí chủ quan của mình mà bắt buộc họ tiến hành hòa giải. Trong quá trình hòa giải, các bên được lựa chọn hòa giải viên, địa điểm, thời gian tiến hành hòa giải; lựa chọn hình thức hòa giải công khai hay không; việc hòa giải có lập biên bản hay không...Tính tự định đoạt rất cao của các bên tranh chấp còn thể hiện khi một bên hay các bên yêu cầu chấm dứt hòa giải thì vụ việc hòa giải kết thúc. Kể cả trường hợp hòa giải thành, mà các bên không tự nguyện thực hiện các cam kết thì hòa giải viên cũng chỉ động viên, thuyết phục các bên thực hiện thỏa thuận; kịp thời thông báo tới tổ trưởng tổ hòa giải để báo cáo Trưởng ban công tác Mặt trận những vấn đề nảy sinh trong quá trình theo dõi, đôn đốc thực hiện. Trưởng ban công tác Mặt trận chủ trì, phối hợp với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, gia

đình dòng họ, người có uy tín vận động, thuyết phục mà không áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành thỏa thuận của họ. Đây cũng là điểm khác biệt của hòa giải ở cơ sở so với hòa giải của cơ quan nhà nước, là thủ tục tiền tố tụng trước khi tiến hành các bước theo quy trình tố tụng, biên bản ghi lại sự thỏa thuận có giá trị pháp lý bắt buộc các bên đã thỏa thuận phải thực hiện. Với hàm ý như trên, Luật thể hiện rõ chính sách của Nhà nước về hòa giải ở cơ sở là khuyến khích các bên giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp bằng hình thức hòa giải ở cơ sở và hình thức hòa giải thích hợp khác. Theo đó, Nhà nước có chính sách tạo điều kiện, hỗ trợ kinh phí cho hoạt động hòa giải ở cơ sở, không can thiệp sâu vào hoạt động hòa giải ở cơ sở để hòa giải ở cơ sở giữ đúng vị trí là hoạt động tự quản của nhân dân từ đó góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong quản lý xã hội.

- 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.

Nguyên tắc có lý có tình này là một nguyên tắc đặc trưng nhất đối với hòa giải ở cơ sở so với loại hình hòa giải khác. Trong quá trình hòa giải, hòa giải viên cần đề cao yếu tố trọng tình cảm, đề cao đạo đức của người Việt Nam để phân tích, khuyên nhủ các bên ứng xử phù hợp với chuẩn mực đạo đức như con cái phải có hiếu với bố mẹ, anh em như thể tay chân, hàng xóm tối lửa tắt đèn có nhau... Bên cạnh đó, hòa giải viên cũng phải dựa vào chính sách, quy định của pháp luật để phân tích, đưa ra lời khuyên và hướng dẫn các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật nhằm 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.

Một vụ việc chỉ được giải quyết dứt điểm và hiệu quả khi hòa giải viên cần vận dụng hài hòa giữa đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước và chuẩn mực đạo đức truyền thống của dân tộc, phong tục tập quán, văn hóa của địa phương, tập quán từng vùng miền.

- 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 khoản 4 và khoản 5 Điều 10 của Luật này

Thông thường khi mâu thuẫn, tranh chấp xảy ra, mỗi bên đều có lý lẽ riêng, tự cho mình là đúng, không thấy điều sai trái của mình gây ra cho người khác hoặc cố tình bảo vệ lợi ích của mình một cách hợp pháp. Vì vậy, khi thực hiện hòa giải, hòa giải viên phải tiến hành hòa giải một cách khách quan, công bằng, kịp thời, bảo đảm “lý” và “tình”, quan tâm đến lợi ích các bên, không được thiên vị, định kiến hay nể nang bên nào. Và chỉ khi hòa giải viên khách quan, công bằng thì mới tạo được lòng tin của các bên từ đó họ mới lắng nghe, tiếp thu ý kiến của hòa giải viên. Bên cạnh đó khi được các bên tin tưởng, tiết lộ về đời tư của họ thì hòa giải viên cũng cần tôn trọng và giữ bí mật đời tư của các bên tranh chấp.

- 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.

Trong mọi trường hợp, hòa giải viên không chỉ giúp các bên đạt được tranh chấp mà còn góp phần giáo dục ý thức tôn trọng pháp luật của công dân. Khi hướng dẫn các bên thỏa thuận giải quyết tranh chấp không được trái với quy định của pháp luật và không được lợi dụng hòa giải để làm thiệt hại đến lợi ích của người thứ ba, lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng.

- Bảo đảm bình đẳng giới trong tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở.

Việc bảo đảm bình đẳng giới nhằm tạo điều kiện cho mọi cá nhân, không phân biệt nam nữ, giàu nghèo, tôn giáo, dân tộc có cơ hội như nhau trong việc sử dụng hòa giải ở cơ sở khi có mâu thuẫn, tranh chấp và vi phạm pháp luật thuộc phạm vi hòa giải ở cơ sở xảy ra. Nguyên tắc này thể hiện ở hai phương diện: Một là, bình đẳng giới trong các quy định đối với hòa giải viên, tổ trưởng tổ hòa giải “mỗi tổ hòa giải có từ 03 hòa giải viên, trong đó có hòa giải viên nữ”. Hai là, bình đẳng giới còn thể hiện trong các quy định đối với các bên là thành viên gia đình, cá nhân được hòa giải.

- Không lợi dụng hòa giải ở cơ sở 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.

Mặc dù pháp luật khuyến khích các bên giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp với nhau bằng hình thức hòa giải ở cơ sở và các hình thức hòa giải thích hợp khác nhưng Luật cũng đề cao việc bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên theo quy định của pháp luật hình sự, hành chính. Trong trường hợp, các mâu thuẫn, tranh chấp có dấu hiệu vi phạm pháp luật phải bị xử lý hành chính, xử lý về hình sự thì không được lợi dụng việc hòa giải ở cơ sở để trốn tránh việc xử lý đó hoặc ngăn cản các bên liên quan bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình theo quy định của pháp luật.

1.2.2.2. Phạm vi hòa giải ở cơ sở

Với đặc điểm là phương thức giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn, vi phạm pháp luật nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ nhân dân nhưng không phải tất cả mọi vụ việc xảy ra đều có thể được tiến hành hòa giải. Theo quy định tại khoản 1, Điều 3 Luật Hòa giải ở cơ sở và khoản 1, khoản 2 điều 5 Nghị định số 15/2014/NĐ-CP hòa giải ở cơ sở được tiến hành trong phạm vi sau:

+ Những vụ việc được tiến hành hòa giải

- 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);

- 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. Trong trường hợp này, tổ hòa giải với tư cách là một thiết chế xã hội không mang tính quyền lực chỉ hòa giải về các tranh chấp về quyền, lợi ích phát sinh từ quan hệ dân cư là tranh chấp nhỏ. Căn cứ để coi là tranh chấp nhỏ không nhất thiết dựa vào giá trị tranh chấp, có những trường hợp tuy giá trị tranh chấp tương đối lớn nhưng vẫn có thể hòa giải được vì tính tiết vụ việc đơn giản, mâu thuẫn không quá gay gắt có thể thuyết phục được các bên tranh chấp thỏa thuận mà không trái với các nguyên tắc do pháp luật quy định.

- 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; nuôi con nuôi; ly hôn...

- 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 như trộm cắp vặt, đánh chửi nhau gây mất trật tự công cộng, va quệt xe gây thương tích nhẹ, lừa đảo, đánh bạc nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự, xử lý vi phạm hành chính..

Như vậy, việc hòa giải được tiến hành đối với các tranh chấp phát sinh từ những vi phạm pháp luật mà theo quy định của pháp luật, những vi phạm đó chưa đến mức xử lý bằng biện pháp hành chính hoặc biện pháp hình sự. Đó là những vi phạm pháp luật nhỏ, nghĩa là những vi phạm pháp luật thuộc loại này có thể có yếu tố cấu thành tội song chưa đến mức nguy hiểm cho xã hội, hậu quả của hành vi gây ra chưa đáng kể, ví dụ: hành vi ăn trộm con gà, buồng chuối...hay hành vi đánh nhau gây thương tích nhẹ...

- 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; 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.

- Những vụ, việc khác mà pháp luật không cấm.

+ *Những vụ việc không được hòa giải :*

- Tội phạm hình sự, trừ trường hợp mà người bị hại không yêu cầu xử lý về hình sự và không bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý hành chính theo quy định của pháp luật.

- Hành vi vi phạm pháp luật bị xử lý hành chính, gồm:

+ Hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lý nhà nước mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử lý hành chính;

+ Hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính như giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính;

- Vi phạm pháp luật và các tranh chấp mà theo quy định của pháp luật thì không được hòa giải như: Kết hôn trái pháp luật (tảo hôn, việc kết hôn bị ép buộc, cưỡng ép, vi phạm nguyên tắc tự nguyện; việc kết hôn thuộc các trường hợp cấm kết hôn theo quy định của Luật Hôn nhân và gia đình); gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước; tranh chấp phát sinh từ giao dịch trái pháp luật (người tham gia giao dịch không có năng lực hành vi dân sự để thực hiện giao dịch đó; mục đích và nội dung của giao dịch trái pháp luật, trái đạo đức xã hội; người tham gia giao dịch không hoàn toàn tự nguyện, bị lừa dối hoặc cưỡng ép; hình thức giao dịch không phù hợp với quy định của pháp luật);

- Tranh chấp lao động, thương mại: được thực hiện theo quy định của Bộ luật lao động, Luật thương mại và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Đối với việc xác định phạm vi hòa giải ở cơ sở mà “*Trong trường hợp chưa xác định được vụ, việc có thuộc phạm vi hòa giải ở cơ sở hay không, thì hòa giải viên đề nghị công chức Tư pháp - Hộ tịch hướng dẫn*” (Điều 7, Nghị định 15/NĐ-CP).

Trong trường hợp xác định vụ, việc không thuộc phạm vi hòa giải theo quy định tại Điều 3 của Luật hòa giải ở cơ sở và Khoản 2 Điều 5 của Nghị định này, thì hòa giải viên 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.

1.2.2.3. Thủ tục tiến hành hòa giải ở cơ sở

a) Căn cứ để tiến hành hòa giải ở cơ sở

Luật quy định có 03 căn cứ để tiến hành hòa giải, bao gồm:

- *Do yêu cầu của một bên hoặc các bên:* Quy định này nhằm đề cao tính tự nguyện, chủ động của các bên khi có nhu cầu hòa giải mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật. Đối với trường hợp này, hòa giải ở cơ sở sẽ diễn ra thuận lợi hơn so với các trường hợp khác. Do đó khi các bên có yêu cầu hòa giải thì tổ hòa giải, hòa giải viên cần thiết phải nhận diện vụ việc có thuộc phạm vi hòa giải hay không. Đối với trường hợp một bên yêu cầu thì việc hòa giải ở cơ sở vẫn được thực hiện mà không nhất thiết có sự đồng ý của bên kia.

- *Do hòa giải viên trực tiếp chứng kiến hoặc biết về các mâu thuẫn, vi phạm pháp luật và tranh chấp thuộc phạm vi hòa giải:* Theo đó, khi hòa giải viên chứng kiến trực tiếp tranh chấp, mâu thuẫn giữa các bên đang xảy ra và nhận thức rằng nếu không kịp thời hòa giải thì có thể dẫn đến xô sát, gây thương tích, từ quan hệ dân sự có thể dẫn đến hình sự...thì hòa giải viên có thể chủ động thực hiện việc hòa giải.

- *Theo phân công của tổ trưởng tổ hòa giải hoặc cơ quan, tổ chức có liên quan:* Căn cứ vào tính chất vụ, việc, điều kiện mâu thuẫn, tranh chấp xã hội, gia đình... tổ trưởng tổ hòa giải xem xét phân công hòa giải viên tham gia hòa giải sao cho phù hợp về lứa tuổi, giới tính, địa vị xã hội, kinh nghiệm sống...

b) Phân công hòa giải viên

- Tổ trưởng tổ hòa giải phân công hòa giải viên tiến hành hòa giải trong trường hợp các bên không lựa chọn hòa giải viên; không phân công hòa giải viên tiến hành hòa giải nếu có căn cứ cho rằng hòa giải viên có quyền, lợi ích, nghĩa vụ liên quan đến vụ, việc hòa giải hoặc có lý do khác dẫn đến không thể bảo đảm khách quan, công bằng trong hòa giải. Trong quá trình hòa giải, nếu hòa giải viên vi phạm nguyên tắc hoạt động hòa giải hoặc nghĩa vụ khác của hòa giải viên thì tổ trưởng tổ hòa giải phân công hòa giải viên khác thực hiện việc hòa giải.

- Trong quá trình hòa giải, nếu thấy cần thiết, hòa giải viên và một trong các bên khi được sự đồng ý của bên kia có thể mời người có uy tín trong dòng họ, ở nơi sinh sống, nơi làm việc; người có trình độ pháp lý, có kiến thức xã hội; già làng,

chức sắc tôn giáo, người biết rõ vụ, việc; đại diện của cơ quan, tổ chức hoặc người có uy tín khác tham gia hòa giải.

c) Tiến hành hòa giải

- Hòa giải được tiến hành trực tiếp, bằng lời nói với sự có mặt của các bên. Trong trường hợp các bên có người khuyết tật thì có sự hỗ trợ phù hợp để có thể tham gia hòa giải.

- Hòa giải được tiến hành công khai hoặc không công khai theo ý kiến thống nhất của các bên.

- Tùy thuộc vào vụ, việc cụ thể, trên cơ sở quy định của pháp luật, đạo đức xã hội, phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân, hòa giải viên áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm giúp các bên hiểu rõ về quyền lợi, trách nhiệm của mỗi bên trong vụ, việc để các bên thỏa thuận việc giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp và tự nguyện thực hiện thỏa thuận đó.

- Trường hợp các bên đồng ý thì lập văn bản hòa giải thành theo quy định tại khoản 2 Điều 24 của Luật này. Đối với trường hợp hòa giải mà các bên tranh chấp, mâu thuẫn ở thôn, tổ dân phố khác nhau thì tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố đó phối hợp thực hiện việc hòa giải và thông báo với Trưởng ban công tác Mặt trận tại nơi đó cùng phối hợp thực hiện.

d) Kết thúc hòa giải: Kết quả hòa giải có thể là hòa giải thành hoặc là hòa giải không thành.

- Hòa giải thành: Được coi là hòa giải thành khi các bên đã đạt được thỏa thuận và tự nguyện thực hiện thỏa thuận đó. Hòa giải viên có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện thỏa thuận hòa giải do mình trực tiếp giải quyết; kịp thời thông báo cho tổ trưởng tổ hòa giải để báo cáo Trưởng ban công tác Mặt trận những vấn đề phát sinh trong quá trình theo dõi, đôn đốc thực hiện. Trong trường hợp này, Trưởng ban công tác Mặt trận chủ trì, phối hợp với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, gia đình, dòng họ, người có uy tín vận động, thuyết phục, có biện pháp giải quyết kịp thời vấn đề phát sinh đó.

- Hòa giải không thành: Việc hòa giải không thành khi các bên không thể đạt được thỏa thuận và việc tiếp tục hòa giải không thể đạt được kết quả. Trong trường hợp này hòa giải viên giải thích, hướng dẫn các bên tranh chấp xử sự phù

hợp với pháp luật đồng thời hướng dẫn các bên tranh chấp làm thủ tục cần thiết đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

Dù việc hoà giải thành hay không thành, tổ viên tổ hòa giải đều phải ghi chép nội dung tranh chấp và nội dung hoà giải vào Sổ theo dõi hoạt động hòa giải ở cơ sở để phục vụ cho việc thống kê báo cáo và tổ chức họp trao đổi kinh nghiệm trong tổ hòa giải, đồng thời rút ra những bài học kinh nghiệm về thành công hay thất bại hoặc đề đạt xin ý kiến hướng dẫn của tư pháp cấp xã.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở

1.3.1. Yếu tố chính trị

Yếu tố chính trị là toàn bộ các yếu tố tạo nên đời sống chính trị của xã hội ở từng giai đoạn lịch sử nhất định của mỗi quốc gia, bao gồm môi trường chính trị, cương lĩnh, đường lối chính trị; ý thức chính trị; hoạt động của hệ thống chính trị; cùng với đó là nền dân chủ xã hội. Yếu tố chính trị có ảnh hưởng mạnh mẽ tới hiệu quả của hoạt động thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật hòa giải ở cơ sở nói riêng. Ở nước ta, môi trường chính trị xã hội ổn định trong đó Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng; Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Vì vậy, Nhà nước tạo điều kiện để Nhân dân phát huy tính chủ động tham gia quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, thảo luận và kiến nghị với cơ quan Nhà nước về các vấn đề cơ bản của cơ quan Nhà nước, địa phương và cả nước. Hòa giải ở cơ sở là một trong những thiết chế tự quản được Nhà nước thừa nhận để tạo điều kiện cho Nhân dân tham gia quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, bằng cách tự giải quyết những mâu thuẫn, xích mích nhỏ trong nhân dân trước khi cần đến sự can thiệp giải quyết của Nhà nước. Ngược lại, nếu hòa giải ở cơ sở đạt kết quả tốt sẽ góp phần quan trọng củng cố khối đoàn kết toàn dân, tạo ra động lực mạnh mẽ trong việc xây dựng xã hội dân chủ, công bằng, văn minh; xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

1.3.2. Yếu tố pháp luật

Pháp luật gắn liền với Nhà nước. Bản thân pháp luật là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội, phản ánh đậm nét đường lối chính trị của Nhà nước. Trong giai đoạn

hiện nay, trước yêu cầu đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân thì sự đề cao tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật ngày càng quan trọng trong mọi hoạt động của tổ chức, cá nhân trong xã hội. Hòa giải ở cơ sở từ chỗ là một hoạt động mang tính tự phát trong nội bộ của nhân dân đã trở thành hoạt động của một tổ chức quần chúng được Nhà nước thừa nhận do đó hòa giải ở cơ sở không thể đứng ngoài pháp luật, đứng ngoài Nhà nước. Gắn trên mình một phần trách nhiệm chuyên tải pháp luật vào cuộc sống, hòa giải ở cơ sở cũng phải chịu sự điều chỉnh của hệ thống pháp luật. Điều này đòi hỏi, pháp luật về hòa giải ở cơ sở cũng phải phù hợp với quy định của Hiến pháp và đồng bộ với các văn bản quy phạm pháp luật khác. Thực tiễn cho thấy mỗi quá trình phát triển của hòa giải ở cơ sở ở từng giai đoạn luôn gắn với quá trình thể chế quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng thành các quy định của pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này.

Tuy nhiên, sự quản lý Nhà nước bằng pháp luật đối với hòa giải ở cơ sở không phải nhằm hành chính hóa hoạt động này, biến Tổ hòa giải thành tổ chức chính quyền mà chủ yếu là hướng dẫn nghiệp vụ, sơ kết, tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm thúc đẩy tổ chức và hoạt động hòa giải ngày càng rộng khắp. Điều này đã được chứng minh trong thực tiễn phát triển của pháp luật về hòa giải ở cơ sở. Trước khi Pháp lệnh tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở ra đời, hoạt động hòa giải ở cơ sở chỉ mang tính nhỏ lẻ, tự phát; đến khi trở thành một chế định được pháp luật điều chỉnh đã đưa hoạt động hòa giải ở cơ sở đi vào nề nếp, hiệu quả hơn cùng với đó đã xây dựng được đội ngũ hòa giải viên hùng hậu tăng 1,6 lần so với trước. Luật Hòa giải ở cơ sở ra đời năm 2013 thay thế cho Pháp lệnh về hòa giải ở cơ sở năm 1999, đã khắc phục được một số tồn tại hạn chế trong Pháp lệnh từ đó đã thúc đẩy hòa giải ở cơ sở thành phong trào lớn mạnh, là hạt nhân trong xây dựng đời sống văn hóa của cộng đồng dân cư.

1.3.3. Yếu tố văn hóa - xã hội

Văn hóa là tập hợp những kiến thức về phong tục tập quán, đức tin, nghệ thuật... được cộng đồng xã hội thừa nhận. Từng dân tộc, từng vùng miền, từng khu, tổ dân phố khác nhau sẽ có những đặc trưng văn hóa - xã hội riêng, các yếu tố này ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động thực hiện pháp luật của nhân dân trong vùng, miền đó. Một vụ việc hòa giải chỉ có hiệu quả, “có lý có tình” là khi hòa

giải viên vừa biết áp dụng hài hòa các quy định của pháp luật, với truyền thống đạo đức xã hội, phong tục tập quán tốt đẹp của dân tộc và từng vùng, miền.

Vì lẽ đó, ngay trong Luật Hòa giải ở cơ sở cũng quy định về cơ cấu thành phổ tổ hòa giải phải có hòa giải viên là người dân tộc thiểu số nếu vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số; trong trường hợp hòa giải giữa các bên ở thôn, tổ dân phố khác nhau thì tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố đó phối hợp thực hiện vì hòa giải viên là người sống ở thôn, tổ dân phố nào thì sẽ hiểu được truyền thống văn hóa xã hội, đặc thù của vùng miền đó, từ đó sẽ có sự hướng dẫn, giải thích, tư vấn dễ phù hợp với nhu cầu, tâm sinh lý đối tượng, đối tượng dễ tiếp thu cùng nhau đi tới thống nhất thỏa thuận.

1.3.4. Yếu tố tổ chức quản lý

Hòa giải ở cơ sở là hoạt động vì con người và do con người thực hiện. Tổ chức, con người là nhân tố, là chủ thể thực hiện hòa giải ở cơ sở. Không có tổ chức, nhân lực thực hiện hòa giải ở cơ sở thì hòa giải ở cơ sở không thể thực hiện được. Thực tiễn hoạt động hòa giải ở cơ sở cho thấy: chỗ nào có tổ chức hòa giải chặt chẽ, rộng khắp, vững mạnh; đội ngũ cán bộ công chức theo dõi, hướng dẫn quản lý hòa giải cơ sở đủ số lượng và năng lực, hòa giải viên hăng hái nhiệt tình thêm vào đó có sự quan tâm, lãnh đạo chỉ đạo động viên, khuyến khích kịp thời của cấp ủy, chính quyền địa phương; sự phối hợp của các cấp, các ngành, đoàn thể thì nơi ấy hòa giải ở cơ sở sẽ thực chất, hiệu quả. Ngược lại, ở nơi nào tổ chức thiếu chặt chẽ, không rộng khắp, thiếu nhân lực, thiếu sự quan tâm, động viên, khuyến khích...thì nơi đó hòa giải ở cơ sở chỉ mang tính hình thức, chiếu lệ.

1.3.5. Yếu tố kinh tế

Trong khuôn khổ là yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hòa giải ở cơ sở, yếu tố kinh tế được hiểu là kinh phí, cơ sở vật chất bảo đảm cho hòa giải ở cơ sở. Từ quan điểm “*có thực mới vực được đạo*”, có rất nhiều nhận định cho rằng, dù hoạt động của hòa giải viên là tự nguyện và cơ bản dựa trên sự nhiệt tình cá nhân của họ nhưng việc hỗ trợ động viên về vật chất ở một mức độ nào đấy để duy trì sự nhiệt tình đó là một vấn đề cần được quan tâm. Để hòa giải ở cơ sở được bảo đảm thực hiện trong cuộc sống phải có những điều kiện vật chất nhất định, những điều kiện đó tối thiểu cũng phải có để sử dụng cho duy trì, phát triển của tổ hòa giải và chi thù

lao, hỗ trợ cho hòa giải viên khi gặp tai nạn hoặc rủi ro ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng khi thực hiện hòa giải...

Kết luận chương 1

Hòa giải ở cơ sở từ lâu đã trở thành truyền thống tốt đẹp lâu đời của dân tộc Việt Nam. Qua mỗi thời kỳ, trong bất kỳ hoàn cảnh nào, hòa giải những tranh chấp nhỏ trong nhân dân, xây dựng tinh thần đoàn kết trong cộng đồng...vẫn luôn được Đảng và Nhà nước ta công nhận, duy trì và phát triển. Cùng với sự lãnh đạo, chỉ đạo bằng quan điểm định hướng của Đảng và sự nêu gương của đảng viên; hệ thống thể chế pháp lý, cơ chế chính sách về hòa giải ở cơ sở ngày càng được hoàn thiện. Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách pháp luật về hòa giải ở cơ sở trên thực tiễn ở các địa bàn khác nhau lại tồn tại dưới những dạng thức khác nhau. Việc tác giả nghiên cứu cơ sở lý luận và pháp lý về hòa giải ở cơ sở cũng như phân tích các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở trong Chương 1 có vai trò làm nền tảng để tác giả đánh giá thực trạng hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình (Chương 2) và đưa ra các quan điểm, giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn tỉnh nhà (Chương 3).

Chương 2

THỰC TRẠNG HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NINH BÌNH

2.1. Điều kiện tự nhiên, dân cư, tình hình phát triển kinh tế - xã hội có ảnh hưởng đến hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

2.1.1. Điều kiện tự nhiên, dân cư

Ninh Bình là tỉnh nằm ở cực Nam của đồng bằng Bắc Bộ, là cửa ngõ ra đồng bằng Bắc Bộ hay vào lãnh thổ miền Trung; cách thủ đô Hà Nội hơn 90 km, trên tuyến đường quốc lộ 1A và đường sắt xuyên Bắc - Nam đi qua với hai nút giao thông chính là thành phố Ninh Bình và thành phố Tam Điệp, tạo điều kiện thuận lợi cho việc giao lưu kinh tế - văn hoá với cả hai miền đất nước.

Với diện tích tự nhiên là 1.377,57km² - là một tỉnh không lớn so với cả nước nhưng địa hình rất đa dạng và phân bố phức tạp mang đầy đủ sắc thái địa hình Việt Nam thu nhỏ: Có núi sông, đồng bằng, vùng biển. Đồi núi trùng điệp chiếm quá nửa diện tích tự nhiên của tỉnh; các vùng nửa đồi núi tuy không lớn lắm nhưng lại phân bố rải rác theo các vùng đồng bằng xen kẽ chạy dài từ điểm cực tây huyện Gia Viễn theo hướng đông nam qua huyện Hoa Lư, Yên Mô xuống Kim Sơn và ra tới biển Đông (giáp huyện Nga Sơn Thanh Hoá). Tỉnh có 18 km bờ biển thuộc huyện Kim Sơn, có cửa sông Đáy đổ ra biển tạo ra vùng bãi bồi hàng năm tiến thêm ra biển khoảng 100 - 120 m và quỹ đất tăng thêm hàng năm khoảng 140 - 168 ha. Hệ thống đường thuỷ khá phát triển và giữ vị trí trọng yếu trong vận chuyển hàng hoá trên địa bàn lãnh thổ. Ninh Bình thuộc vùng tiểu khí hậu của đồng bằng sông Hồng, ngoài ảnh hưởng sâu sắc của gió mùa Đông bắc, Đông nam, còn chịu ảnh hưởng của khí hậu ven biển, khí hậu rừng núi và nửa rừng núi. Thời tiết trong năm chia làm hai mùa khá rõ rệt; mùa khô từ tháng 11 - 12 năm trước đến tháng 4 năm sau; mùa mưa từ tháng 5 - tháng 10.

Chính sự đa dạng của địa hình và sự đặc biệt của khí hậu đã tạo cho Ninh Bình nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên và phong cảnh đẹp như suối nước nóng Kênh Gà, nước khoáng Cúc Phương, Tam Cốc Bích Động, Địch Lộng, rừng nguyên sinh quốc gia Cúc Phương...cùng với hàng loạt các di tích, danh lam thắng cảnh khác trong tỉnh.

Đặc biệt, năm 2015, quần thể danh thắng Tràng An được UNESCO ghi danh là Di sản Văn hóa và Thiên nhiên thế giới. Với sự kiện quan trọng này, du lịch Ninh Bình chính thức bước tới một tầm cao mới, mở ra nhiều vận hội và thời cơ mới, đưa du lịch tiến gần hơn mục tiêu trở thành ngành kinh tế trọng yếu của tỉnh.

Ninh Bình là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại III, gồm 8 đơn vị hành chính gồm 06 huyện và 02 thành phố, 145 xã, phường thị trấn (121 xã, 17 phường và 07 thị trấn) đặc biệt có 03 xã vùng cao, 59 xã miền núi, 06 xã bãi ngang, ven biển; 1.673 thôn, tổ dân phố (1.359 thôn, xóm, bản và 314 tổ dân phố).

Dân số tỉnh Ninh Bình là 935.808 người; chiếm hơn 6% dân số vùng đồng bằng sông Hồng và gần 1,2% dân số của cả nước; trong đó dân số nông thôn chiếm 91,1%; dân số đô thị chiếm 8,9%, mật độ phân bố không đồng đều tập trung đông ở thành phố Ninh Bình và thưa thớt ở vùng núi, vùng biển. Ninh Bình cũng được biết đến với sự đa dạng của dân cư, người Kinh chiếm 98% dân số, người dân tộc Mường chiếm 2% dân số toàn tỉnh, sinh sống ở 85 thôn, bản thuộc 08 xã trên địa bàn tỉnh; dân cư Ninh Bình theo 02 đạo Công Giáo và Phật giáo, với tổng số 234.205 tín đồ, chiếm 25,57% dân số của tỉnh (đạo Công giáo chiếm 17,69% dân số, đạo Phật chiếm 7,88% dân số); trên địa bàn tỉnh có 77 giáo xứ, 358 giáo họ, 335 nhà thờ giáo xứ, 1.158 hội đoàn...Chính sự đa dạng của các dân tộc trong dân cư Ninh Bình cộng với sự giao thoa, tích hợp của ba nền văn hoá lớn sông Hồng - sông Mã - Hoà Bình do vị trí đặc biệt mang lại đã góp phần làm cho "vùng đất cổ" chứa đựng nhiều giá trị văn hóa, đời sống xã hội phong phú.

2.1.2. Tình hình phát triển kinh tế- xã hội trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

Ninh Bình là một tỉnh đi lên từ điểm xuất phát thấp sau khi tái lập, trải qua chặng đường hơn 20 năm đổi mới và phát triển đến nay Ninh Bình đã có bước phát triển khá toàn diện. Kinh tế tăng trưởng khá, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng các ngành công nghiệp và dịch vụ. Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 5 năm trở lại đây (giai đoạn 2010 -2015) đạt 11,7%/năm; so với năm 2010, quy mô GDP gấp 2,1 lần. Sản xuất công nghiệp có bước chuyển biến tích cực cả về quy mô và tốc độ tăng trưởng. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội bình quân hằng năm từ năm 2010 -2015 đạt gần 20,7 nghìn tỷ đồng/năm. Ninh Bình hiện có 07 khu công nghiệp

lớn với các sản phẩm công nghiệp chủ lực truyền thống (thép, phân lân, xi măng, gạch...giải quyết việc làm cho gần 19.000 lao động/năm. Tiểu thủ công nghiệp, ngành nghề nông thôn có bước phát triển, tập trung vào các nghề: Mộc, nề, thêu ren, chế tác đá mỹ nghệ...; giá trị sản xuất từ nghề, làng nghề chiếm 19% tổng giá trị sản xuất công nghiệp. Sản xuất nông nghiệp của tỉnh tiếp tục phát triển toàn diện, xuất hiện một số mô hình sản xuất mới, đem lại hiệu quả rõ rệt. Diện mạo đô thị và nông thôn có nhiều đổi mới. Đến hết năm 2015, có 31 xã đạt chuẩn quốc gia về nông thôn mới, chiếm 26% số xã trên địa bàn tỉnh. Ninh Bình được xếp trong tốp đầu về triển khai Chương trình mục tiêu Quốc gia xây dựng nông thôn mới trong cả nước. Các lĩnh vực văn hóa - xã hội có nhiều tiến bộ, an sinh xã hội được đảm bảo, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện; tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh giảm từ 12,4% (năm 2010) xuống còn 3,5% (năm 2015); giải quyết việc làm cho gần 19.000 lao động/năm...Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XXI, nhiệm kỳ 2015-2020 đã xác định hướng đi của tỉnh trong thời gian tới là: *Tiếp tục đổi mới, huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, phát huy lợi thế, coi trọng chất lượng tăng trưởng kinh tế (GRDP), đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng nông thôn mới, đưa tỉnh Ninh Bình phát triển nhanh, bền vững.*

Tuy nhiên, do đặc điểm điều kiện địa lý, tài nguyên thiên nhiên, bản sắc văn hóa, tôn giáo khác nhau đã dẫn tới tốc độ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của từng vùng cũng có những điểm khác và không đồng đều: một số xã nghèo, vùng cao hay vùng biển kinh tế phát triển chậm, đời sống của nhân dân còn nhiều khó khăn. Thêm vào đó, do tốc độ đô thị hóa khá nhanh (từ năm 2010 đến nay, Ninh Bình đã phát triển 01 đô thị loại II, 01 đô thị loại III, 07 đô thị loại V), việc trưng dụng, trưng mua, trưng thu, thu hồi đất xây dựng các cụm, khu công nghiệp, xây dựng cơ sở hạ tầng điện đường trường trạm được nâng cấp đẩy giá đất lên cao trong thời gian ngắn dẫn đến tranh chấp đất đai, mâu thuẫn thuẫn, xích mích về thừa kế quyền sử dụng đất, cho thuê đất, mượn đất...; tình trạng vi phạm và coi thường pháp luật về bảo vệ môi trường tại các doanh nghiệp xung quanh vấn đề xử lý rác thải, ô nhiễm môi trường cũng được đặt ra...; ngành du lịch-dịch vụ phát triển cũng làm cho tình hình an ninh trật tự, an toàn xã hội tiềm ẩn nhiều bất ổn, mâu thuẫn, xích mích.

Để giải quyết tình trạng trên, các cấp ủy Đảng, chính quyền từ tỉnh đến cơ sở đã triển khai đồng bộ các giải pháp nhằm đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội gắn với phong trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá ở khu dân cư” với 05 nội dung cơ bản trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường nhằm phát huy vai trò tự quản của nhân dân; khuyến khích việc giải quyết tranh chấp nhỏ trong khu dân cư bằng phương thức hòa giải thay bằng sử dụng phương thức tố tụng nhằm giữ gìn tình làng, nghĩa xóm, phát huy giá trị văn hóa truyền thống, xây dựng nếp sống văn minh từ đó góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

2.2. Thực trạng về tổ chức hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

2.2.1. Về đội ngũ cán bộ Tư pháp thực hiện quản lý, chỉ đạo, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở

Là một tổ chức quần chúng trong cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ, Tổ hòa giải không thể đứng ngoài sự lãnh đạo của Đảng, không thể thiếu vai trò quản lý của Nhà nước và sự tham gia của MTTQ và các tổ chức quần chúng đối với hòa giải ở cơ sở.

Điều 29 Luật Hòa giải ở cơ sở và Điều 4 Nghị định số 15/2014/NĐ-CP quy định trách nhiệm quản lý Nhà nước về hòa giải ở cơ sở là của UBND các cấp. Với vai trò là cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp và công chức Tư pháp – hộ tịch là đội ngũ nòng cốt ở cấp tỉnh, huyện, xã có nhiệm vụ quản lý, chỉ đạo, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở.

- Cấp tỉnh: Sở Tư pháp thành lập Phòng PBGDPL là phòng chuyên môn thuộc Sở có chức năng theo dõi, hướng dẫn công tác hòa giải ở cơ sở, có 03 công chức (01 Trưởng phòng, 01 Phó phòng, 01 chuyên viên), do đó việc theo dõi công tác hòa giải ở cơ sở giao cho chuyên viên phụ trách, theo dõi.

- Cấp huyện: Phòng Tư pháp được thành lập ở 08 huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh, gồm 28 công chức, trung bình mỗi huyện, thành phố có từ 3-4 công chức, 01 công chức phụ trách theo dõi về công tác PBGDPL (trong đó có nội dung hòa giải ở cơ sở).

Đa số công chức cấp huyện (21/28 công chức) đều có trình độ Đại học Luật, có thời gian công tác trong ngành từ 5-10 năm, có độ tuổi trung bình từ 30-40 tuổi.

- Cấp xã: Toàn tỉnh hiện có 195 công chức Tư pháp- Hộ tịch/145 xã, phường thị trấn; trong đó có 45 xã, phường thị trấn có 02 công chức Tư pháp –Hộ tịch;100 xã, phường thị trấn có 01 công chức Tư pháp –Hộ tịch có nhiệm vụ tham mưu giúp Chủ tịch UBND xã thực hiện quản lý Nhà nước về công tác tư pháp trong đó có công tác hòa giải ở cơ sở. Trong đó, có 118/195 công chức có trình độ Đại học, Cao đẳng chuyên ngành Luật; thời gian làm công tác Tư pháp chủ yếu dưới 05 năm, độ tuổi trung bình 30-40 tuổi.

Thực trạng trên cho thấy, đội ngũ công chức Tư pháp thực hiện nhiệm vụ quản lý, theo dõi, hướng dẫn về hòa giải ở cơ sở còn rất thiếu, không có công chức chuyên trách làm nhiệm vụ này. Trừ có Sở Tư pháp có Phòng chuyên môn quản lý Nhà nước về PBGDPL (trong đó có 01 công chức theo dõi mảng hòa giải). 100% cấp huyện, cấp xã, nhiệm vụ theo dõi, hướng dẫn, quản lý về hòa giải ở cơ sở đều do công chức Tư pháp- Hộ tịch kiêm nhiệm rất nhiều việc từ chứng thực, hộ tịch, tuyên truyền pháp luật, theo dõi xử lý vi phạm hành chính, kiểm soát thủ tục hành chính, theo dõi quản lý tử sách pháp luật và các công việc khác do UBND xã phân công do đó ít có thời gian dành cho mảng công việc hòa giải ở cơ sở. Chưa kể đến đội ngũ này thường xuyên có sự biến động sau mỗi kỳ Đại hội Đảng hoặc bầu cử HĐND do được bầu, bổ nhiệm hoặc phân công vị trí công tác khác. Do đó việc theo dõi, đôn đốc hòa giải ở cơ sở chưa chủ động, kịp thời; việc tham mưu cho UBND hướng dẫn, chỉ đạo quản lý về hòa giải ở cơ sở chưa được sâu sát. Đây là một khó khăn rất lớn đối với hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

2.2.2. Về mô hình tổ hòa giải ở cơ sở

Cùng với tiến trình hoàn thiện thể chế pháp lý về hòa giải ở cơ sở của Nhà nước ta, tổ hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình cũng được từng bước được khẳng định, kiện toàn và nâng cao vị trí trong cộng đồng dân cư, là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở cơ sở để hoạt động hòa giải theo quy định của pháp luật về hòa giải.

Trước khi Pháp lệnh tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở năm 1998 được ban hành, trên địa bàn tỉnh việc giải quyết các tranh chấp nhỏ trong nhân dân chủ yếu cho Tổ dân phố hoặc các tổ chức đoàn thể ở từng địa phương tự đảm nhận, nên không có quy trình, tiêu chuẩn cụ thể; toàn tỉnh Ninh Bình mới có khoảng 30% các thôn, xóm, tổ dân phố thành lập được tổ hoà giải nhưng hoạt động còn mang tính tự phát là chủ yếu, một số nơi chỉ khi có vụ việc xảy ra mới bắt đầu thành lập Tổ hoà giải.

Ngay sau khi Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở có hiệu lực, Tỉnh uỷ Ninh Bình đã ban hành Nghị quyết lãnh đạo về nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở và hoạt động hoà giải ở các khu dân cư, UBND tỉnh đã xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở. Qua 10 năm thực hiện Pháp lệnh (từ năm 1999 đến 2009), tổ hòa giải đã được kiện toàn đến thôn, tổ dân phố và khu dân cư trên địa bàn tỉnh với 1.604 tổ hòa giải/1.662 thôn, tổ dân phố với 10.020 hòa giải viên.

Khi Luật hòa giải ở cơ sở được ban hành và có hiệu lực thi hành từ 01/01/2013, UBND tỉnh đã giao nhiệm vụ cho Hội đồng phối hợp PBGDPL tỉnh, Sở Tư pháp phối hợp chặt chẽ với MTTQ tỉnh xây dựng chương trình kế hoạch, biện pháp quản lý và hướng dẫn UBND các huyện, thành phố, thị xã để chỉ đạo UBND, Ban Mặt trận các phường, xã, thị trấn tiến hành rà soát số lượng tổ hoà giải hiện có ở từng khu phố, thôn, xóm, bản với chủ trương: Đối với các tổ hòa giải được thành lập theo Pháp lệnh nhưng đến nay không đủ từ 03 hòa giải viên trở lên, trong đó có hòa giải viên là nữ, người dân tộc thiểu số (đối với nơi có người dân tộc sinh sống) thì phải được bầu bổ sung hòa giải viên theo trình tự, thủ tục của Luật.

Trên cơ sở đó đánh giá đúng thực trạng về số lượng cũng như về chất lượng hoạt động của các tổ hoà giải hiện có để kiện toàn bổ sung; đồng thời MTTQ các xã, phường, thị trấn cũng đã phối hợp với các tổ chức thành viên hiệp thương giới thiệu những người có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín đáp ứng với yêu cầu công tác hoà giải để nhân dân bầu vào tổ hoà giải và Chủ tịch UBND các xã, phường, thị trấn ra quyết định công nhận theo đúng quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở. Do có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa cơ quan Tư pháp với MTTQ các cấp, từ

năm 2013 đến nay công tác tổ chức hoạt động của các tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh được củng cố và kiện toàn cơ bản đủ sức đáp ứng và hoàn thành nhiệm vụ hòa giải ở địa phương.

Tính đến ngày 30/12/2015, mạng lưới tổ hòa giải đã được thành lập rộng khắp trên tất cả các thôn, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh gồm 1.684 tổ hòa giải/1.673 thôn, tổ dân phố với 11.226 hòa giải viên. So với trước khi ban hành Luật, số lượng tổ hòa giải đã tăng lên, từ 1.604 tổ hòa giải (năm 2009) tăng lên 1.684 tổ hòa giải (năm 2015). Mô hình phổ biến nhất là tổ hòa giải được thành lập theo thôn, xóm, tổ dân phố; tùy theo quy mô dân số và đặc điểm địa lý mà mỗi một thôn, tổ dân phố có một hoặc nhiều tổ hòa giải; trung bình mỗi thôn, phố một tổ hòa giải; mỗi tổ có từ 3 hòa giải viên trở lên. Tuy nhiên ở địa bàn khác nhau, số lượng hòa giải viên mỗi tổ lại khác nhau, có tổ hòa giải có đến 11 hòa giải viên, có tổ chỉ có 03 hòa giải viên.

Tổ hòa giải chịu sự quản lý của UBND và hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ của Tư pháp xã, phường, thị trấn. Ở địa bàn miền núi, đi lại khó khăn mỗi thôn có hai hoặc ba tổ hòa giải để thuận lợi cho việc hòa giải như thôn Sấm, thôn Nga của xã Cúc Phương (thuộc huyện Nho Quan) có 03 tổ hòa giải/thôn; xã Ninh Thắng, Ninh Xuân (thuộc huyện Hoa Lư) có 2 tổ hòa giải/thôn... Ở các thôn, xóm có đông đồng bào dân tộc miền núi sinh sống như xã Cúc Phương, xã Phú Long...(huyện Nho Quan) đã đảm bảo trong cơ cấu Tổ hòa giải có hòa giải viên là người dân tộc theo đúng quy định của Luật.

Ngoài ra, mỗi xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh hiện nay còn tồn tại một mô hình hòa giải với tên gọi là Ban hòa giải cấp xã. Ban hòa giải cấp xã thường gồm từ 5- 7 thành viên, lãnh đạo UBND xã làm Trưởng ban, đại diện Tư pháp, Công an, địa chính, MTTQ và tổ chức thành viên của Mặt trận như thanh niên, phụ nữ, nông dân... Nhiệm vụ của Ban hòa giải cấp xã là hòa giải những vụ việc mà tổ hòa giải không thành hoặc trực tiếp phối hợp cùng Tổ hòa giải hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp phức tạp, liên quan đến nhiều chính sách, pháp luật. Đặc biệt là khi Luật Đất đai năm 2003 ra đời quy định việc hòa giải tranh chấp đất đai ở UBND xã, phường thị trấn nơi có đất tranh chấp là một thủ tục bắt buộc trong giải quyết tranh chấp đất đai càng làm cho thủ tục này trở lên ưu việt và có mối liên quan đến hòa giải ở cơ sở.

Tuy nhiên, hoạt động của Ban Hòa giải cấp xã vẫn chưa được Luật Hòa giải ở cơ sở hiện nay quy định, điều này dẫn đến khó khăn, lúng túng khi thực hiện.

Từ thực tiễn thời gian qua cho thấy, mô hình tổ hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nhìn chung phù hợp với yêu cầu thực tiễn đặt ra và mang lại hiệu quả duy trì được sự ổn định của các quan hệ xã hội, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh nhà; việc thành lập, kiện toàn củng cố tổ chức và hoạt động theo đúng quy định của Luật hòa giải ở cơ sở.

2.2.3. Về đội ngũ hòa giải viên

- Số lượng Hòa giải viên

Tính đến tháng 30/12/2015, trên toàn tỉnh có 11.226 hòa giải viên ở 1.684 tổ hòa giải; trung bình mỗi tổ hòa giải có từ 5-9 hòa giải viên. Thành phần tổ hòa giải khá phong phú gồm các Bí thư chi bộ, Trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố; cán bộ MTTQ các tổ chức thành viên, già làng, chức sắc tôn giáo...; trong đó tổ viên tổ hòa giải chủ yếu là cán bộ MTTQ và các tổ chức thành viên chiếm 44% tổng số hòa giải viên; đa số các tổ trưởng Tổ hòa giải là Bí thư chi bộ kiêm nhiệm. Ngoài ra chưa thống kê được số liệu người mời tham gia hòa giải như già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng dân cư trong trường hợp cần thiết. Hầu hết các hòa giải viên là người sống ở địa bàn thôn, tổ dân phố đó, tự nguyện tham gia hoạt động hòa giải; có phẩm chất đạo đức tốt, có uy tín, có khả năng thuyết phục, vận động nhân dân, nhiệt tình, trách nhiệm với hoạt động hòa giải.

Đây là lực lượng hùng hậu tạo điều kiện thuận lợi cho việc lãnh chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền đối với hoạt động hòa giải trên địa bàn tỉnh.

- Đặc điểm của hòa giải viên

**** Thành phần dân tộc***

Trong tổng số 11.226 hòa giải viên trên địa bàn tỉnh, hòa giải viên là người dân tộc Kinh 10.882/11.226 hòa giải viên (chiếm 97%); dân tộc Mường 344/11.226 hòa giải viên (chiếm 3%) chủ yếu sống tập trung ở huyện miền núi Nho Quan.

**** Về giới tính của hòa giải viên***

- Nam 7.835/11.226 hòa giải viên (chiếm 70%); Nữ 3.371/11.226 hòa giải viên (chiếm 30%). Nơi có số lượng hòa giải viên nhiều nhất là huyện miền núi Nho

Quan với 2.027 hòa giải viên (Nam 1.487 chiếm 73%, Nữ 540 chiếm 27%); huyện Gia Viễn với 1.391 hòa giải viên (Nam 1.171 người, chiếm 84%, Nữ 167 người chiếm 26%); huyện Kim Sơn với 1.724 người (Nam 1.283 người chiếm 74%, Nữ 441 người chiếm 26%)

Như vậy tỷ lệ hòa giải viên nam và nữ trên địa bàn tỉnh Ninh Bình có sự chênh lệch quá lớn. Đây cũng là khó khăn cho công tác hòa giải ở cơ sở. Bởi lẽ nữ giới với đặc tính nhẹ nhàng, kiên trì, nhạy cảm, dễ thuyết phục, linh hoạt trong đối nhân xử thế, sâu sắc trong mối quan hệ gia đình và xã hội nên rất phù hợp với việc hòa giải những tranh chấp, xích mích nhỏ trong cộng đồng dân cư. Điều này đặt ra cho công tác hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình đặc biệt phải quan tâm đến việc kiện toàn bảo đảm cơ cấu tổ hòa giải phải có thành viên là Nữ theo đúng quy định tại Điều 8 Luật Hòa giải ở cơ sở, bảo đảm bình đẳng giới trong giai đoạn hiện nay.

** Về trình độ chuyên môn của hòa giải viên*

- + Chuyên môn Luật: 123/11.226 hòa giải viên (chiếm 1,0%)
- + Chuyên môn khác: 2.391/11.226 hòa giải viên (chiếm 21%)
- + Chưa qua đào tạo: 8.712/11.226 hòa giải viên (chiếm 78%).

Trong đó, ở các địa bàn miền núi (huyện Nho Quan) 95% hòa giải viên của huyện chưa qua đào tạo; huyện miền biển (Kim Sơn) 77% hòa giải viên chưa qua đào tạo. Khu vực thành phố Ninh Bình và Tam Điệp tỷ lệ hòa giải viên qua đào tạo có trình độ chuyên môn Luật và khác cao hơn các địa phương khác (Ninh Bình 60%, Tam Điệp 100%)

Qua thống kê này cho thấy, tỷ lệ hòa giải viên có trình độ chuyên môn Luật và chuyên môn khác chiếm tỷ lệ nhỏ so với hòa giải viên chưa qua đào tạo. Đây cũng là khó khăn cho công tác hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh bởi tiêu chí am hiểu pháp luật luôn được đề cao, hòa giải phải có lý có tình mới có hiệu quả bền vững, lâu dài. Cái lý, trình độ am hiểu pháp luật, am hiểu chuyên môn của hòa giải viên là niềm tin cho các bên trong tranh chấp, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hòa giải ở cơ sở.

2.3. Thực trạng hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

2.3.1. Về kết quả hòa giải

Trong giai đoạn từ năm 2013 đến tháng 6 năm 2016, trung bình mỗi năm tổ hòa giải hòa giải thành 70-80% số vụ việc tiếp nhận. Một số huyện, thành phố có tỷ lệ hòa giải thành cao như huyện Hoa Lư (86,2%) Gia Viễn (85,6%), Nho Quan 80,6%... Trong đó lĩnh vực thường xuyên phát sinh mâu thuẫn, tranh chấp chủ yếu là về Dân sự, Hôn nhân và gia đình, đất đai và lĩnh vực khác (môi trường, hành chính...).

- Tổng số vụ việc tiếp nhận hòa giải : 4.088 vụ việc (Dân sự: 1.835 vụ; Hôn nhân gia đình: 1.129 vụ; khác: 1.124 vụ)

- Số vụ việc hòa giải thành: 3.119 vụ việc, đạt 76,3 %

- Số vụ việc hòa giải không thành: 705 vụ việc, chiếm tỷ lệ 17 %

- Số vụ việc đang hòa giải: 121 vụ việc.

- Số vụ việc chuyển cơ quan có thẩm quyền giải quyết: 143 vụ việc.

Có được kết quả này trước hết là nhờ sự đóng góp của đội ngũ hòa giải viên đã không quản ngại khó khăn, vất vả, tận tâm nhiệt tình trong việc hàn gắn những rạn nứt tình cảm vun đắp, sự hòa thuận trong gia đình, làng xóm, cộng đồng từ đó góp phần phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội. Bên cạnh đó, giá trị tinh thần mà hòa giải mang lại là vô giá đó chính là những niềm vui, niềm hạnh phúc của mọi người, mọi nhà trong tình cảm gia đình, hàng xóm gần gũi và thiêng liêng.

- *Vụ, việc hòa giải điển hình:* Tác giả xin dẫn chứng và phân tích một số vụ việc hòa giải điển hình (hòa giải thành, hòa giải không thành) để phân tích đánh giá kết quả hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh từ đó rút ra những kinh nghiệm để nâng cao hiệu quả hòa giải ở cơ sở.

- *Lĩnh vực pháp luật Dân sự:*

+ Vụ việc 1: Tranh chấp về hợp đồng dân sự giữa bà Phạm Thị Thơm và ông Phạm Văn Hiệu (cháu bà Thơm) tại Tổ 11, Phường Tân Bình, Thành phố Tam Điệp, tỉnh Ninh Bình(Kết quả: Hòa giải thành) (*Phụ lục 1*)

+ Vụ việc 2: Hòa giải tranh chấp về mốc giới đất đai giữa ông Phan Văn Ánh và ông Phạm Văn Vị tại xóm Xuân, xã Khánh Hòa, huyện Yên Mô, tỉnh Ninh Bình (Kết quả: Hòa giải thành)(*Phụ lục 2*).

- *Lĩnh vực pháp luật Hôn nhân và gia đình:*

+ Vụ việc 3: Hòa giải mâu thuẫn về hôn nhân và gia đình giữa vợ chồng anh Hoàng Đình Điệp và chị Nguyễn Thanh Lịch tại thôn Tân Thượng, xã Quang Sơn, thành phố Tam Điệp (Kết quả: Hòa giải thành) (*Phụ lục 3*)

- *Lĩnh vực pháp luật Đất đai:*

+ Vụ việc 4: Hòa giải tranh chấp về đất đai giữa gia đình ông Phạm Văn Nho và con cháu trong họ tộc tại xóm Vinh Viễn xã Ninh Mỹ huyện Hoa Lư, tỉnh Ninh Bình (Kết quả: Hòa giải thành) (*Phụ lục 4*).

+ Vụ việc 5: Hòa giải tranh chấp đất đai giữa bà Đặng Thị Lư và ông Đặng Văn Hoán (Thôn Áng Sơn, xã Ninh Mỹ, huyện Hoa Lư, tỉnh Ninh Bình) (Kết quả: Hòa giải không thành) (*Phụ lục 5*)

+ Vụ việc 6: Hòa giải tranh chấp về mượn đất rừng giữa chị Đinh Thị Hằng và chị Đinh Thị Sinh tại thôn Nga II, xã Cúc Phương, huyện Nho Quan, tỉnh Ninh Bình (Kết quả: Hòa giải thành) (*Phụ lục 6*)

2.3.2. Về tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng hòa giải cho hòa giải viên

Xác định tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng hòa giải là hình thức hướng dẫn nghiệp vụ chủ yếu cho hòa giải viên. Từ nhiều năm qua, trong kế hoạch của UBND các cấp hằng năm về công tác PBGDPL đều giao cơ quan Tư pháp – cơ quan Thường trực Hội đồng phổ hợp PBGDPL các cấp thực hiện việc bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ và kỹ năng cho hòa giải viên. Quán triệt yêu cầu đó, hằng năm, các cơ quan Tư pháp đã chủ động tổ chức tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải cho hòa giải viên với những hình thức khác nhau như mở lớp tập huấn, bồi dưỡng; cung cấp tài liệu cho hòa giải viên; tổ chức các cuộc thi, Hội thi Hòa giải viên giỏi...

Từ năm 2013 đến nay, ở cấp tỉnh tổ chức 06 lớp tập huấn về quản lý và nghiệp vụ hoà giải cho trên 954 lượt người tham dự; thành phần là các đồng chí lãnh đạo UBND, cán bộ Phòng Tư pháp các huyện, thành phố; công chức Tư pháp, Hộ tịch ở các xã, phường, thị trấn.

Ở cấp huyện 8/8 huyện, thành phố trong tỉnh tổ chức được 28 lớp tập huấn về nghiệp vụ hoà giải, giới thiệu văn bản pháp luật tới 3.920 lượt công chức, tư pháp xã, phường, thị trấn, tổ trưởng các tổ hoà giải.

Ở cấp xã, tổ chức được 52 lớp tập huấn về nghiệp vụ hoà giải cũng như giới thiệu các văn bản pháp luật mới và các văn bản pháp luật có liên quan tới hoạt động hoà giải cho hơn 3.120 lượt hoà giải viên ở các thôn, xóm, làng, bản.

Nội dung chương trình lớp tập huấn, bồi dưỡng ưu tiên chú trọng tập huấn là 04 lĩnh vực pháp luật: Bộ Luật dân sự, Luật Hòa giải ở cơ sở, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Đất đai. Các nội dung này cũng phù hợp với phạm vi hòa giải ở cơ sở là các tranh chấp, mâu thuẫn, vi phạm pháp luật nhỏ trong cộng đồng dân cư; đồng thời cũng cung cấp những kiến thức cần thiết để hòa giải viên thực hiện nhiệm vụ của mình. Từ ngày 31/12/2014, Bộ Tư pháp ban hành Chương trình khung bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ hòa giải ở cơ sở cho hòa giải viên do Bộ Tư pháp ban hành (theo Quyết định số 4077/QĐ-BTP ngày 31/12/2014) là căn cứ để tỉnh lựa chọn nội dung, thời gian, hình thức, phương pháp tổ chức bồi dưỡng cho phù hợp với tình hình thực tiễn địa phương.

Qua báo cáo của Sở Tư pháp hàng năm cho thấy: công tác bồi dưỡng nghiệp vụ cho các hòa giải viên hàng năm trên địa bàn tỉnh đã được thực hiện định kỳ ở cấp tỉnh, huyện (trung bình 02 lần/năm); mỗi năm có khoảng 50% tổng số hòa giải viên được tập huấn, bồi dưỡng nâng cao kiến thức và kỹ năng; số lượng hòa giải viên được bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải năm sau cao hơn năm trước (năm 2013: 5.282 hòa giải viên; năm 2014: 5.388 hòa giải viên, năm 2014: 6.396 hòa giải viên). Một số huyện như huyện Yên Mô, Hoa Lư đã tổ chức tập huấn cho 90 -100 % hòa giải viên trên địa bàn.

- Cung cấp tài liệu pháp luật cho hòa giải viên

Ngoài hình thức mở các lớp tập huấn, bồi dưỡng về công tác hoà giải những năm qua Sở Tư pháp phối hợp với các sở, ban ngành, đoàn thể khác như Thanh niên, phụ nữ, nông dân... đã biên soạn, sao in hàng trăm loại tài liệu, băng đĩa CD có nội dung tuyên truyền về các lĩnh vực pháp luật hình sự, dân sự, Luật Đất đai, hôn nhân gia đình... các loại tài liệu hướng dẫn về nghiệp vụ công tác hoà giải ở cơ

sở như sổ tay pháp luật về hòa giải cơ sở; cẩm nang hòa giải... để cấp phát cho các huyện, thành phố, và các xã, phường, thị trấn và các tổ hòa giải trên địa bàn toàn tỉnh nhằm cung cấp những kiến thức pháp luật cần thiết cho hòa giải viên, hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng hòa giải, phổ biến kinh nghiệm hòa giải thông qua các vụ việc điển hình trong thực tiễn. Từ năm 2013 đến nay, Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp đã bổ sung 89.068 đầu sách pháp luật vào tủ sách của xã, phường thị trấn làm tài liệu cho hòa giải viên nghiên cứu khi cần thiết. Một số địa phương đã quan tâm xây dựng tủ sách pháp luật ở nhà văn hóa thôn, xóm, tổ dân phố và các điểm tham quan, du lịch; các giỏ sách pháp luật, túi sách pháp luật tại các địa điểm tham quan, du lịch, bến xe, bến thuyền.

- Tổ chức Hội thi, Cuộc thi Hòa giải viên giỏi

Các hội thi, cuộc thi tìm hiểu pháp luật, hội thi hòa giải viên giỏi là một trong những hình thức PBGDPL hấp dẫn và có hiệu quả. Thông qua hội thi những nội dung pháp luật được truyền tải tới các đối tượng một cách đơn giản, ngắn gọn, dễ hiểu dễ nhớ tránh được sự cứng nhắc khô khan; đối tượng của hội thi cũng rất rộng rãi, tiếp nhận các kiến thức pháp luật một cách thoải mái và chủ động từ đó pháp luật được phát huy rộng rãi trong đời sống người dân. Từ năm 2000 đến nay, Bộ Tư pháp đã tổ chức phát động 3 Hội thi Hòa giải viên giỏi của trên phạm vi toàn quốc vào các năm 2000, năm 2005, năm 2016. Tỉnh Ninh Bình tổ chức 01 hội thi “Hòa giải viên giỏi” cấp tỉnh lần I năm 2000 bằng hình thức sân khấu hóa; đang triển khai Hội thi Hòa giải viên giỏi lần thứ II. Hội thi được tổ chức ở 02 cấp tỉnh và huyện theo hình thức sân khấu hóa và thi tập thể theo đội; mỗi đội trải qua 04 phần thi (chào hỏi, trắc nghiệm, xử lý tình huống, tiểu phẩm); đội đạt giải cao sẽ tham gia Hội thi vòng sơ khảo, chung khảo của Trung ương. Đến thời điểm này, Ban Tổ chức Hội thi, Ban Giám khảo, Tổ Thư ký Hội thi đã được thành lập; Thẻ lệ hội thi và bộ câu hỏi cũng đã được phát hành tới các huyện, xã, tổ hòa giải. Hội thi đã được các ngành, các cấp và nhân dân hưởng ứng góp phần động viên, khích lệ tinh thần của các hòa giải viên nhiệt tình, hăng hái tham gia. Mặt khác, Hội thi cũng là dịp để các hòa giải viên gặp gỡ, giao lưu văn hóa pháp lý, trao đổi kinh nghiệm hòa giải; biểu dương những điển hình xuất sắc trong hoạt động hòa giải trên địa bàn tỉnh qua đó tiếp tục đẩy mạnh, nâng cao chất lượng hòa giải ở cơ sở

2.3.3. Hoạt động phối hợp hòa giải ở cơ sở

Công tác hòa giải là công tác thuyết phục, vận động quần chúng, chính vì vậy muốn nâng cao chất lượng và hiệu quả hòa giải ở cơ sở bên cạnh việc phát huy vai trò của các cơ quan nhà nước không thể thiếu sự tham gia tích cực của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên trong công tác hòa giải ở cơ sở.

Điều 5 Luật Hòa giải ở cơ sở quy định “Phát huy vai trò nòng cốt của MTTQVN và các thành viên của Mặt trận trong công tác hòa giải ở cơ sở”. Bên cạnh đó, Điều 7 Luật MTTQ Việt Nam xác định một trong những nhiệm vụ của Mặt trận là tham gia hoạt động hòa giải ở cơ sở theo quy định của pháp luật. Chính phủ và Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam ban hành Nghị quyết liên tịch số 01/2014/NQLT/CP-UBTU-MTTQVN ngày 18 tháng 11 năm 2014 hướng dẫn phối hợp thực hiện một số quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở (Nghị quyết liên tịch số 01/2014); Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam ban hành Công văn số 505/MTTW- BTT ngày 13/3/2015 hướng dẫn thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở trong đó xác định Ủy ban MTTQ và các tổ chức thành viên các cấp phối hợp với cơ quan tư pháp cùng cấp tuyên truyền, phổ biến sâu rộng chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về hòa giải ở cơ sở.

Bám sát chủ trương của cơ quan Trung ương, trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp đã tham mưu với UBND tỉnh, UBND huyện kiện toàn Hội đồng phối hợp PBGDPL cấp tỉnh, cấp huyện, mời MTTQ các cấp tham gia để thực hiện nhiệm vụ tư vấn cho UBND tỉnh, UBND huyện trong công tác PBGDPL nói chung và hòa giải ở cơ sở nói riêng. Bên cạnh đó, cơ quan Tư pháp và MTTQ các cấp đã cùng nhau phối hợp thực hiện một số nhiệm vụ về hòa giải ở cơ sở, gồm:

- Phối hợp trong việc rà soát tổ hòa giải ở cơ sở; bầu hòa giải viên; tổ trưởng tổ hòa giải. Hàng năm, MTTQ đã phối hợp với UBND cấp xã rà soát số lượng tổ hòa giải, hòa giải viên đề xuất ý kiến để Chủ tịch UBND xã quyết định số lượng tổ hòa giải, số lượng hòa giải viên; Chủ trì, phối hợp với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố bầu hòa giải viên; bầu tổ trưởng tổ hòa giải.

- Phối hợp tổ chức Hội thi hòa giải viên giỏi trên địa bàn tỉnh vào năm 2000 và năm 2016 từ khâu tổ chức Hội thi (tham gia Ban Tổ chức, Ban Giám khảo Hội

thì) đến biên soạn nội dung Thể lệ, Bộ câu hỏi của Hội thi.

- Phối hợp trong việc đưa nội dung hòa giải ở cơ sở vào phong trào “*Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống ở khu dân cư*”, ngày hội “*Đại đoàn kết toàn dân tộc*”... do MTTQ chủ trì; xây dựng hòa giải ở cơ sở là tiêu chí chấm điểm để xét tặng danh hiệu “*Làng Văn hóa*” “*Khu phố văn hóa*” trên địa bàn tỉnh. Đặc biệt, ngày 20/1/2015, Ban Thường trực Ủy ban MTTQVN tỉnh, Thanh tra tỉnh, Sở Tư pháp, Hội Luật gia tỉnh, Đoàn Luật sư tỉnh đã ký kết chương trình phối hợp về giám sát và nâng cao hiệu quả việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cơ sở. Trong đó có nội dung tuyên truyền, phổ biến trong nhân dân nâng cao nhận thức về pháp luật về hòa giải ở cơ sở; phát huy vai trò của Trưởng ban công tác Mặt trận TQVN các cấp cơ sở trong việc rà soát, đánh giá, củng cố và kiện toàn, nâng cao chất lượng tổ chức và hoạt động của tổ hòa giải, hòa giải viên cơ sở. Bên cạnh đó, các tổ chức thành viên của MTTQ như Hội Phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội nông dân ...trực tiếp ký kết chương trình phối hợp với cơ quan Tư pháp về thực hiện một số nhiệm vụ chuyên môn trong đó có nội dung hòa giải ở cơ sở như Kế hoạch số 30/KHLN-STP-HLHPN ngày 10/4/2014; Kế hoạch số 36/KHLN-STP-LHPN ngày 11/5/2015 về phối hợp liên ngành giữa Sở Tư pháp và Hội Phụ nữ trong việc thực hiện công tác PBGDPL, trợ giúp pháp lý, tư vấn pháp luật cho phụ nữ, hòa giải ở cơ sở và lồng ghép giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật...Đồng thời, các thành viên của MTTQ còn cử hội viên của mình tham gia là hòa giải viên hoặc được mời tham gia trực tiếp hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp tại thôn, tổ dân phố nơi mình cư trú.

Như vậy, thực hiện các quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở, trên địa bàn tỉnh Ninh Bình đã từng bước thiết lập được sự phối hợp giữa cơ quan quản lý Nhà nước với vai trò tham mưu giúp UBND các cấp trong quản lý Nhà nước về hòa giải ở cơ sở với sự phối hợp tích cực sở, ban, ngành ở địa phương đặc biệt là MTTQ Việt Nam các cấp, dưới sự lãnh đạo chỉ đạo thường xuyên của cấp ủy Đảng. Điều này là một nhân tố quan trọng bảo đảm nâng cao hiệu quả hoạt động của Tổ hòa giải góp phần dân chủ hóa mọi mặt của đời sống xã hội, củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng đất nước trong giai đoạn hiện nay.

2.3.4. Công tác kiểm tra, đôn đốc thực hiện pháp luật hòa giải; sơ kết, tổng kết, khen thưởng hòa giải ở cơ sở

- Công tác kiểm tra, đôn đốc thực hiện pháp luật hòa giải

Cùng với việc kiện toàn tổ chức hòa giải ở cơ sở; việc đôn đốc, hướng dẫn, kiểm tra hoạt động của Tổ hòa giải cũng được cơ quan có thẩm quyền trên địa bàn tỉnh triển khai song song.

Nhiệm vụ kiểm tra này được tiến hành theo định kỳ hằng năm, là một nội dung trong kiểm tra công tác tư pháp, công tác PBGDPL hàng năm của Sở Tư pháp, Hội đồng phối hợp PBGDPL. Riêng năm 2016, Sở Tư pháp phối hợp với MTTQ tỉnh xây dựng kế hoạch kiểm tra chuyên đề về việc thực hiện Luật Hòa giải ở cơ sở. Căn cứ kế hoạch đó, UBND cấp huyện, thành phố chỉ đạo Phòng Tư pháp phối hợp với MTTQ cùng cấp xây dựng kế hoạch, tổ chức tự kiểm tra và hướng dẫn UBND cấp xã tổ chức kiểm tra việc thực hiện pháp luật hòa giải ở cơ sở trên địa bàn.

Mục đích của kiểm tra giúp nơi kiểm tra nhận thức đầy đủ hơn trách nhiệm của mình trong lãnh đạo chỉ đạo công tác hòa giải ở cơ sở. Mặt khác, giúp cơ quan Tư pháp nắm được tình hình, kết quả tổ chức, hoạt động của các Tổ hòa giải, tổ viên tổ hòa giải để kịp thời động viên những tổ chức, cá nhân có những cách làm hay, việc làm tốt; cũng như có biện pháp giải quyết khó khăn, vướng mắc, tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở.

- Công tác sơ kết, tổng kết, khen thưởng hòa giải ở cơ sở

Công tác sơ kết, tổng kết, tổ chức thi đua khen thưởng về hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh cũng được tiến hành định kỳ thường xuyên trên cơ sở lồng ghép vào việc tổng kết Tư pháp hàng năm; tổng kết gắn với Hội thi hòa giải viên giỏi các cấp; theo chuyên đề như tổng kết 10 năm thực hiện Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải. Trên cơ sở đó kết hợp khen thưởng các tổ hòa giải và hòa giải viên có thành tích xuất sắc trong công tác hòa giải ở cơ sở. Nhìn chung, việc thực hiện công tác này còn hạn chế, chưa có khen thưởng đột xuất, khen thưởng chuyên đề nên chưa động viên kịp thời những tập thể, cá nhân làm tốt để nhân rộng điển hình trên thực tế.

2.3.5. Kinh phí, cơ sở vật chất cho hòa giải ở cơ sở

Với tính chất là hoạt động tự nguyện, tự quản của cộng đồng dân cư, Nhà nước chỉ thực hiện hỗ trợ một phần kinh phí cho công tác hòa giải ở cơ sở để biên soạn, phát hành tài liệu; tổ chức bồi dưỡng hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng về hòa giải ở cơ sở; sơ kết, tổng kết, khen thưởng đối với công tác hòa giải ở cơ sở; chi thù lao cho hòa giải viên theo vụ, việc và hỗ trợ các chi phí cần thiết khác cho hoạt động hòa giải ở cơ sở (Điều 6 Luật Hòa giải ở cơ sở). Nhằm cụ thể hóa các quy định trên, đồng thời xác định rõ cơ chế hỗ trợ, nội dung hỗ trợ và việc lập dự toán ngân sách thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở, Chính phủ ban hành Nghị định 15/2014/NĐ-CP (từ điều 12 đến điều 18 quy định về hỗ trợ kinh phí cho công tác hòa giải ở cơ sở và hòa giải viên); Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư liên tịch số 100/2014 quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách Nhà nước thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở.

Thực hiện các quy định trên của pháp luật, ở tỉnh Ninh Bình đã tự cân đối ngân sách, sử dụng nguồn thu địa phương để hỗ trợ kinh phí cho hoạt động hòa giải ở cơ sở trong nguồn kinh phí chi cho công tác PBGDPL được cấp cho các cấp, các ngành và kinh phí cấp cho Hội đồng phối hợp PBGDPL cấp tỉnh, cấp huyện, cụ thể:

- *Giai đoạn 2010 -2015*: Cấp tỉnh: 700.000.000đ/năm; Cấp huyện: mỗi huyện, thành phố 70.000.000đ/năm; Cấp xã: mỗi xã, phường, thị trấn 5.000.000đ/năm.

- *Giai đoạn 2016-2020*: Cấp tỉnh: 1.172.010.000đ/năm; Cấp huyện: mỗi huyện, thành phố 80.000.000đ/năm; Cấp xã: mỗi xã, phường, thị trấn 6.000.000đ/năm.

Riêng năm 2016, ngân sách Nhà nước địa phương tỉnh, huyện còn bảo đảm cho Hội thi hòa giải viên giỏi cấp tỉnh, cấp huyện; kinh phí phục vụ cho Đội hòa giải tham dự vòng thi chung khảo cấp Trung ương.

Tuy nhiên, nguồn kinh phí trên được cấp cho công tác PBGDPL nói chung, do đó chưa thành một mục chi ổn định, thường xuyên cho nhiệm vụ hòa giải ở cơ sở. Việc phân bổ, bóc tách kinh phí cho hòa giải ở cơ sở còn phụ thuộc vào cơ quan được cấp kinh phí PBGDPL căn cứ vào nhiệm vụ từng năm để lập dự toán hỗ trợ một phần kinh phí cho nhiệm vụ hòa giải ở cơ sở. Chủ yếu nguồn kinh phí này để tổ chức

tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng hòa giải cơ sở cho hòa giải viên; biên soạn tài liệu, cấp phát sách pháp luật mới và sổ theo dõi hoạt động hòa giải ở cơ sở cho tổ hòa giải và hòa giải viên.

Đến nay, trên địa bàn tỉnh chưa bố trí được kinh phí từ ngân sách để chi thù lao vụ việc cho hòa giải viên. Đây cũng là khó khăn lớn cho hòa giải ở cơ sở, bởi “không có thực rất khó vực đạo”.

2.4. Đánh giá về hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình thời gian qua

2.4.1. Ưu điểm

Trong những năm qua, tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình đã từng bước đi vào nề nếp, mạng lưới tổ hòa giải đã đều khắp các thôn, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh, hoạt động ngày càng có hiệu quả thiết thực, chất lượng vụ việc hòa giải do các Tổ hòa giải thực hiện hầu hết không vi phạm nguyên tắc hòa giải và phạm vi hòa giải ở cơ sở, không có sai sót về nội dung pháp luật, cơ bản đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của người dân trên địa bàn. Đạt được kết quả này do nhiều nguyên nhân, trong đó có những nguyên nhân chính sau:

Trước hết, do được sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương. Từng giai đoạn, từng năm Tỉnh ủy, HĐND và UBND tỉnh Ninh Bình đều ban hành Chỉ thị, Nghị quyết lên Kế hoạch cụ thể, chỉ đạo củng cố tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động PBGDPL (trong đó có hòa giải ở cơ sở). Những văn bản này là cơ sở quan trọng để cơ quan quản lý Nhà nước, Ủy ban MTTQ các cấp triển khai định kỳ, đột xuất việc rà soát, kiện toàn tổ chức; tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng cho hòa giải viên, biên soạn cung cấp tài liệu cho tổ hòa giải, hòa giải viên, tổ chức hội thi...

Thứ hai, do sự phối hợp chặt chẽ của các cấp, các ngành trong việc thực hiện hòa giải ở cơ sở, trước hết là sự phối hợp của cơ quan Tư pháp với sự tham gia tích cực Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên như Hội Nông dân, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... Sự phối hợp này thể hiện ở việc ký kết các chương trình phối hợp; tạo điều kiện để hội viên của tổ chức mình tham gia vào tổ hòa giải ở cơ sở; gắn hòa giải ở cơ sở với các phong trào quần chúng ở địa phương

nghĩa phong trào toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa khu dân cư, phong trào bảo vệ an ninh Tổ quốc; phong trào ông bà cha mẹ mẫu mực, con cháu thảo hiền; đưa nội dung về hòa giải ở cơ sở là một trong những tiêu chí để bình xét các danh hiệu “làng văn hóa” “khu dân cư văn hóa”...

Thứ ba, do đội ngũ hòa giải viên hầu hết đều nhiệt tình, trách nhiệm; định kỳ được bồi dưỡng, tập huấn kiến thức pháp luật, nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải do đó ngày càng vững vàng về chuyên môn, nghiệp vụ, thành thạo về kỹ năng từ đó ngày càng thực hiện tốt hơn hoạt động hòa giải ở cơ sở.

2.4.2. Hạn chế

Bên cạnh kết quả đạt được, tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh vẫn còn những hạn chế, vướng mắc nhất định như:

a) Về tổ chức hòa giải ở cơ sở và hòa giải viên

- Số lượng phân bổ hòa giải viên ở mỗi tổ là không đều; có tổ 11 hòa giải viên/tổ, có tổ chỉ có 03 hòa giải viên/tổ, điều này dẫn đến tình trạng có nơi số lượng hòa giải viên nhiều mà vụ việc hòa giải lại ít trong khi có nơi quá ít hòa giải viên để thực hiện nhiệm vụ hòa giải nhất là đối với vụ việc phức tạp, ở các thôn, tổ dân phố khác nhau.

- Mô hình tổ hòa giải trên địa bàn tỉnh Ninh Bình được tổ chức theo thôn, tổ dân phố. Đây là một mô hình tổ hòa giải truyền thống và phổ biến ở các tỉnh, thành phố khác. Tuy vậy do đặc thù của điều kiện tự nhiên, địa hình Ninh Bình có sông, có núi lại có gần 18km bờ biển chạy qua huyện Kim Sơn tỉnh Ninh Bình, do đó ở huyện Kim Sơn có 03 xã bãi ngang, 03 xã ven biển chủ yếu phát triển nghề đánh bắt thủy hải sản, là nơi cập cảng của nhiều tàu đánh cá, tương đối đông cư dân sinh sống trên tàu thêm vào đó do cuộc sống mưu sinh nên cũng thường phát sinh những mâu thuẫn nhỏ giữa các chủ tàu thuyền. Bên cạnh đó, Ninh Bình cũng là tỉnh có tiềm năng phát triển du lịch, với khoảng 1.499 di tích lịch sử, hàng chục khu du lịch sinh thái- cảnh quan... đây là điểm tập trung khách tham quan du lịch, người bản địa đến buôn bán kinh doanh nên lượng người đông, là nơi tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định an ninh trật tự xã hội trên địa bàn tỉnh. Nhưng đến nay, chưa thành lập được mô hình tổ hòa giải phù hợp với đặc thù của địa phương.

Sự tồn tại cùng một lúc mô hình hòa giải hai cấp: Tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố và Ban hòa giải ở xã, phường thị trấn trên địa bàn tỉnh, trong khi Luật Hòa giải ở

cơ sở không quy định về mô hình Ban hòa giải cấp xã vì vậy thực trạng này dễ dẫn đến sự lúng túng trong áp dụng pháp luật

Trình độ chuyên môn của hòa giải viên còn hạn chế, hầu hết hòa giải viên chưa qua đào tạo. Đặc biệt ở những vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc miền núi, ven biển chủ yếu dựa vào kinh nghiệm để hòa giải mâu thuẫn giữa các bên, trong khi đó các tranh chấp phát sinh ngày càng nhiều và đa dạng dẫn đến nhiều mâu thuẫn không hòa giải kịp thời hoặc tỷ lệ hòa giải thành không cao; dễ dẫn đến dĩ hòa vi quý. Một số ít hòa giải viên còn thiếu nhiệt tình, tâm huyết, ngại va chạm nên ảnh hưởng không nhỏ đến nhiệm vụ của mình.

b) Hoạt động của các Tổ hòa giải ở cơ sở

Tổ hòa giải ở cơ sở ở một số địa phương thành lập mang tính hình thức, chạy theo thành tích (thành lập được tổ hòa giải là một tiêu chí để xét làng văn hóa, khu phố văn hóa); hoạt động chưa thường xuyên, chưa đảm bảo hiệu quả. Bên cạnh đó, cơ cấu thành phần tổ hòa giải chủ yếu là bí thư Chi bộ thôn, xóm phố; tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn... kiêm nhiệm; ít có đại diện của tổ chức xã hội như Đoàn luật sư, Hội luật gia... tham gia nên bị khi giải quyết tranh chấp thường bị hành chính hóa làm mất đi ý nghĩa tự nguyện, tự thỏa thuận của hòa giải ở cơ sở.

c) Công tác quản lý nhà nước đối với hòa giải ở cơ sở

Công tác ban hành văn bản chỉ đạo hướng dẫn về hòa giải ở cơ sở của cấp ủy chính quyền địa phương cấp xã một số nơi còn chưa kịp thời (chủ yếu áp dụng luôn văn bản chỉ đạo của cấp trên để thực hiện).

Việc bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng hòa giải cho hòa giải viên chưa thường xuyên, số lượng hội nghị tập huấn, thành phần tập huấn còn hạn chế chủ yếu chỉ tập huấn được đến tổ trưởng tổ hòa giải. Ngay kể cả những địa phương có tổ chức tập huấn cho 100% hòa giải viên trên địa bàn thì thời gian tập huấn cũng rất ngắn trong khi các văn bản pháp luật ngày càng nhiều và thay đổi liên tục. Bên cạnh đó, nội dung tập huấn cũng mới chỉ dừng lại ở phần cung cấp, giới thiệu những văn bản pháp luật mới cho hòa giải viên; phương pháp tập huấn cũng chậm đổi mới, chưa thật phù hợp với đối tượng tập huấn về thành phần dân tộc, giới tính, vị trí trong tổ hòa giải.

Công tác sơ kết, tổng kết, khen thưởng đối với hoạt động hòa giải chủ yếu lồng ghép với công tác PBGDPL hằng năm hoặc theo chuyên đề hoặc lồng ghép

vào việc tổ chức các cuộc thi, Hội thi, các phong trào quần chúng nên chưa thực sự khuyến khích, động viên được các hòa giải viên tích cực trong hoạt động hòa giải ở cơ sở.

Các thủ tục hành chính mới ban hành trong lĩnh vực hòa giải ở cơ sở (05 bộ thủ tục) về bầu hòa giải viên, bầu tổ trưởng tổ hòa giải, cho thôi hòa giải viên, thanh toán thù lao cho hòa giải viên (thuộc thẩm quyền UBND xã); thủ tục hỗ trợ khi hòa giải viên gặp tai nạn hoặc rủi ro ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng trong khi thực hiện hoạt động hòa giải (thuộc thẩm quyền UBND cấp huyện) đã được Bộ Tư pháp công bố từ ngày 18/12/2014. Tuy nhiên, đến nay trên địa bàn tỉnh, chưa công khai bộ thủ tục đó tại địa phương. Điều này cho thấy công tác quản lý, theo dõi, hướng dẫn, tham mưu của cán bộ Tư pháp chưa đầy đủ, sát sao làm cho việc thực hiện quyền của hòa giải viên chưa được bảo đảm, đúng quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó công tác lưu trữ, thống kê hồ sơ, biểu mẫu, sổ sách và cách ghi chép còn nhiều thiếu sót. Nhiều tổ hòa giải chưa mở sổ theo dõi hoạt động hòa giải, chưa cập nhật đầy đủ thông tin về các vụ việc hòa giải nên gặp khó khăn trong công tác quản lý hòa giải ở cơ sở.

Kinh phí và điều kiện vật chất phục vụ cho hòa giải ở cơ sở còn hạn chế. Phần lớn các tổ hòa giải không có kinh phí tối thiểu chi cho các hoạt động thường xuyên như: hội họp, tổng kết, mua văn phòng phẩm, chi phí đi lại. Các vật dụng, tài liệu, văn phòng phẩm cần thiết cho các tổ hòa giải hầu hết được trang bị sơ sài, không đầy đủ, có nhiều nơi hòa giải viên phải tự bỏ tiền túi của mình ra để mua sắm... Chế độ đãi ngộ với hòa giải viên như thù lao hòa giải theo vụ việc hòa giải chưa được quy định, chế độ tài liệu, báo chí chưa được thường xuyên...điều này ảnh hưởng trực tiếp tới thái độ và hiệu quả làm việc của hòa giải viên, làm giảm uy tín của chính quyền đối với các tổ hòa giải.

d) Cơ chế phối hợp trong hòa giải ở cơ sở giữa cơ quan Tư pháp với Ủy ban MTTQ Việt Nam các cấp

Từ khi Luật Hòa giải ở cơ sở được ban hành thì cơ chế phối hợp trong hòa giải ở cơ sở giữa cơ quan Tư pháp với Ủy ban MTTQ Việt Nam các cấp được thực hiện thường xuyên hơn. Tuy nhiên, cơ chế phối hợp này cũng chưa được thể hiện bằng chương trình phối hợp cụ thể trong việc theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra, tổ chức

và hoạt động hòa giải ở cơ sở, trong đó phân công cụ thể trách nhiệm của mỗi bên (trách nhiệm chủ trì, trách nhiệm phối hợp); phân công đầu mối thực hiện theo dõi, quản lý tổ chức và hoạt động của các tổ hòa giải ở địa phương; phối hợp để xây dựng các danh hiệu thi đua đối với tập thể và cá nhân trong công tác hòa giải ở cơ sở tại địa phương. Do đó vẫn còn trường hợp MTTQ chỉ tham gia khi có yêu cầu, đề nghị của cơ quan Tư pháp.

2.4.2. Nguyên nhân của những hạn chế

- Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, một số cấp ủy, chính quyền địa phương đặc biệt là cấp xã chưa thực sự nhận thức sâu sắc về tầm quan trọng của hòa giải ở cơ sở nên thiếu sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, đầu tư kinh phí cơ sở vật chất cho tổ chức này; sự phối hợp của MTTQ có lúc có việc còn hạn chế; sự quản lý Nhà nước của cơ quan Tư pháp chưa thực sự bài bản, có hệ thống.

Thứ hai, nhận thức của người dân về vị trí, vai trò và nhiệm vụ của Tổ hòa giải còn chưa đầy đủ nên thiếu sự tin tưởng và hợp tác vào công tác này

Thứ ba, tổ hòa giải ở địa phương chưa được thường xuyên kiện toàn, củng cố; đội ngũ hòa giải viên còn chưa được đào tạo bài bản; phương pháp, kỹ năng hòa giải còn yếu; đội ngũ cán bộ Tư pháp theo dõi, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở chủ yếu là kiêm nhiệm dẫn đến chưa đầu tư về thời gian công sức cho nhiệm vụ hòa giải ở cơ sở.

- Nguyên nhân khách quan

+ *Hệ thống pháp luật của nước ta chưa hoàn chỉnh, thường xuyên thay đổi, văn bản hướng dẫn quá nhiều.*

Thứ nhất, một số nội dung phát sinh trên thực tế mà Luật Hòa giải ở cơ sở chưa điều chỉnh: Mô hình Ban hòa giải cấp xã trên thực tế đã tồn tại song song với mô hình Tổ hòa giải nhưng chưa được Luật Hòa giải ở cơ sở điều chỉnh; mối quan hệ của Ban hòa giải cấp xã và tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố; số lượng tối đa hòa giải viên của một tổ hòa giải (Điều 12 Luật Hòa giải ở cơ sở chỉ quy định số lượng hòa giải viên tối thiểu/tổ hòa giải); về trình tự hòa giải ở cơ sở; thời gian tổ trưởng tổ hòa giải tiếp nhận vụ việc hòa giải đến khi phân công vụ việc cho hòa giải viên (khoản 2, Điều 20 Luật Hòa giải ở cơ sở mới chỉ quy định thời gian từ ngày hòa giải viên được phân công hòa giải đến khi hòa giải viên tiến hành hòa giải); trách nhiệm

của Hội đồng phối hợp PBGDPL là cơ quan tư vấn cho UBND cùng cấp về nhiệm vụ PBGDPL (trong đó có hòa giải ở cơ sở) ...

Bên cạnh đó, một số quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở có tính khả thi thấp hoặc quy định quá chung chung như: quy định về tiêu chuẩn “có hiểu biết pháp luật” của hòa giải viên nhưng chưa có hướng dẫn định lượng cụ thể. Như tỉnh Ninh Bình, trên 70% hòa giải viên chưa qua đào tạo chuyên ngành Luật hoặc chuyên ngành khác, vậy có được coi là đảm bảo về tiêu chuẩn có hiểu biết pháp luật hay không. Quy định về việc hòa giải ở thôn, tổ dân phố khác nhau thì tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố đó phối hợp thực hiện hòa giải và thông báo với trưởng ban công tác Mặt trận tại nơi đó cùng phối hợp thực hiện. Tuy nhiên, trên thực tế, việc phát sinh mâu thuẫn tại thôn, tổ dân phố khác nhau thì ở thôn nào thôn ấy giải quyết hoặc đùn đẩy trách nhiệm cho nhau, việc hòa giải khó có sự phối hợp như quy định của Luật. Quy định biên bản hòa giải thành của các bên không phải là chứng cứ pháp lý, không là cơ sở pháp lý cũng không làm phát sinh hậu quả pháp lý nào. Điều này dẫn đến nhiều vụ hòa giải thành rồi nhưng các bên không thực hiện nghĩa vụ của mình thì cũng không ai có quyền dựa vào biên bản hòa giải để cưỡng chế các bên thi hành thỏa thuận ghi trong biên bản. Mà tổ hòa giải chỉ có thể dựa vào biên bản hòa giải để thuyết phục các bên đạt được thỏa thuận đã ghi trong biên bản.

Thêm vào đó, quy định về khen thưởng; xử lý vi phạm về hòa giải ở cơ sở; khiếu nại tố cáo về hòa giải ở cơ sở cũng chưa được quy định cụ thể nên chưa phát huy được ý nghĩa của các chế định này trên thực tế.

Thứ hai, các luật nội dung liên quan như Bộ Luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Hôn nhân và gia đình... còn có sự chồng chéo quy định giữa quy định Luật và văn bản dưới Luật; các văn bản hướng dẫn quá nhiều lại thường xuyên thay đổi. Điều này gây khó khăn cho hòa giải viên khi tìm hiểu, nghiên cứu vận dụng quy định của pháp luật vào hòa giải vụ việc cụ thể.

+ *Do đặc thù của điều kiện tự nhiên, dân cư của tỉnh Ninh Bình cũng ảnh hưởng không nhỏ đến hòa giải ở cơ sở.*

Những xã miền núi, địa hình hiểm trở, đi lại khó khăn, trình độ dân trí thấp, lại bị chi phối bởi hai dòng văn hóa của người Kinh và văn hóa của người

Mường...thì việc giải thích, thuyết phục các bên hiểu và chấp hành theo pháp luật là một điều không đơn giản. Các xã ven biển, bãi ngang dân cư thưa thớt, thiếu tập trung đồng thời bị ảnh hưởng chi phối bởi các giáo lý Công giáo cũng gây khó khăn cho việc thành lập tổ hòa giải và thực hiện hòa giải.

+ *Tốc độ đô thị hóa nhanh, sự phát triển kinh tế xã hội* làm nảy sinh những mối quan hệ mới từ đó phát sinh những tranh chấp mâu thuẫn mới ngày càng phức tạp đa dạng trong khi số lượng, trình độ, kiến thức pháp luật và kỹ năng kỹ năng hòa giải của hòa giải viên trên thực tế còn nhiều hạn chế dẫn đến còn vụ việc hòa giải không thành.

+ *Nguồn ngân sách Nhà nước của tỉnh đặc biệt là cấp xã còn khó khăn nên việc bố trí kinh phí theo quy định của pháp luật là rất ít.* Nguồn kinh phí huy động từ xã hội hóa chưa thực hiện được nhiều, chủ yếu huy động được một phần kinh phí phục vụ cho Cuộc thi, Hội thi hòa giải viên giỏi.

Kết luận Chương 2

Từ những sự phân tích ở trên cho thấy, hòa giải cơ sở từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình đã có những kết quả nhất định góp phần quan trọng vào sự ổn định chính trị trật tự an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh. Những giá trị to lớn mà hòa giải ở cơ sở mang lại đã làm chuyển biến căn bản về ý nghĩa, vai trò tầm quan trọng của công tác hòa giải ở cơ sở của cấp ủy, chính quyền địa phương, các cơ quan, đoàn thể trên địa bàn tỉnh từ đó huy động được cả hệ thống chính trị tham gia vào công tác này. Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình cũng bộc lộ nhiều hạn chế. Việc chỉ ra những hạn chế và phân tích nguyên nhân của những hạn chế đó, là cơ sở để tác giả đưa ra giải pháp bảo đảm nâng cao hiệu quả của hòa giải ở cơ sở nói chung và hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Ninh Bình lần thứ XXI đã đề ra.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TỰ THỰC TIỄN TỈNH NINH BÌNH

3.1. Quan điểm tăng cường hòa giải ở cơ sở

3.1.1. Quán triệt quan điểm của Đảng về công tác phổ biến giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay và quan điểm của Đảng trong việc tăng cường tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được coi “là một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong việc tăng cường quản lý xã hội bằng pháp luật, góp phần xây dựng ý thức sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật của cán bộ và nhân dân... Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần được tăng cường thường xuyên, liên tục ở tầm cao hơn, nhằm làm cho cán bộ và nhân dân hiểu biết và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, thông qua đó mà kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật”. Bên cạnh đó, phải “đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; hướng mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đến tận người dân”.

Phổ biến, giáo dục pháp luật qua hoạt động hòa giải ở cơ sở là một trong các hình thức tuyên truyền, đơn giản, thiết thực và hiệu quả. Nhận thức rõ vai trò và tầm quan trọng của công tác hòa giải, Đảng ta chủ trương phải “coi trọng vai trò hòa giải của chính quyền kết hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể ở cơ sở” “Tổ chức và hướng dẫn các hình thức nhân dân tự quản ở cơ sở và khu vực dân cư đối với những việc dân tự làm hoặc do Nhà nước ủy thác cho dân làm với sự hỗ trợ của Nhà nước như: hòa giải mâu thuẫn, tranh chấp trong nội bộ nhân dân, bài trừ tệ nạn xã hội, bảo vệ trật tự an ninh...”. Một sự kiện có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với công tác giáo dục pháp luật và hòa giải ở cơ sở là ngày 9/12/2003, Ban Bí thư Trung ương Đảng đã ban hành Chỉ thị số 32-CT/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác PBGDPL, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân trong đó giao nhiệm vụ cho các cấp ủy, tổ chức Đảng các cấp, các ngành tăng cường các hình thức PBGDPL, đa dạng cách thức PBGDPL, trong đó có kênh hòa giải ở cơ sở.

Tiếp đó, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đề ra nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế (trọng tài, hòa giải) phù hợp với tập quán thương mại quốc tế; Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách Tư pháp đến năm 2020 cũng chủ trương khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài; tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó

Những quan điểm trên của Đảng đã được cụ thể hóa trong thể chế hòa giải ở cơ sở; việc đổi mới nhằm bảo đảm nội dung quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở phải bám sát quan điểm của Đảng về hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Tổ hòa giải.

3.1.2. Coi hòa giải ở cơ sở là hạt nhân trong việc thực hiện phong trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa” ở địa phương.

Nhận thức được sâu sắc vị trí, vai trò của hòa giải ở cơ sở đối với việc thực hiện đường lối, chủ trương đại đoàn kết của Đảng và Nhà nước; những năm qua, Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh Ninh Bình đã xác định công tác PBGDPL nói chung, hòa giải ở cơ sở nói riêng là khâu quan trọng để đưa pháp luật vào cuộc sống; là một trong tiêu chí xây dựng “làng văn hóa” “khu phố văn hóa” là nội dung gắn bó chặt chẽ với việc xây dựng các cuộc vận động, các phong trào do Mặt trận chủ trì phát động ở khu dân cư nhất là cuộc vận động “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa”; ngày hội “Đại đoàn kết toàn dân tộc” tạo đà cho sự phát triển toàn diện kinh tế, văn hóa, xã hội trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Chính vì vậy, Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh đã ban hành nhiều văn bản để lãnh đạo chỉ đạo công tác PBGDPL nói chung và hòa giải ở cơ sở nói riêng, gồm:

Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XXI, nhiệm kỳ 2015-2020 đã chỉ rõ “*Thực hiện nghiêm túc có hiệu quả các chủ trương, chính sách của Đảng về công tác tư pháp và cải cách tư pháp. Nâng cao chất lượng điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án; không để xảy ra oan sai; chú trọng đào tạo bồi dưỡng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ tư pháp nhất là cán bộ có chức danh tư pháp. Đẩy mạnh công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo bảo đảm dân chủ, vì lợi ích chính*

đáng của nhân dân. Nâng cao chất lượng công tác tuyên truyền, PBGDPL cho cán bộ, đảng viên và nhân dân”[46, tr 160]

Tỉnh ủy Ninh Bình cũng đã ban hành Chương trình hành động số 18/CTr-TU ngày 11/6/2004 về việc thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng, Thông tri số 05-TT/TU ngày 14/6/2011 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về việc tăng cường công tác PBGDPL, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, nhân dân.

Trên cơ sở đó, UBND đã xây dựng 02 Đề án chuyên đề về PBGDPL giai đoạn 2010 -2015 và giai đoạn 2016 -2020, 02 Đề án này được HĐND tỉnh phê duyệt tại 02 Nghị quyết chuyên đề (Nghị quyết số 22/2009/NQ-HĐND ngày 17/12/2009 về việc phê duyệt Đề án của UBND tỉnh về PBGDPL trên địa bàn tỉnh từ năm 2010 - 2015; Nghị quyết số 17/NQ-HĐND ngày 22/7/2015 về việc phê duyệt Đề án số 07/ĐA- UBND ngày 23/6/2015 của UBND tỉnh về PBGDPL từ năm 2010 - 2015 trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, giai đoạn 2016 - 2020), trong đó xác định hòa giải ở cơ sở là một mục tiêu, nhiệm vụ của Đề án nhằm cơ bản giải tỏa những mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trong cộng đồng dân cư.

Trên cơ sở đó, UBND tỉnh đã ban hành Kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật giai đoạn 2010-2020 (ban hành kèm theo Quyết định số 266/QĐ-UBND ngày 25/3/2010) trong đó xác định PBGDPL thông qua hòa giải ở cơ sở là nhiệm vụ được thực hiện thường xuyên hàng năm do Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với Ủy ban MTTQ và các đoàn thể cấp tỉnh, cấp huyện và UBND cấp xã. Hằng năm, UBND tỉnh đều ban hành kế hoạch triển khai công tác PBGDPL, hòa giải ở cơ sở, xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Căn cứ vào Kế hoạch của UBND tỉnh, Hội đồng phối hợp PBGDPL tỉnh, Sở Tư pháp cũng ban hành nhiều văn bản hướng dẫn, chỉ đạo, đôn đốc thực hiện kiện toàn, rà soát tổ hòa giải, đội ngũ hòa giải viên như Công văn số 12/STP-PBGDPL ngày 18/1/2016... Song song với công tác chỉ đạo, hướng dẫn về hòa giải ở cơ sở, công tác kiểm tra cũng được Hội đồng phối hợp PBGDPL tỉnh thực hiện thường xuyên hàng năm lồng ghép trong hoạt động kiểm tra về công tác PBGDPL nói chung (Năm 2010 kiểm tra tại huyện Kim Sơn, Nho Quan; năm 2011 tại thành phố Ninh Bình và

thành phố Tam Điệp; năm 2012 tại huyện Yên Khánh, Yên Mô; năm 2013 tại huyện Hoa Lư, Gia Viễn; năm 2014 tại huyện Kim Sơn, Nho Quan...). Các huyện, thành phố khác sẽ tiến hành tự kiểm tra và báo cáo kết quả kiểm tra về Sở Tư pháp - cơ quan thường trực của Hội đồng phối hợp PBGDPL tỉnh. Đặc biệt, năm 2016, UBND tỉnh đã giao Sở Tư pháp ban hành Kế hoạch số 44/KH-STP ngày 06/06/2016 về kiểm tra chuyên đề về thực hiện Luật Hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh.

Tóm lại, sự lãnh đạo, chỉ đạo của Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh Ninh Bình là cơ sở quan trọng bảo đảm để các cấp các ngành và địa phương tổ chức hòa giải ở cơ sở ngày một hiệu quả.

3.1.3. Thực hiện hòa giải ở cơ sở là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XXI, nhiệm kỳ 2015 -2020 đã nêu “Tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức hoạt động; phát huy vai trò nòng cốt của Mặt trận trong việc tập hợp, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân, vai trò là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân, vai trò giám sát, phản biện xã hội. Tổ chức tốt các phong trào thi đua yêu nước, vận động đoàn viên, hội viên và các tầng lớp nhân dân thực hiện tốt chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các nhiệm vụ chính trị của tỉnh, tích cực phát triển kinh tế, xây dựng nông thôn mới”. Những định hướng này của Tỉnh ủy Ninh Bình cho thấy, sự đề cao công tác dân vận nói chung và xác định công tác vận động nhân dân thực hiện đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước là công tác của hệ thống chính trị gồm Đảng, Nhà nước, tổ chức đoàn thể của Nhân dân. Từ định hướng này, trên thực tế tỉnh Ninh Bình đã xây dựng được một thể chế khá đầy đủ về PBGDPL nói chung, trong đó có nội dung về hòa giải ở cơ sở gồm Thông tri của Tỉnh ủy, Nghị quyết của HĐND, Kế hoạch thực hiện của UBND, Hướng dẫn của Hội đồng Phối hợp PBGDPL và văn bản đôn đốc thực hiện của Sở Tư pháp...Đồng thời thiết lập được cơ chế phối hợp trong việc thực hiện công tác PBGDPL từ tỉnh đến cơ sở (thông qua Hội đồng phối hợp PBGDPL hai cấp tỉnh và huyện) gồm 25 cơ quan ban, ngành, đoàn thể (MTTQ và một số tổ chức thành viên của Mặt trận: Phụ nữ, thanh niên, công đoàn, Hội luật gia, Đoàn luật sư...). Hằng

năm, các ngành thành viên Hội đồng phối hợp PBGDPL đã phát huy vai trò chủ động sáng tạo trong việc tham mưu và tổ chức thực hiện kế hoạch PBGDPL nói chung ở từng cơ quan, đơn vị, địa phương gắn với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị của từng cơ quan, đơn vị. Nhiều cơ quan, tổ chức, địa phương đã xây dựng chương trình, kế hoạch phối hợp liên tịch để thực hiện nhiệm vụ PBGDPL trong đó có nhiệm vụ hòa giải ở cơ sở, như Chương trình phối hợp liên ngành giữa Thanh tra - Sở Tư pháp - MTTQ - Đoàn Luật sư - Hội luật gia về giải quyết khiếu nại tố cáo; Kế hoạch số 30/KHLN-STP-HLHPN ngày 10/4/2014; Kế hoạch số 36/KHLN-STP-LHPN ngày 11/5/2015 về phối hợp liên ngành giữa Sở Tư pháp và Hội Phụ nữ trong việc thực hiện công tác PBGDPL, trợ giúp pháp lý, tư vấn pháp luật cho phụ nữ, hòa giải ở cơ sở và lồng ghép giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật...

3.1.4. Thực hiện đúng bản chất của hòa giải ở cơ sở, bảo đảm pháp luật về hòa giải ở cơ sở được thực hiện nghiêm chỉnh trong đời sống xã hội.

Điều 4 Luật Hòa giải ở cơ sở quy định nguyên tắc tổ chức hoạt động hòa giải cơ sở là tôn trọng sự tự nguyện của các bên; không bắt buộc, áp đặt các bên trong hòa giải ở cơ sở. Xuyên suốt quy định của Luật đã thể hiện rõ tính tự nguyện của các bên trong quan hệ tranh chấp, từ căn cứ để tiến hành hòa giải đến lựa chọn hòa giải viên, phương thức, thời gian, địa điểm tiến hành hòa giải đều rất linh hoạt đảm bảo thích hợp với các bên dàn xếp cùng nhau đạt đến kết quả. Trong hòa giải ở cơ sở có bên trung gian thứ ba là hòa giải viên, tuy nhiên vai trò của hòa giải viên trong vụ, việc hòa giải chỉ hướng dẫn, giải thích, vận động các bên ngồi lại với nhau thỏa thuận thống nhất các nội dung tranh chấp, giải quyết mâu thuẫn mà không có quyền ép buộc, áp đặt. Để đảm bảo thực hiện đúng bản chất của hòa giải ở cơ sở đòi hỏi đội ngũ hòa giải viên không chỉ nắm vững các quan điểm, đường lối của Đảng, nắm vững các quy định của pháp luật mà còn phải hiểu biết và vận dụng thật nhuần nhuyễn các quy phạm đạo đức, truyền thống văn hóa, phong tục tập quán tốt đẹp...của từng vùng, từng miền, từng địa phương vào từng vụ việc hòa giải. Bên cạnh đó, pháp luật quy định các trường hợp lợi dụng hòa giải ở cơ sở 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 hoặc hành chính hóa hoạt động hòa giải...đây là những

trường hợp vi phạm pháp luật về hòa giải ở cơ sở và vi phạm bản chất của hòa giải làm mất đi ý nghĩa, tác dụng của hòa giải trên thực tế.

Trên thực tế, việc thực hiện các định hướng này có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, thực hiện đúng bản chất của hòa giải ở cơ sở là thực hiện đúng pháp luật về hòa giải ở cơ sở và ngược lại tôn trọng, thực hiện đúng pháp luật về hòa giải là thể hiện được bản chất của hòa giải, thể hiện được ý nghĩa, tác dụng của hòa giải ở cơ sở.

3.2. Các giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở

3.2.1. Nhóm giải pháp chung cho các địa phương

3.2.1.1. Nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành và của toàn xã hội về hòa giải ở cơ sở

Kết quả pháp điển Đề mục Hòa giải ở cơ sở số 231/KQPĐ-BTP ngày 25/1/2016 của Bộ Tư pháp, hiện nay có 04 văn bản pháp luật quy định về hòa giải ở cơ sở và 23 văn bản pháp luật có nội dung liên quan đến hòa giải ở cơ sở, gồm các văn bản chủ yếu như Luật số 13/2013/QH13 ngày 20/6/2013 của Quốc hội về hòa giải ở cơ sở; Nghị định số 15/2014/NĐ-CP ngày 27/2/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật hòa giải ở cơ sở; Nghị quyết liên tịch số 01/2014/NQLT/CP-UBTU'MTTQVN ngày 18 tháng 11 năm 2014 của Chính phủ và Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam hướng dẫn phối hợp thực hiện một số quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở; Thông tư liên tịch số 100/2014/TTLT-BTC-BTP ngày 30/7/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở...Những văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý ổn định, rõ ràng để hòa giải ở cơ sở phát triển, tuy nhiên trên thực tế hòa giải ở cơ sở có hiệu quả chưa cao. Điều này được lý giải bằng nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân là do các cấp, các ngành, toàn xã hội chưa nhận thức hết vị trí, vai trò, ý nghĩa tầm quan trọng của hòa giải ở cơ sở cùng như chưa quán triệt hết các nội dung văn bản pháp luật quy định về hòa giải ở cơ sở.

Trong thời gian tới, cần tiếp tục tuyên truyền, phổ biến sâu rộng chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về hòa giải ở cơ sở nhằm nâng cao hơn nữa nhận thức của toàn xã hội đặc biệt là các cấp, các ngành, nhân dân trong tỉnh về vị trí, vai trò ý nghĩa của hòa giải ở cơ sở, từ đó sử

dụng ngày càng nhiều hơn phương thức này để giải quyết những tranh chấp, mâu thuẫn trong cộng đồng. Đồng thời xác định hòa giải ở cơ sở là một trong những nhiệm vụ quan trọng góp phần tích cực vào việc đảm bảo an ninh trật tự xã hội trong cộng đồng, khu dân cư từ đó tăng cường trách nhiệm, tranh thủ sự lãnh đạo của cấp ủy, sự hỗ trợ tạo điều kiện của chính quyền địa phương, sự phối hợp chặt chẽ của MTTQ và các đoàn thể quần chúng tạo nên sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị cho hòa giải ở cơ sở.

3.2.1.2. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở

Cho đến nay, hòa giải ở cơ sở đã có cơ sở pháp lý quan trọng làm nền móng cho việc triển khai các hoạt động hòa giải ở cơ sở. Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013 và Nghị định 15/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Hòa giải ở cơ sở đã được tổ chức thực hiện vào thực tiễn cuộc sống. Luật gồm 5 chương và 33 điều quy định một cách tương đối thống nhất và toàn diện về phạm vi hòa giải ở cơ sở, nguyên tắc tổ chức, hoạt động hòa giải ở cơ sở, hòa giải viên, tổ hòa giải, hoạt động hòa giải ở cơ sở, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong hoạt động hòa giải ở cơ sở. Tuy nhiên, thể chế pháp lý, cơ chế, chính sách và thực tiễn thực hiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở vẫn còn nhiều bất cập. Ở một mức độ khác, chính những vấn đề lí luận về thực hiện pháp luật đối với hòa giải ở cơ sở cũng còn nhiều vướng mắc. Những biểu hiện của sự vướng mắc, bất cập này có thể nhận thấy ở nhiều địa bàn trên cả nước với những dạng thức khác nhau. Qua nghiên cứu những quy định của pháp luật hòa giải ở cơ sở áp dụng vào thực tiễn tỉnh Ninh Bình thì sự hoàn thiện thể chế pháp luật về hòa giải ở cơ sở cần được tiếp tục thực hiện.

Để thực hiện giải pháp này, cần tiến hành các nội dung sau:

Thứ nhất, thường xuyên rà soát những quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013 để sửa đổi, bổ sung kịp thời điều chỉnh các mâu thuẫn, tranh chấp trong nhân dân ngày càng gia tăng và có chiều hướng phức tạp.

Thứ hai, ban hành một số văn bản pháp quy hướng dẫn một số nội dung còn quy định chung chung trong Luật từ đó bảo đảm hiệu quả thi hành Luật. Cụ thể như sau:

- Về tổ chức thực hiện hòa giải ở cơ sở: Luật cần mở rộng thêm phạm vi điều chỉnh bao gồm cả Ban hòa giải; mối quan hệ giữa Ban Hòa giải ở cấp xã với Tổ hòa

giải ở thôn, tổ dân phố cho phù hợp với thực tế của nhiều địa phương và phù hợp với Luật Đất đai. Bên cạnh đó, Luật cũng cần bổ sung quy định về số lượng tối đa hòa giải viên trên một tổ hòa giải để đảm bảo các hòa giải viên thực hiện các nghĩa vụ của mình và được hưởng quyền đầy đủ theo quy định của pháp luật.

- Về tiêu chuẩn hòa giải viên *”có hiểu biết pháp luật”* là quá chung chung. Thiết nghĩ Bộ Tư pháp cần có hướng dẫn cụ thể hơn về quy định này để các địa phương có căn cứ kiện toàn hòa giải viên theo đúng các tiêu chuẩn của pháp luật.

- Về trình tự thủ tục hòa giải ở cơ sở: Cần có hướng dẫn cụ thể hơn về quy trình thực hiện hòa giải với các bước thực hiện và nội dung cơ bản của từng bước để tránh sự tùy tiện, vô nguyên tắc của chủ thể thực hiện hòa giải. Bên cạnh đó, Luật nên quy định chế tài áp dụng đối với thỏa thuận trong hòa giải thành. Vì trong nhiều trường hợp đã có biên bản hòa giải thành nhưng các bên cố tình không thực hiện thì không ai có quyền dựa vào biên bản hòa giải thành để yêu cầu các bên thực hiện theo thỏa thuận đã ghi trong biên bản. Thời gian tiến hành hòa giải/vụ là bao lâu; thời gian từ khi tổ trưởng tổ hòa giải tiếp nhận vụ việc đến khi phân công hòa giải viên là bao lâu...cũng nên được hướng dẫn cụ thể.

- Về quy định về thủ tục thanh toán thù lao vụ việc cho hòa giải viên nên theo hướng đơn giản hóa để tránh tình trạng quy định *”treo”*, khó áp dụng trên thực tế.

- Các quy định chính sách về khen thưởng đối với hòa giải viên, xử lý vi phạm; thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo và giải quyết tranh chấp về hòa giải ở cơ sở cũng nên cần có văn bản hướng dẫn cụ thể để phát huy được ý nghĩa thực tế của từng chế định đó.

- Về trách nhiệm của Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp đối với hòa giải ở cơ sở cũng cần được quy định trong Luật Hòa giải ở cơ sở để bảo đảm thống nhất với Luật Phổ biến giáo dục pháp luật và phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này trên thực tế các địa phương.

3.2.1.3. Nâng cao hiệu quả hòa giải ở cơ sở

Với tính chất là một cơ chế giải quyết tranh chấp tự nguyện và tự quản của người dân, hòa giải là một biện pháp giải quyết tranh chấp mà không có người được, người thua, mỗi bên đều chấp nhận nhượng bộ một phần quyền lợi của mình để đạt được thỏa thuận. Vì vậy, hiệu quả của hòa giải ở cơ sở được đánh giá trước

hết ở tiêu chí số vụ, việc hòa giải thành trong tổng số vụ việc tổ hòa giải tiếp nhận (Ví dụ: Đối với tổ hòa giải nếu có số vụ việc hòa giải thành đạt từ 80% trở lên so với số vụ, việc tổ hòa giải tiếp nhận thì được đánh giá tỷ lệ hòa giải thành cao). Hiệu quả hòa giải ở cơ sở còn được đánh giá bởi những đóng góp của hòa giải thành mang lại cho xã hội. Công tác hòa giải nếu thực hiện tốt sẽ góp phần duy trì, củng cố đoàn kết trong nội bộ nhân dân, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, tạo điều kiện cho các cấp chính quyền tăng cường công tác quản lý xã hội ở cơ sở đồng thời sẽ góp phần hạn chế đơn thư khiếu nại tố cáo trong nhân dân, giảm bớt tình trạng quá tải của Tòa án nhân dân, cơ quan hành chính Nhà nước, tiết kiệm thời gian và tiền bạc của cơ quan nhà nước và công dân.

Để nâng cao hiệu quả hòa giải ở cơ sở, trước hết bản thân tổ hòa giải, hòa giải viên là chủ thể thực hiện hòa giải phải có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải ở cơ sở đồng thời phải có sự quan tâm chỉ đạo của cấp ủy và sự hỗ trợ cơ sở vật chất, kinh phí của chính quyền cũng như sự tham gia của MTTQ và các thành viên Mặt trận vào công tác này. Có như vậy, các mâu thuẫn mới được giải quyết ngay từ khi phát sinh và bảo đảm tính ưu việt của biện pháp giải quyết tranh chấp này.

3.2.2. Nhóm giải pháp cụ thể cho tỉnh Ninh Bình

Cùng với sự vận động, phát triển không ngừng của xã hội, các mâu thuẫn, tranh chấp ngày càng gia tăng và có chiều hướng phức tạp. Pháp luật Việt Nam cũng quy định nhiều phương thức để giải quyết tranh chấp nhưng việc lựa chọn phương thức hòa giải vẫn là ưu tiên hàng đầu của người Việt Nam nói chung. Luật hòa giải ở cơ sở và Nghị định hướng dẫn cũng như một số văn bản liên quan khác đã được ban hành để định hướng cho hoạt động này. Tuy nhiên, ở mỗi địa phương khác nhau, biểu hiện của sự vướng mắc, bất cập của loại hình này trong thực tiễn cũng khác nhau. Do vậy, để bảo đảm hòa giải ở cơ sở bên cạnh những giải pháp chung như đã trình bày ở trên, việc đề xuất giải pháp cụ thể để bảo đảm hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình là khách quan và cần thiết. Các giải pháp đó bao gồm:

3.2.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, sự chỉ đạo sâu sát của chính quyền và sự phối hợp của MTTQ và đoàn thể nhân dân đối với hòa giải ở cơ sở.

Trong những nguyên nhân làm hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình còn những tồn tại, hạn chế là do ở một số nơi sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng, chỉ đạo của chính quyền chưa sâu sát, sự phối hợp của các đoàn thể trong hòa giải ở cơ sở chưa chặt chẽ cụ thể. Ngược lại, ở những nơi mà có sự quan tâm của cấp ủy, sự chỉ đạo sâu sát của chính quyền đối với hòa giải ở cơ sở, có mối quan hệ chặt chẽ với MTTQ, Hội Phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh...thì nơi đó tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở phát triển mạnh, phòng trào hòa giải lớn mạnh, hiệu quả, là cầu nối của tình làng, nghĩa xóm, là sợi dây gắn kết con người, mang lại sự hòa hiếu, đồng thuận trong nhân dân từ đó tạo điều kiện cho công tác quản lý xã hội, quản lý Nhà nước của cấp ủy, chính quyền địa phương đó.

Để thực hiện giải pháp này, cần triển khai các nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, Tỉnh ủy Ninh Bình có kế hoạch cụ thể triển khai thực hiện Chỉ thị số 32 –CT/TW ngày 9/12/2003 của Ban Bí Thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác PBGDPL, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, trong đó cụ thể hóa nội dung về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác hòa giải ở cơ sở và việc nâng cao hơn nữa nhận thức của đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức về quan điểm lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, quy định của Nhà nước về hòa giải ở cơ sở; chỉ đạo các cấp ủy, chính quyền địa phương các ban ngành đoàn thể tổ chức nghiên cứu, quán triệt, triển khai và tổ chức thực hiện đảm bảo hiệu quả. Trên cơ sở đó, các huyện ủy, thành ủy ban hành văn bản chỉ đạo trong phạm vi địa phương mình. Đồng thời, cấp ủy Đảng thường xuyên có ý kiến chỉ đạo, kiểm tra, thực hiện tốt chế độ thông tin, báo cáo về tình hình thực hiện công tác hòa giải.

Bên cạnh đó, Đảng lãnh đạo tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải không chỉ bằng chủ trương, đường lối mà còn bằng sự gương mẫu của tổ chức Đảng và đảng viên trong việc thực hiện chủ trương, đường lối và tích cực tham gia vào tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải.

Thứ hai, HĐND tỉnh ban hành Nghị quyết chuyên đề về hòa giải ở cơ sở. Trên cơ sở đó, UBND các cấp ban hành ban hành Chỉ thị về tăng cường hiệu quả

công tác hòa giải ở cơ sở trên địa bàn toàn tỉnh; giao trách nhiệm cụ thể cho các ngành, các cấp; đề nghị MTTQ và các tổ chức thành viên tích cực phối hợp tham gia quản lý Nhà nước, hỗ trợ, tạo điều kiện tham gia hòa giải ở cơ sở...Hằng năm, UBND tỉnh ban hành Kế hoạch triển khai nhiệm vụ PBGDPL, hòa giải ở cơ sở, xây dựng hương ước, quy ước trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, xác định nhiệm vụ trọng tâm, trọng điểm về hòa giải ở cơ sở, cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp, thời gian, tiến độ thực hiện...

Thứ ba, tăng cường mối quan hệ giữa UBND với các tổ chức chính trị xã hội dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng. UBND và MTTQ tỉnh xây dựng Chương trình phối hợp thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước về hòa giải ở cơ sở (trên cơ sở Nghị quyết liên tịch số 01/2014/NQLT/CP-UBTUMTTQVN ngày 18/11/2014 của Chính phủ - Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam hướng dẫn phối hợp thực hiện một số quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở).

Thứ tư, Phát huy vai trò phối hợp của MTTQ và các tổ chức thành viên với cơ quan Tư pháp cùng cấp:

Bước 1: Xây dựng văn bản phối hợp (Quy chế, kế hoạch, chương trình...) giữa Ủy ban MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận các cấp với cơ quan Tư pháp.

Trong đó phân công trách nhiệm cụ thể về các nội dung:

- + Phối hợp trong việc xây dựng các văn bản hướng dẫn về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở;

- + Phối hợp thực hiện rà soát các tổ chức hòa giải ở cơ sở; thành lập Tổ hòa giải, bầu hòa giải viên; phát triển tổ hòa giải và các mô hình hòa giải thích hợp khác tại địa phương theo nhu cầu của người dân ở cơ sở và phù hợp với tình hình thực tế, đúng quy định của pháp luật;

- + Phối hợp tổ chức thi đua khen thưởng trong công tác hòa giải ở cơ sở, lồng ghép vào các phong trào, cuộc vận động do Mặt trận chủ trì như cuộc vận động ” Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư”, ngày hội” Đại đoàn kết toàn dân tộc”

+ Phối hợp thực hiện công việc chuẩn bị cho việc tổ chức Hội thi “Hòa giải viên giỏi”, trước mắt là Hội thi Hòa giải viên giỏi cấp tỉnh và tham gia Hội thi “Hòa giải viên giỏi” toàn quốc lần thứ 3 năm 2016.

+ Phối hợp trong theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở; sơ kết, tổng kết, khen thưởng công tác hòa giải ở cơ sở trước hết là phối hợp thực hiện tốt Kế hoạch về kiểm tra tình hình thực hiện Luật hòa giải ở cơ sở năm 2016 theo kế hoạch của Bộ Tư pháp và của tỉnh

+ Tạo điều kiện cho các thành viên của mình như Thanh niên, Phụ nữ, Nông dân, Cựu chiến binh tham gia tích cực vào hòa giải ở cơ sở

+ Động viên các tầng lớp nhân dân tích cực tham gia xây dựng củng cố tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở trước hết là vận động nhân dân nhiệt tình tham gia bầu hòa giải viên; phát động và tổ chức cho các hộ gia đình ký cam kết không vi phạm pháp luật...

+ Gắn hoạt động hòa giải ở cơ sở với việc xây dựng và thực hiện các phong trào quần chúng ở địa phương như cuộc vận động toàn dân xây dựng cuộc sống văn hóa ở khu dân cư; phong trào xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hóa; phong trào bảo vệ an ninh Tổ quốc...

Bước 2: Phân công cán bộ đầu mối phối hợp thực hiện theo kế hoạch phối hợp giữa MTTQ tỉnh và Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp và MTTQ cùng cấp và tổ chức thành viên của Mặt trận. Thực hiện trao đổi thông tin tài liệu giữa hai cơ quan: cơ quan Tư pháp thông tin cho MTTQ cùng cấp các văn bản quy pháp luật về hòa giải ở cơ sở, các báo cáo, tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ... MTTQ các cấp thông tin cho cơ quan Tư pháp các văn bản, thông tri, hướng dẫn của MTTQ Việt Nam có liên quan đến công tác hòa giải và các tài liệu về các phong trào, các cuộc vận động lớn của Mặt trận các cấp; các báo cáo tình hình kinh tế - xã hội, tình hình các tầng lớp dân cư trên địa bàn có liên quan đến tình hình tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở...

Bước 3: Tổ chức kiểm tra, đôn đốc thực hiện kế hoạch phối hợp;

Bước 4: Tổ chức giao ban, sơ kết, tổng kết định kỳ để đánh giá rút kinh nghiệm cho công tác phối hợp chỉ đạo.

Tóm lại, tăng cường sự lãnh đạo chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền địa phương, sự phối hợp của MTTQ và các tổ chức thành viên là yếu tố quan trọng hàng đầu để bảo đảm hòa giải ở cơ sở. Và, ngược lại nâng cao hiệu quả hòa giải ở cơ sở là cách thức quan trọng trong việc thực hiện Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng nói chung trong đó có chỉ đạo về PBGDPL, hòa giải ở cơ sở nói riêng đúng như Chỉ thị 32 –CT/TW đã xác định ”Đa dạng cách thức PBGDPL như tăng cường xuất bản và phát hành sách hỏi đáp pháp luật (kể cả sách song ngữ), tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật; phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua các hoạt động tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, hòa giải, giải quyết khiếu nại, tố cáo...”.

3.2.2.2. *Củng cố kiện toàn Tổ hòa giải và đội ngũ hòa giải viên của tỉnh*

Hòa giải ở cơ sở là hoạt động mang đậm tính nhân văn, hoạt động vì con người và do con người thực hiện. Tổ chức, con người là nhân tố, là chủ thể thực hiện hòa giải ở cơ sở. Không có tổ chức, nhân lực thì không có hòa giải ở cơ sở. Thực tiễn cho thấy, nơi nào tổ chức chặt chẽ, vững mạnh tinh thông, nhiệt tình, được quan tâm, động viên khuyến khích, tạo điều kiện thì ở đó hòa giải ở cơ sở có hiệu quả. Ngược lại, nơi nào tổ chức thiếu chặt chẽ, thiếu nhân lực, thiếu sự động viên, quan tâm, chất lượng nhân lực yếu kém thì ở đó hòa giải ở cơ sở kém phát triển. Do vậy, củng cố, kiện toàn tổ chức và đội ngũ hòa giải viên cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình phải được xem là nhiệm vụ quan trọng và thường xuyên của các cấp chính quyền, các cơ quan quản lý nhà nước về hòa giải ở cơ sở.

a) *Thành lập mô hình tổ hòa giải ở địa bàn đặc thù*

Ninh Bình là tỉnh có địa bàn tương đối đa dạng gồm cả vùng núi, vùng biển, vùng đồng bằng, nên mỗi vùng miền có những đặc thù riêng. Do đó, việc thành lập tổ hòa giải theo mô hình truyền thống hiện nay theo thôn, tổ dân phố chỉ phù hợp với đơn vị hành chính thông thường.

Đối với các địa bàn đặc thù: Các xã có tỷ lệ dân cư theo đạo Công giáo (giáo dân) cao như xã Kim Mỹ (88%), xã Xuân Thiện (88%), xã Cồn Thoi (84%), Văn Hải (84%)... thuộc huyện Kim Sơn nên thành lập mô hình đặc thù Tổ hòa giải xóm Đạo. Bởi đặc điểm nổi bật của người theo đạo Công giáo là tình cảm đạo đức tôn giáo được tín đồ tiếp thu, tạo thành đức tin thiêng liêng bên trong và chi phối

hành vi ứng xử của họ trong các quan hệ cộng đồng do đó nếu có tổ hòa giải do giáo dân thành lập và thực hiện hòa giải những tranh chấp, mâu thuẫn trong giáo dân trên cơ sở quy định của pháp luật, đức tin, tình cảm sẽ thuận lợi và hiệu quả cao hơn.

Đối với các xã vùng ven biển bãi ngang (06 xã) với số lượng ngư dân làm ngư nghiệp tương đối lớn, hình thành những nhà bè nuôi trồng thủy sản hoặc tổ nghề cá, cần thành lập mô hình tổ hòa giải của các nhà bè nuôi trồng thủy hải sản hoặc bổ sung hòa giải viên là Tổ trưởng của các tổ tự quản tàu thuyền, bến bãi, nhóm thuyền đánh bắt xa bờ của các xã ven biển để đảm bảo kịp thời những mâu thuẫn, tranh chấp phát sinh.

Ngoài ra, tại các điểm du lịch, tham quan, bến thuyền (nơi tiềm ẩn nhiều mâu thuẫn, tranh chấp phức tạp) cũng cần nghiên cứu thành lập tổ hòa giải ở địa điểm này để giải quyết kịp thời những mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ góp phần giữ gìn an ninh trật tự của địa phương.

b) Bổ sung hòa giải viên là các luật gia, luật sư, thẩm phán, điều tra viên, chấp hành viên là người đã nghỉ hưu trên địa bàn

Ninh Bình hiện nay là một trong những tỉnh trên toàn quốc thành lập được tổ chức luật gia rộng khắp từ tỉnh đến cơ sở với số lượng luật gia tương đối đông (1.473 luật gia) và hơn 20 luật sư ở 06 văn phòng Luật sư thuộc Đoàn Luật sư Ninh Bình. Lực lượng này tham gia là hòa giải viên sẽ làm giảm bớt đi tính hành chính hóa của tổ hòa giải hiện nay trên địa bàn (tổ hòa giải hiện nay ít có đại diện của các tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp). Hơn nữa đội ngũ luật gia, luật sư, người đã từng là thẩm phán, điều tra viên, chấp hành viên, công chứng viên... là những người có trình độ chuyên môn về luật, am hiểu đời sống xã hội, có kinh nghiệm công tác từ đó góp phần không nhỏ vào việc hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp một cách “có lý, có tình”; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng.

c) Đổi mới công tác bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải ở cơ sở cho đội ngũ hòa giải viên.

Như ta đã biết, hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên vận dụng những quy

định của pháp luật và quy phạm đạo đức xã hội và kinh nghiệm cuộc sống để giải thích, hướng dẫn, thuyết phục, cảm hóa các bên tranh chấp tự giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn nhằm xóa bỏ bất đồng và đạt được thái thuận phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội. Tuy nhiên, sự vận dụng kiến thức pháp luật, đạo đức xã hội vào hòa giải các vụ việc của các hòa giải viên khác nhau là khác nhau, điều đó phụ thuộc vào khả năng vận dụng thành thạo những kiến thức, hiểu biết đó để phân tích, giải thích, thuyết phục, cảm hóa các bên tranh chấp, mâu thuẫn. Vì vậy, việc tăng cường bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải ở cơ sở cho đội ngũ hòa giải viên là một yêu cầu khách quan, phải được thực hiện thường xuyên để mỗi hòa giải viên được nâng cao năng lực, khả năng hòa giải của bản thân.

Tuy nhiên, vấn đề cốt lõi hiện nay của công tác bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ và kỹ năng hòa giải ở cơ sở cho đội ngũ hòa giải viên là đổi mới chương trình, phương pháp, hình thức tập huấn, bồi dưỡng; phù hợp với đối tượng phù hợp với yêu cầu giải quyết các vụ việc hòa giải thường gặp ở địa phương.

- Để thực hiện giải pháp này cần thực hiện theo trình tự cụ thể như sau:

+ Các cơ quan Tư pháp (Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, cán bộ Tư pháp xã) cần thường xuyên theo dõi, nắm bắt trình độ, năng lực của đội ngũ hòa giải viên.

+ Xây dựng trình UBND cùng cấp phê duyệt các chương trình, kế hoạch bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nghiệp vụ hòa giải cho hòa giải viên; chương trình kế hoạch phải phù hợp với đối tượng tập huấn; phù hợp với yêu cầu giải quyết các vụ việc hòa giải thường gặp ở địa phương. Ví dụ: nhóm đối tượng tập huấn là tổ trưởng tổ hòa giải thì ngoài việc hướng dẫn, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn còn bồi dưỡng cho họ kiến thức, kỹ năng phối hợp, điều hành công việc giúp họ thực hiện tốt việc phối hợp, điều hành giữa các hòa giải viên trong tổ có hiệu quả hơn. Nhóm đối tượng hòa giải viên là người dân tộc thiểu số được bồi dưỡng riêng, tài liệu học tập nghiên cứu dịch ra tiếng dân tộc để các hòa giải viên dễ tiếp thu, nghiên cứu, vận dụng...

+ Sau khi kế hoạch được phê duyệt, cơ quan tư pháp chủ động tranh thủ sự chỉ đạo của cơ quan tư pháp cấp trên, phối hợp với các luật gia, chuyên gia có kinh nghiệm tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch đó.

+ Sưu tầm, tổng hợp tài liệu nghiệp vụ cần thiết cho công tác hòa giải cung

cấp cho các tổ hòa giải, nếu có điều kiện cần thiết cấp cho từng hòa giải viên.

- *Nội dung bồi dưỡng, tập huấn phù hợp với đối tượng tập huấn:* Hiện nay, Bộ Tư pháp ban hành chương trình khung bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ hòa giải ở cơ sở cho hòa giải viên. Theo đó, Chương trình bồi dưỡng được cấu trúc gồm 03 chuyên đề về nội dung cơ bản của pháp luật về hòa giải ở cơ sở; kiến thức pháp luật dành cho hòa giải viên như lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, đất đai, xây dựng, môi trường...; nghiệp vụ, kỹ năng hòa giải ở cơ sở. Tuy nhiên, cũng tùy đặc điểm, trình độ hòa giải viên và đặc thù địa phương mà việc phân bổ thời gian dành cho chuyên đề nào bồi dưỡng sâu hơn; kết hợp lý thuyết với thực hành, cần có ví dụ tình huống cụ thể; áp dụng phương pháp cùng tham gia, giảng viên chỉ là định hướng, học viên là trung tâm; có phương tiện hỗ trợ như tranh ảnh, băng hình để người học dễ tiếp thu...

Hình thức tổ chức tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ và kỹ năng cho hòa giải viên: được thực hiện bằng nhiều hình thức như tổ chức các cuộc thi, hội thi; tổ chức giao ban cụm các tổ hòa giải; tham quan học tập kinh nghiệm của các tổ hòa giải; cung cấp tài liệu cho hòa giải viên; lồng ghép vào trong các phong trào quần chúng nhân dân.

Đặc biệt, cơ quan Tư pháp cần phối hợp với Tòa án nhân dân tạo điều kiện cho các hòa giải viên được tham dự các phiên tòa xét xử lưu động, trên cơ sở chọn lựa nội dung về các lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, đất đai...là các lĩnh vực mà hòa giải viên thường gặp phải từ các tranh chấp, mâu thuẫn của địa bàn mình để hòa giải viên được nâng cao kiến thức chuyên môn. Đối với các xã đã thành lập được Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý (40 xã) thuộc Trung tâm trợ giúp pháp lý tỉnh -Sở Tư pháp, cần thiết lập mối quan hệ phối hợp chặt chẽ với tổ hòa giải, theo đó Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý (Câu lạc bộ) cử hội viên của mình trực tiếp tham gia hòa giải ở cơ sở; phối hợp tổ chức bồi dưỡng, tập huấn kiến thức pháp luật, kỹ năng nghiệp vụ hòa giải cho đội ngũ hội viên Câu lạc bộ tham gia hòa giải ở cơ sở.

Bên cạnh đó, hòa giải viên được tham gia cùng thành viên Câu lạc bộ tại các cuộc sinh hoạt, trao đổi kinh nghiệm, trợ giúp pháp lý lưu động tại cơ sở của Câu lạc bộ nhằm nâng cao kiến thức, kỹ năng giải quyết vụ việc mâu thuẫn.

- *Thời gian tổ chức tập huấn*: Thực hiện thường xuyên theo định kỳ hàng tháng, năm và khi có sự thay đổi cán bộ, thay đổi văn bản pháp luật cần phải được đào tạo bồi dưỡng kịp thời.

Bên cạnh việc bồi dưỡng những nội dung trên, cần chú ý đến việc động viên, khuyến khích các hòa giải viên rèn luyện, nâng cao phẩm chất đạo đức, lối sống, uy tín, lòng nhiệt tình, ý thức trách nhiệm để thực sự trở thành những tấm gương trong việc thực hiện pháp luật góp phần xây dựng và phát triển hòa giải ở cơ sở.

3.2.2.3. Tăng cường công tác kiểm tra, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở; tổ chức sơ kết, tổng kết, phát động phong trào thi đua hòa giải ở cơ sở

- *Công tác kiểm tra, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở*

Như trên đã phân tích, bản chất của hòa giải ở cơ sở là hoạt động tự nguyện, tự quản của nhân dân, hầu hết các hòa giải viên lại kiêm nhiệm do đó nếu không tăng cường chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra, hướng dẫn hòa giải ở cơ sở để nắm bắt tình hình tổ chức và hoạt động của tổ hòa giải; kịp thời giải quyết những vướng mắc khó khăn của tổ hòa giải; khuyến khích những tổ chức cá nhân có những cách làm hay, việc làm tốt để nhân rộng trên địa bàn; có như vậy, mới đẩy mạnh hòa giải ở cơ sở thành phong trào rộng lớn trong nhân dân, hiệu quả hòa giải được nâng lên.

Việc tiến hành kiểm tra được tiến hành bằng nhiều hình thức khác nhau, như kiểm tra theo kế hoạch định kỳ, kiểm tra đột xuất, kiểm tra thông qua chế độ báo cáo thống kê của cơ quan tư pháp cấp dưới. Trong quá trình kiểm tra, các cơ quan tư pháp phải nắm được ý kiến phản hồi của tổ hòa giải, các tổ viên tổ hòa giải và nhân dân địa phương để nâng cao hiệu quả hòa giải ở cơ sở. Trước mắt năm 2016, thực hiện tốt Kế hoạch số 1082/KH – BTP ngày 06/4/2016 của Bộ Tư pháp kiểm tra thực hiện Luật Hòa giải ở cơ sở và Kế hoạch số 44/KH-STP ngày 06/6/2016 của Sở Tư pháp.

- *Công tác sơ kết, tổng kết*

Đây là một hoạt động quản lý Nhà nước cần được làm thường xuyên. Giải pháp này giúp các cơ quan quản lý Nhà nước nắm rõ hơn về thực trạng tổ chức và hoạt động của các Tổ hòa giải. Đặc biệt, qua việc sơ kết tổng kết về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở để trao đổi kinh nghiệm, nghiệp vụ giữa các tổ viên tổ hòa giải, phổ biến những cách làm hay, những điển hình tiên tiến để các địa phương áp dụng

nhằm nâng cao hiệu quả quản lý về tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở.

Việc tổng kết, sơ kết được tiến hành định kỳ 5 năm, hàng năm và tổng kết chuyên đề về hòa giải ở cơ sở. Tùy từng mục đích, nội dung, đối tượng sơ kết, tổng kết mà cơ quan Tư pháp có thể đề nghị lựa chọn hình thức phù hợp như hội nghị, tổ chức giao ban hoặc lồng ghép vào sơ kết, tổng kết công tác PBGDPL, công tác Tư pháp nói chung.

Để việc sơ kết, tổng kết đạt kết quả thiết thực, trong quá trình xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện hàng năm, cơ quan Tư pháp phải chuẩn bị kỹ nội dung, hình thức, phương pháp, kinh phí phục vụ cho hoạt động sơ kết, tổng kết phối hợp với MTTQ cùng cấp trong việc tổ chức sơ kết, tổng kết

- Tổ chức các phong trào thi đua và khen thưởng

Bản chất của hòa giải ở cơ sở là hoạt động tự quản của quần chúng nhân dân, hòa giải viên là người tự nguyện tham gia hòa giải ở cơ sở, không vì lợi ích kinh tế, họ thường là những người công tác tại cơ sở hoặc là những cán bộ cao tuổi, nghỉ hưu... nên giá trị tinh thần với họ đặc biệt quan trọng. Vì vậy giải pháp về thi đua - khen thưởng đối với hòa giải viên có ý nghĩa cần thiết để động viên tinh thần, kích thích họ tích cực tham gia hòa giải ở cơ sở.

- Trong thời gian tới, Sở Tư pháp phối hợp với MTTQ xây dựng các danh hiệu thi đua Hòa giải viên giỏi; Tổ hòa giải 5 tốt (phát hiện tốt, phối hợp tốt, kết quả tốt, bồi dưỡng tập huấn tốt, định kỳ giao ban, sơ kết tổng kết tốt). Tổ chức thi điểm ở một số xã, phường, thị trấn từ đó rút kinh nghiệm để nhân ra các địa phương khác trên địa bàn tỉnh.

- Đối với công tác khen thưởng được thực hiện từ cơ sở lên: Ở cấp xã do cán bộ tư pháp phối hợp với Ban công tác Mặt trận lập danh sách người được khen thưởng trên cơ sở bình xét trong các Tổ hòa giải để đề nghị Chủ tịch UBND cấp xã khen thưởng. Ở cấp huyện (Phòng Tư pháp), ở cấp tỉnh (Sở Tư pháp) có trách nhiệm lập danh sách các tập thể và cá nhân có thành tích xuất sắc trong công tác hòa giải ở cơ sở đề trình UBND cùng cấp khen thưởng.

Để thực hiện tốt giải pháp này, các cơ quan Tư pháp phải bám sát thực tế, theo dõi, nắm rõ tình hình tổ chức và hoạt động của tổ hòa giải và hòa giải viên để

có hình thức khen thưởng thích hợp. Việc phát động phong trào thi đua có thể gắn với từng chủ đề hoặc gắn với hội thi hòa giải viên giỏi ở các cấp. Việc khen thưởng gắn với sơ kết tổng kết phong trào thi đua và sơ kết tổng kết công tác hòa giải ở cơ sở...

3.2.2.4. Tăng cường đầu tư kinh phí hỗ trợ cho hòa giải ở cơ sở

Kinh phí chi cho hoạt động hòa giải ở cơ sở được quy định tại Thông tư liên tịch số 100/2014/TTLT-BTC-BTP của Bộ Tư pháp-Bộ Tài chính: Quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở (Thông tư liên tịch số 100/2014/TTLT-BTC-BTP). Theo Thông tư liên tịch số 100/2014/TTLT-BTC-BTP thì thù lao cho hoà giải viên (đối với các hoà giải viên trực tiếp tham gia vụ, việc hoà giải) có mức chi tối đa 200.000 đồng/vụ, việc/tổ hoà giải; chi hỗ trợ hoạt động của tổ hoà giải (chi mua văn phòng phẩm, sao chụp tài liệu, nước uống phục vụ các cuộc họp của tổ hoà giải) có mức chi tối đa 100.000 đồng/tổ hoà giải/tháng; chi bồi dưỡng thành viên Ban tổ chức bầu hoà giải viên tham gia họp chuẩn bị cho việc bầu hoà giải viên có mức chi tối đa là 70.000 đồng/người/buổi; chi tiền nước uống cho người tham dự cuộc họp bầu hoà giải viên có mức chi tối đa 10.000 đồng/người/buổi. Tuy nhiên, với mức thù lao quy định như trên còn quá thấp so với công sức của các hoà giải viên bỏ ra trong mỗi vụ việc hòa giải; bên cạnh đó, nguồn kinh phí cho công tác hòa giải do cấp xã chi trả trên thực tế là rất khó khăn. Vì vậy để đảm bảo kinh phí và cơ sở vật chất cho hòa giải ở cơ sở cần:

- Sở Tư pháp cần phối hợp với Sở Tài chính tham mưu cho UBND tỉnh xây dựng, trình HĐND tỉnh ban hành Nghị quyết chuyên đề về việc quy định mức chi cho công tác hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Ninh Bình đặc biệt là chế độ thù lao vụ việc hòa giải (dù là hòa giải thành hay hòa giải không thành) theo đúng quy định của pháp luật để kịp thời động viên những người làm công tác hòa giải.

- UBND các cấp bên cạnh nguồn ngân sách của tỉnh, cần tăng cường huy động nguồn kinh phí của các tổ chức, cá nhân tài trợ, hỗ trợ cho hòa giải ở cơ sở, xây dựng, ban hành các chế độ đãi ngộ đối với tổ viên Tổ hòa giải ở cơ sở.

- Phòng Tư pháp, công chức tư pháp –hộ tịch phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp hướng dẫn xây dựng, kiểm tra việc lập dự toán, quản lý và sử dụng kinh

phí bảo đảm cho hoạt động hòa giải ở cơ sở theo đúng quy định của pháp luật về việc lập, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác PBGDPL. Rà soát các quy định về sử dụng kinh phí cho hòa giải ở cơ sở để sửa đổi, bổ sung kịp thời, hỗ trợ đảm bảo nguồn kinh phí cho hoạt động hòa giải ở cơ sở.

Kết luận chương 3

Chương 3 của luận văn đưa ra các quan điểm và giải pháp bảo đảm hòa giải ở cơ sở trong giai đoạn hiện nay trên cả nước và trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Các giải pháp đó là: nâng cao nhận thức của các ngành, các cấp và toàn xã hội về hòa giải ở cơ sở; tăng cường sự lãnh đạo chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền địa phương, sự phối hợp của MTTQ và các tổ chức thành viên đối với hòa giải ở cơ sở; hoàn thiện thể chế pháp lý về hòa giải ở cơ sở; kiện toàn củng cố tổ chức và đội ngũ hòa giải viên; bồi dưỡng, tập huấn kiến thức chuyên môn và kỹ năng hòa giải ở cơ sở; tổ chức sơ kết, tổng kết, kiểm tra đôn đốc thực hiện pháp luật hòa giải ở cơ sở; tổ chức các phong trào thi đua khen thưởng về hòa giải ở cơ sở; tổ chức các cuộc thi, hội thi về hòa giải ở cơ sở; quan tâm đầu tư kinh phí, cơ sở vật chất cho hòa giải ở cơ sở. Các giải pháp ấy có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, giải pháp này là tiền đề và là kết quả của giải pháp khác. Trong các giải pháp ấy có giải pháp chung áp dụng cho các địa phương trên toàn quốc và có giải pháp riêng đối với tỉnh Ninh Bình. Yêu cầu đặt ra là, quá trình thực hiện các giải pháp trên phải được tiến hành đồng bộ, liên tục, liên hệ chặt chẽ với nhau có như thế hòa giải ở cơ sở mới có ý nghĩa thiết thực với xã hội, góp phần ổn định tình hình trật tự an toàn xã hội thúc đẩy kinh tế - xã hội của đất nước và địa phương ngày phát triển.

KẾT LUẬN

Người Việt Nam có câu “*Thương nhau cau sáu bồ ba, ghét nhau cau sáu bồ ra làm mười*”. Lối sống nặng về tư duy tình cảm làm cho người Việt khi giải quyết bất cứ vấn đề nào cũng phải “có lý, có tình” từ đó hòa giải ở cơ sở với phương thức “một điều nhịn chín điều lành” luôn là phương thức hàng đầu được nhân dân ta lựa chọn giải quyết khi có xung đột, mâu thuẫn. Hòa giải ở cơ sở không chỉ đơn thuần là góp phần hạn chế tranh chấp và phòng ngừa tội phạm, giữ vững tình làng, nghĩa xóm, duy trì tình đoàn kết trong cộng đồng dân cư; hòa giải còn góp phần giảm thiểu áp lực công việc do khiếu kiện tràn lan gửi tới cơ quan công quyền, tiết kiệm chi phí tiền bạc, thời gian cho Nhà nước và công dân; từ đó góp phần ổn định trật tự xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Ngày nay, trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước, đặc biệt trong điều kiện cải cách tư pháp, phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân với chủ trương xã hội hóa, kết hợp quản lý Nhà nước với tăng cường tự quản của nhân dân, càng khẳng định vai trò tầm quan trọng của hòa giải ở cơ sở trong đời sống xã hội.

Nhận thức được điều đó, Đảng và Nhà nước đã không ngừng hoàn thiện thể chế, quy định về hòa giải ở cơ sở nhằm tạo cơ sở pháp lý đồng bộ cho hòa giải ở cơ sở đi vào thực tế đời sống xã hội.

Trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, thời gian qua, dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh, các cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ hòa giải ở cơ sở đã chủ động xây dựng cơ chế phối hợp khá nhịp nhàng, hiệu quả. Nhờ đó, tổ hòa giải đã được thành lập ở khắp các thôn, xóm tổ dân phố trên địa bàn toàn tỉnh; hoạt động của tổ hòa giải ngày một hiệu quả với tỷ lệ hòa giải thành tương đối cao, kết quả ấy đã góp phần nhất định phát huy khối đại đoàn kết toàn dân, quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân tại cộng đồng, tạo nên sự đồng thuận, ổn định tình hình chính trị, thúc đẩy kinh tế - xã hội của tỉnh nhà phát triển.

Tuy nhiên so với yêu cầu nhiệm vụ đặt ra, hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh cũng còn những tồn tại, hạn chế. Tác giả luận văn từ sự phân tích cơ sở lý luận và pháp lý về hòa giải ở cơ sở cũng đã đưa ra bức tranh toàn cảnh về hòa giải ở cơ sở

trên địa bàn tỉnh Ninh Bình; đánh giá những nguyên nhân của những kết quả đạt được nhất là nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế từ đó đưa ra quan điểm và giải pháp tăng cường hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình. Trong đó, xác định hòa giải ở cơ sở không chỉ là một hoạt động tự quản của nhân dân mà còn là trách nhiệm của toàn hệ thống chính trị; hòa giải ở cơ sở là hạt nhân trong việc thực hiện phong trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa” trong cộng đồng dân cư ở địa phương. Với quan điểm đó, tác giả luận văn đưa ra hai nhóm giải pháp (nhóm giải pháp chung cho các địa phương và nhóm giải pháp cụ thể cho tỉnh Ninh Bình) nhằm tăng cường hòa giải ở cơ sở đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân của Đảng và Nhà nước ta.

Tuy nhiên, trong khuôn khổ luận văn Thạc sỹ, tác giả khó có thể giải quyết triệt để hết các vấn đề lý luận cũng như thực tiễn của hòa giải ở cơ sở trên địa bàn tỉnh nhà do đó luận văn khó tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế. Với tinh thần cầu thị, tiến bộ, tác giả rất mong nhận được các ý kiến đóng góp để công trình nghiên cứu được hoàn chỉnh, có ý nghĩa thực tiễn sâu sắc từ đó góp phần nhỏ bé của mình trong công cuộc xây dựng phát triển kinh tế xã hội của tỉnh nhà nói riêng và cả nước nói chung.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Bí thư Trung ương Đảng (2003), *Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 (khóa IX) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân.*
2. Ban Bí thư Trung ương Đảng (2011), *Kết luận số 04-KL/TW ngày 19/4/2011 về kết quả thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân.*
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2002), *Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 18/3/2002 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về: “Đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn”.*
4. Bộ Chính trị (2002), *Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 về “Một số nhiệm vụ trọng tâm của công tác tư pháp trong thời gian tới”.*
5. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.*
6. Bộ Tư pháp - Ban Thường trực Ủy ban trung ương MTTQVN (2009), *Chương trình phối hợp số 1285/CTPH-BTP-BTTUBTUMTTQVN ngày 24/4/2009 về tăng cường thực hiện công tác hòa giải ở cơ sở.*
7. Bộ Tư pháp - Bộ Tài chính (2010), *Thông tư 73/2010/TTLT-BTP-BTC Hướng dẫn việc lập, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.*
8. Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo 10 năm thực hiện Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở từ năm 1998 đến năm 2008.*
9. Bộ Tư pháp (2010), *Báo cáo kết quả khảo sát của dự án JUDGE về hoạt động hòa giải cơ sở, năm 2010.*
10. Bộ Tư pháp (2010), *Cẩm nang bồi dưỡng cho hòa giải viên cơ sở của chính phủ VN - UNDP- SIDA- NAUY- AILEN - Dự án VIE/02/015 (hỗ trợ thực thi chiến lược phát triển hệ thống PL VN đến năm 2010).*

11. Bộ Tư pháp (2010), *Đánh giá năng lực cán bộ Tư pháp cấp tỉnh về quản lý, hướng dẫn công tác hòa giải ở cơ sở (chương trình hỗ trợ thực thi chiến lược phát triển hệ thống PL VN đến năm 2010)*.
12. Bộ Tư pháp (2010), *Tài liệu tập huấn về Quản lý công tác hòa giải ở cơ sở (chương trình hỗ trợ thực thi chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010)*.
13. Bộ Tư pháp (2011), *Chỉ thị số 03/CT-BTP ngày 27/6/2011 về việc tăng cường công tác hòa giải ở cơ sở*.
14. Bộ Tư pháp (2012), *Pháp luật về hòa giải, Sổ chuyên đề*. Nhà xuất bản tư pháp, Hà Nội-2012
15. Bộ Tư pháp (2012), *Sổ tay đào tạo giảng viên hòa giải cơ sở, (tài liệu vụ phục vụ Đề án 2 “Củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong công tác PBGDPL, đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của đất nước”*.
16. Bộ Tư pháp (2013), *Quyết định số 2611/QĐ-BTP ngày 04/11/2013 về việc ban hành kế hoạch triển khai Luật Hòa giải ở cơ sở*.
17. Chính phủ (1999), *Nghị định số 160/1999/NĐ-CP ngày 18/10/1999 quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở*.
18. Chính phủ (2014), *Nghị định số 15/2014/NĐ-CP ngày 27/02/2014 của Chính phủ qui định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật hòa giải ở cơ sở*.
19. Quách Dương (2015), *Công tác Hòa giải ở cơ sở*, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. TS. Lê Thu Hà, *Hướng dẫn công tác hòa giải ở cơ sở*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội - 2012.

24. HĐND tỉnh Ninh Bình (2009), *Nghị quyết số 22/2009/NQ-HĐND ngày 17/12/2009 của HĐND tỉnh Ninh Bình về việc phê duyệt Đề án phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn tỉnh từ năm 2010 -2015*
25. HĐND tỉnh Ninh Bình (2015), *Nghị quyết số 17/NQ-HĐND ngày 22/7/2015 của HĐND tỉnh Ninh Bình về việc phê duyệt Đề án số 07/ĐA-UBND về phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn tỉnh từ năm 2016 -2020*
26. Lưu Thị Thu Huyền (2015), *Hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn thành phố Hải Phòng*, Luận văn Thạc sỹ Luật học.
27. Huỳnh Đức Oanh (2014), *Hòa giải ở cơ sở từ thực tiễn huyện Bình Sơn, tỉnh Quảng Ngãi*, Luận văn Thạc sỹ Luật học.
28. Đồng Việt Phương (2016), *Thực hiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở ở các tỉnh Đồng Bằng Sông Cửu Long*, Luận án Tiến sỹ Luật học.
29. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992*.
30. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*.
31. Quốc hội (2013), *Luật Hòa giải ở cơ sở ngày 20/6/2013*.
32. Sở Tư pháp (2016), *Báo cáo tổng kết công tác Tư pháp 6 tháng đầu năm 2016*
33. Sở Tư pháp (2013), *Báo cáo tổng kết công tác Tư pháp năm 2013*
34. Sở Tư pháp (2014), *Báo cáo tổng kết công tác Tư pháp năm 2014*
35. Sở Tư pháp (2015), *Báo cáo tổng kết công tác Tư pháp năm 2015*
36. Nguyễn Phương Thảo, *Quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội - 2012.
37. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg ngày 07/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay*.
38. Thủ tướng Chính phủ (2002), *Chỉ thị số 10/2002/CT-TTg ngày 19/3/2002 về việc triển khai thực hiện Nghị quyết 08/NQ -TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp thời gian tới*.

39. Thủ tướng Chính phủ (2003), *Quyết định số 13/2003/QĐ-TTg ngày 17 tháng 01 năm 2003 của Phê duyệt Chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật từ năm 2003 đến năm 2007*.
40. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định số 212/2004/QĐ-TTg ngày 16/12/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình hành động quốc gia phổ biến, giáo dục pháp luật và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở xã, phường, thị trấn từ năm 2005 - 2010*.
41. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 28/2006/QĐ-TTg ngày 28/01/2006 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các Đề án chi tiết thuộc Chương trình hành động quốc gia phổ biến, giáo dục pháp luật và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở xã, phường, thị trấn từ năm 2005 đến năm 2010*.
42. Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định số 37/2008/QĐ-TTg ngày 12 tháng 3 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật từ năm 2008 đến năm 2012*.
43. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định 270/QĐ-TTg ngày 27/2/2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong công tác PBGDPL đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của đất nước” thuộc Chương trình PBGDPL của Chính phủ từ năm 2008 đến năm 2012*.
44. Nguyễn Trung Tín (2008), *Thương lượng và hòa giải – các phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 01(237)/2008
45. Tỉnh ủy Ninh Bình (2011), *Thông tri của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về tăng cường công tác PBGDPL, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, nhân dân*
46. Tỉnh ủy Ninh Bình (2015), *Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XXI*, Tài liệu lưu hành nội bộ.
47. *Từ điển Bách khoa Công an nhân dân* (2008), Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.

48. *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
49. *Từ điển Tiếng Việt* (1995), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
50. *Từ điển Tiếng Việt* (2001), Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
51. Ủy ban nhân dân tỉnh (2008), *Kế hoạch PBGDPL từ năm 2008 đến năm 2012 trên địa bàn tỉnh Ninh Bình*
52. Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình (2009), *Đề án PBGDPL từ năm 2010 đến năm 2015*
53. Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình (2010), *Quyết định số 266/QĐ-UBND ngày 25/3/2010 về việc ban hành Kế hoạch PBGDPL giai đoạn 2010 -2015*
54. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1998), *Pháp lệnh số 09/1998/PL-UBTVQH10 ngày 25 tháng 12 năm 1998 về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở.*
55. Nguyễn Tất Viễn (2011), *Hòa giải - nét đẹp văn hóa của người Việt.*
56. Viện nghiên cứu lập pháp (2012), *Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội, Thực trạng thi hành Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở và việc xây dựng Luật Hòa giải ở cơ sở.*
57. Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1998), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

PHỤ LỤC

A. LĨNH VỰC DÂN SỰ

Phụ lục 1:

Tranh chấp về Hợp đồng dân sự giữa bà Phạm Thị Thơm và ông Phạm Văn Hiệu (cháu bà Thơm) tại Tổ 11, Phường Tân Bình, Thành phố Tam Điệp, tỉnh Ninh Bình.

1. Nội dung mâu thuẫn, tranh chấp

Trước đây, bố mẹ của ông Phạm Văn Biểu, ông Phạm Thành Quang và bà Phạm Thị Thơm, trú tại Tổ 11, Phường Tân Bình, Thành phố Tam Điệp, tỉnh Ninh Bình đi khai hoang đất tại thôn Tiền Phong, xã Yên Bình (nay là Tổ 11, Phường Tân Bình, Thành phố Tam Điệp) với diện tích là 1.785 m² (Một nghìn bảy trăm tám mươi lăm mét vuông). Đến năm 2003, diện tích đất trên được chia cho ông Phạm Văn Biểu là 860 m²; ông Phạm Thành Quang là 516 m²; bà Phạm Thị Thơm là 408m² (tại thời điểm bà Phạm Thị Thơm chưa lấy chồng). Trong số 408 m² đất của bà Thơm thì bố mẹ và gia đình bà Thơm đã thống nhất bằng miệng nếu bà Thơm không đi lấy chồng thì để 255m² cho bà Thơm xây nhà ở, còn lại 153m² để sử dụng xây dựng nhà thờ họ.

Năm 2005 ông Biểu chết, trước khi chết ông Biểu đã chuyển nhượng toàn bộ diện tích đất mà ông được hưởng cho con trai ông là Phạm Văn Hiệu, trú tại tổ 11 - phường Tân Bình.

Năm 2007, bà Thơm đi lấy chồng. Sau đó, bà đã chuyển nhượng quyền sử dụng 255m² đất và để lại 153m². Tháng 11 năm 2013, Ông Phạm Văn Hiệu đã tự ý xây dựng nhà thờ họ trên diện tích đất của bà Thơm mà không hỏi ý kiến của bà Thơm. Khi anh Hiệu đang xây dựng thì bà Thơm biết, bà không đồng ý với việc làm đó và cho rằng anh Hiệu làm như thế là sai vì đất đó là thuộc sở của bà đã được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hai bên đã lời qua tiếng lại gây mất đoàn kết và sự việc này diễn ra nhiều lần ảnh hưởng đến an ninh trật tự khu dân cư. Bà Thơm đã làm đơn đề nghị tổ hòa giải Tổ 11 giải quyết.

2. Quá trình hòa giải

Sau khi nhận được đơn đề nghị của bà Phạm Thị Thơm, các thành viên của tổ hòa giải tổ 11 đã tổ chức họp và phân tích tình huống, bàn hướng giải quyết. Trước hết, tổ hòa giải xem lại hồ sơ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của bà Thơm, sau đó đề nghị với UBND phường cho cử công chức địa chính, công chức giao thông xây dựng của phường phối kết hợp với Tổ hòa giải xuống khu vực xảy ra tranh chấp kiểm tra, xem xét thực tế và đề nghị ông Phạm Văn Hiệu dừng ngay việc xây dựng nhà thờ họ.

Ngày 08 tháng 11 năm 2013, các thành viên tổ hòa giải đã mời ông Phạm Văn Hiệu và bà Phạm Thị Thơm lên nhà văn hóa Tổ 11 để hòa giải. Tham gia buổi hòa giải còn có công chức địa chính, công chức giao thông xây dựng và công chức Tư pháp - hộ tịch, các thành viên trong tổ hòa giải và đồng chí tổ trưởng dân phố và bí thư chi bộ tổ 11, phường Tân Bình.

Các thành viên của tổ hòa giải đã phân tích, giải thích với các bên trên cơ sở quy định của pháp luật và truyền thống của ông cha như sau:

Thứ nhất, căn cứ theo khoản 1 Điều 401 Bộ luật Dân sự năm 2005 “Hợp đồng dân sự có thể được giao kết bằng lời nói, bằng văn bản hoặc bằng hành vi cụ thể, khi pháp luật không quy định loại hợp đồng đó phải được giao kết bằng một hình thức nhất định” và khoản 1 Điều 467 quy định về tặng cho bất động sản “Tặng cho bất động sản phải được lập thành văn bản có công chứng, chứng thực hoặc phải đăng ký, nếu theo quy định của pháp luật bất động sản phải đăng ký quyền sở hữu”, đối chiếu quy định này của pháp luật thì việc bố mẹ và gia đình bà Thơm thống nhất để lại 153m² để làm nhà thờ trên đất của bà Thơm đây được xác định là hợp đồng tặng cho bất động sản có điều kiện, pháp luật quy định phải được thực hiện bằng văn bản có công chứng, song ở đây chỉ được thực hiện bằng miệng, không có văn bản giấy tờ chứng minh do vậy hợp đồng này vô hiệu. Vì vậy, 153 m² trên thực tế vẫn thuộc quyền sở hữu hợp pháp của bà Thơm. Do vậy, việc anh Phạm Văn Hiệu tự ý xây dựng nhà thờ trên diện tích đất của bà Thơm là vi phạm quy định của pháp luật về đất đai.

Tuy nhiên về khía cạnh “tình”, tổ hòa giải cũng nêu việc xây dựng nhà thờ họ của anh Phạm Văn Hiệu là rất tốt, phù hợp với nguyện vọng của ông bà và bố trước khi chết đã thống nhất. Nhưng trước khi xây dựng anh không xin ý kiến của bà Thơm là sai.

Thứ hai, về phần bà Thom các thành viên tổ hòa giải cũng đã phân tích cho bà rằng việc xây dựng nhà thờ họ là việc nội bộ của gia đình. Điều đó cũng phù hợp với nguyện vọng của những người đã khuất và đảm bảo truyền thống của người Việt Nam. Bây giờ, bà đã đi lấy chồng nên bà làm theo như nguyện vọng của bố mẹ và gia đình là hợp lý và thể hiện được tấm lòng thờ kính đối với những người đã khuất. Đồng thời, các thành viên của tổ hòa giải cũng yêu cầu hai bên không nên to tiếng với nhau, gây mất đoàn kết nội bộ gia đình và ảnh hưởng đến an ninh trật tự trên địa bàn. Cả ông Hiệu và bà Thom đều có lời qua tiếng lại với nhau, ai cũng cố gắng cho rằng việc làm của mình là đúng. Nhưng tổ hòa giải không vì thế mà bỏ cuộc vẫn tiếp tục phân tích, động viên cả 2 bên để 2 bên hiểu ra được ý nghĩa của việc làm cũng như những hành động mâu thuẫn sẽ gây ra những hậu quả không tốt. Sau buổi hòa giải đó cả 2 bên vẫn chưa đả thông tư tưởng, nhưng tổ hòa giải vẫn kiên trì thuyết phục bằng cách thường xuyên xuống gặp bà Thom và đề nghị những người có uy tín trong dòng họ, hàng xóm thuyết phục bà để bà Thom thấy được việc xây dựng nhà thờ họ là việc làm hết sức ý nghĩa đối với những người đã khuất và mang tính giáo dục cho thế hệ mai sau khi nhớ về tổ tiên.

3. Kết quả hòa giải: Hòa giải thành

Sau nhiều lần nghe các thành viên của tổ hòa giải phân tích, thuyết phục và các ý kiến của các cụ trong dòng họ, bà Thom đã nhất trí để cho anh Phạm Văn Hiệu tiếp tục xây dựng nhà thờ họ, đồng thời yêu cầu anh Hiệu cần rút kinh nghiệm về việc này, trước khi làm thì cần phải xin ý kiến của bà Thom. Anh Hiệu đã nhận khuyết điểm và xin lỗi bà Thom trước dòng họ về hành động của mình. Từ đó đến nay không xảy ra tranh chấp hay mâu thuẫn gì nữa.

4. Bài học kinh nghiệm

Từ vụ việc trên cho thấy, một trong những nguyên tắc dẫn tới hiệu quả hòa giải là các hòa giải viên luôn luôn phải tuân thủ là khách quan, kịp thời, có lý, có tình trong suốt quá trình hòa giải. Bên cạnh đó, hòa giải viên phải biết vận dụng căn cứ pháp lý về hợp đồng tặng cho có điều kiện, đồng thời nêu bật truyền thống ông cha về thờ phụng tổ tiên...để khơi gợi tâm tư tình cảm của mỗi người từ đó định hướng hành vi xử sự phù hợp. Một điểm nữa dẫn tới thành công của vụ việc là sự tham gia hòa giải của người có uy tín trong dòng tộc và đại diện của tổ chức quần chúng...

Phụ lục 2:

Hòa giải tranh chấp đất đai giữa ông Phan Văn Ánh và ông Phạm Văn Vị. Địa chỉ: Xóm Xuân, xã Khánh Hòa, huyện Yên Mô, tỉnh Ninh Bình

1. Nội dung tranh chấp, mâu thuẫn

Gia đình ông Phan Văn Ánh và ông Phạm Văn Vị có vị trí đất ở liền kề nhau, trong quá trình sử dụng hai gia đình không xác định mốc giới mà ngăn cách với nhau bằng hàng rào cây. Để chuẩn bị cưới con, ông Ánh bàn với ông Vị là mỗi bên bớt một ít đất để xây tường rào nhưng ông Vị không nghe, ông Ánh muốn xây tường rào thì cứ xây trên phần đất mình chứ không được lấn sang phần đất nhà ông Vị. Ông Ánh cho rằng vì lợi ích chung nên ông vẫn xây tường rào ở vị trí hàng rào cây; hôm ông Ánh xây tường rào, các con ông Vị đã ngăn cản. Hai bên cãi vã rất to tiếng và có nguy cơ xảy ra xung đột.

2. Quá trình hòa giải

Đứng trước sự việc hòa giải viên tổ hòa giải xóm Xuân đã vào thực hiện hòa giải tranh chấp giữa hai gia đình, với kinh nghiệm nhiều năm của hòa giải viên, hòa giải viên xác định mấu chốt của tranh chấp là vị trí bức tường rào chung giữa hai gia đình.

Thứ nhất, hòa giải viên đưa ra căn cứ pháp lý là quy định tại Điều 266 Bộ luật Dân sự năm 2005: *”Chủ sở hữu bất động sản liền kề chỉ được dựng mốc, hàng rào, tường xây dựng trên đất thuộc quyền sử dụng của mình. Những người sử dụng đất liền kề có thể thỏa thuận với nhau về việc dựng cột mốc, hàng rào xây tường ngăn trồng cây trên ranh giới để làm mốc ngăn cách bất động sản; những vật mốc giới này là sở hữu chung của những người đó. Trong trường hợp mốc giới ngăn cách chỉ do một bên tạo ra trên ranh giới và được chủ sở hữu bất động sản liền kề đồng ý thì mốc giới ngăn cách đó là sở hữu chung, chi phí xây dựng do bên tạo nên chịu, trừ trường hợp có thỏa thuận khác, nếu chủ sở hữu bất động sản không đồng ý mà có lý do chính đáng thì chủ sở hữu đã dựng mốc, ngăn giữa phải gỡ bỏ...”*. Với quy định như trên, hòa giải viên đã phân tích cho ông Ánh biết việc làm của ông Ánh là sai quy định của pháp luật vì đã lấn sang đất của ông Vị, khi chưa được sự đồng ý của ông Vị đã tự ý xây tường rào. Đồng thời, hòa giải viên cũng phân tích để

ông Vị hiểu về ý nghĩa của tường rào vừa đẹp, vừa sạch, vừa đảm bảo an toàn cho cả hai gia đình; là sở hữu chung của hai gia đình; hơn nữa ông Ánh đã bỏ kinh phí, công sức xây dựng bức tường rào.

3. Kết quả hòa giải: Hòa giải thành

Hai bên ông Ánh và ông Vị sau khi được hòa giải viên phân tích đã hiểu ra vấn đề, chủ động ngồi lại với nhau bàn bạc, thỏa thuận, mỗi bên nhường đi một tý. Một mặt ông Ánh xin lỗi ông Vị vì việc quyết định xây dựng tường rào khi chưa được ông Vị đồng ý còn ông Vị đã hiểu ra ý nghĩa của bức tường rào và mỗi thân tình hàng xóm láng giềng sớm lửa tắt đèn có nhau nên đồng ý để ông Ánh xây dựng bức tường rào làm sở hữu chung của hai gia đình. Ông Ánh cũng hứa với ông Vị trong quá trình thi công, sẽ đảm bảo không làm ảnh hưởng đến sinh hoạt bình thường, vệ sinh, hoa màu và các công trình khác của ông Vị. Hai gia đình lại là hàng xóm hòa thuận với nhau.

Qua vụ việc này cho thấy, đây là một loại tranh chấp, mâu thuẫn phổ biến ở các thôn, xóm ở khu vực nông thôn. Nội dung vụ việc không qua phức tạp nhưng điều dẫn đến hòa giải thành là các hòa giải viên đã kịp thời nắm bắt vụ việc, hòa giải ngay, có hiểu biết pháp luật, biết vận dụng, khơi gợi tình cảm truyền thống tình làng nghĩa xóm của người Việt

Phụ lục 3:

Hòa giải tranh chấp đất đai giữa gia đình ông Phạm Văn Nho và con cháu trong họ tộc tại xóm Vinh Viễn xã Ninh Mỹ huyện Hoa Lư, tỉnh Ninh Bình

1. Nội dung mâu thuẫn, tranh chấp

Gia đình ông Phạm Văn Nho có thửa đất vị trí phía Đông giáp ông Huy; phía Tây giáp bà Hà; phía Nam giáp hộ ông Thắng; phía Bắc giáp hộ gia đình Bà Hồng với diện tích 475 m²; nguồn gốc đất do ông cha để lại.

Ông Phạm Văn Nho cư trú ở đi phương khác, thường xuyên không có mặt tại địa phương nên không để ý quản lý mốc giới và không thực hiện việc kê khai đất đai đối với các cơ quan Nhà nước. Vì vậy quá trình đo vẽ để thiết lập lại bản đồ chủ hộ không có tên trên bản đồ mà tên trên bản đồ lại là hai hộ khác; mốc giới cũng bị di chuyển. Bản thân ông Nho là cháu trưởng của chi I ngành I, dòng họ Phạm Đại tộc, đời thứ 15. Con cháu trong chi I, ngành II đòi một phần diện tích trong tổng số diện tích 475m² để làm nhà thờ (75m²) đồng thời chi I, ngành I, cũng đòi ông Nho phải giành 75 thước đất hương hỏa để làm nhà thờ theo truyền thống.

Từ những đòi hỏi của con cháu trong ngành I, ngành II đã phát sinh Đơn đề nghị của ông Phạm Văn Nho với yêu cầu đòi điều chỉnh lại bản đồ địa chính theo đúng chủ sử dụng đất hợp pháp và yêu cầu các hộ liền kề trả lại mốc giới theo đúng hiện trạng. Từ đây mâu thuẫn giữa ông Phạm Văn Nho và con cháu trong ngành I, ngành II bắt đầu xảy ra.

2. Quá trình hòa giải

- *Tìm hiểu, xác minh sự việc:*

Sau khi nhận được đơn đề nghị hòa giải của các bên liên quan đến thửa đất (đơn của ông Nho, con cháu ngành I,II, chi Phạm Đại tộc), tổ hòa giải thôn Vinh Viễn đã họp và xác định nội dung trong đó đơn đề nghị hòa giải của các bên gồm:

- Xác định nội dung đơn: Tranh chấp đất đai có liên quan đến di sản thừa kế (Bố mẹ ông Nho để lại di sản).

- Tranh chấp mốc giới giữa hộ gia đình ông Nho với các hộ liền kề (hộ ông Huy, Bà Hồng).

- Các bên tranh chấp (ngành I,II) đòi chia di sản thừa kế (không có di chúc để lại).

- Tiến hành xác minh tìm ra nguyên nhân sai sót trong quá trình thiết lập lại bản đồ địa chính năm 1996 và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh trả lại tên chủ sử dụng đất hợp pháp là ông Phạm Văn Nho.

Để có cơ sở hòa giải 04 vấn đề trên, tổ hòa giải đã cử hòa giải viên làm việc với các cơ quan và các bên để thực hiện một số nội dung sau:

1. Hòa giải viên làm việc với cán bộ Địa chính xã đề nghị cung cấp hồ sơ Địa chính qua các thời kỳ, bản đồ địa chính lập năm 1986 - 1996.

2. Cùng với các bên xác minh hiện trạng, tài sản trên đất có liên quan đến thửa đất.

3. Đề nghị các bên liên quan cung cấp hồ sơ, giấy tờ, chứng cứ có liên quan đến nguồn gốc mảnh đất tranh chấp.

- *Tiến hành hòa giải*

Do vụ việc xảy ra kéo dài 8 năm (từ 2005 đến 2013), các bằng chứng, giấy tờ, nhân chứng sống không ủng hộ cho việc tìm ra chứng cứ thuyết phục vì vậy quá trình xác minh, thu thập chứng cứ để làm cơ sở tiến hành hòa giải gặp khó khăn. Mặt khác các bên có liên quan lại tuổi cao, sức yếu, sinh sống ở nhiều nơi khác nhau nên việc gặp trực tiếp để vận động, thuyết phục không thuận lợi cho việc tiến hành hòa giải.

Các thành viên Tổ hòa giải xóm Vinh Viễn đã phối hợp với Ban Hòa giải ở xã nhiệt tình, trách nhiệm, tranh thủ mọi cơ hội nhân dịp các ngày lễ, tết con cháu trong họ tụ họp đi về, đồng thời vận dụng các nguyên tắc của pháp luật trên cơ sở vận dụng các giá trị truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam như: “*Làng xóm tôi lửa tắt đèn có nhau*”; “*Một giọt máu đào hơn ao nước lã*”; “*Tắt hương còn khói*”; “*Trăm cái lý không bằng một tý cái tình*”... Bằng những tâm tư tình cảm làng xóm, họ nương được khơi dậy, Tổ hòa giải của xóm đã kiên trì 08 năm thuyết phục vận động các bên tranh chấp ngồi lại với nhau cùng bàn bạc, thống nhất phân chia di sản, phân định mốc giới tranh chấp, giải tỏa mâu thuẫn các bên.

3. Kết quả hòa giải: Hòa giải thành

Sau 08 năm tuyên truyền, vận động, thuyết phục, qua 03 tổ chức hòa giải chính thức và các cuộc gặp gỡ, trao đổi trực tiếp giữa thành viên tổ hòa giải với các thành viên trong gia đình ông Nho, các cụ cao tuổi, con cháu trong chi, ngành Phạm Đại tộc; ông Phạm Văn Nho và con cháu trong ngành I, ngành II đã vui vẻ, thống

nhất ngồi lại với nhau đề nghị cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho gia đình ông Nho và gia đình ông Nho cũng nhất trí để lại 75m² đất làm đất thờ cúng nhưng mang tên Trưởng nhánh Họ Phạm nằm trong khuôn viên đất của ông Nho. Mốc giới với các hộ liền kề cũng được đưa ra bàn bạc thỏa thuận và thống nhất. Điểm đáng ghi nhận là khi các bên đã hiểu nhau, thông cảm cho nhau mọi vấn đề sẽ được giải quyết hết sức hài hòa có tình, có lý, tôn trọng lẫn nhau.

4. Bài học kinh nghiệm

- Điểm đáng ghi nhận dẫn đến thành công trong vụ việc trên là sự kiên trì, nhẫn nại, trách nhiệm, nhiệt tình của các hòa giải viên trong suốt 08 năm vận động, thuyết phục các bên giải tỏa mâu thuẫn, tranh chấp.

- Bài học về sự linh hoạt của hòa giải viên trong việc chọn địa điểm hòa giải, thời gian hòa giải, tranh thủ các ngày lễ, ngày tết con cháu đi về đầy đủ để khơi gợi tình cảm gia đình, truyền thống dân tộc kết hợp với gặp gỡ riêng từng bên để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng, mục đích, thái độ của các bên để giải quyết vụ việc. Bên cạnh đó, hòa giải viên cũng biết vận dụng quy định của pháp luật đất đai về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quy định của Bộ luật Dân sự về nghĩa vụ tôn trọng ranh giới giữa các bất động sản.

B. LĨNH VỰC HÔN NHÂN VÀ GIA ĐÌNH

Phụ lục 4:

Hòa giải mâu thuẫn về hôn nhân và gia đình giữa vợ chồng anh Hoàng Đình Điệp và chị Nguyễn Thanh Lịch tại thôn Tân Thượng, xã Quang Sơn, thành phố Tam Điệp

1. Nội dung mâu thuẫn, hòa giải

Hai vợ chồng anh Hoàng Đình Điệp và chị Nguyễn Thanh Lịch kết hôn với nhau được khoảng 5 năm, hiện đã có 01 cháu 5 tuổi, sinh sống tại thôn Tân Thượng, xã Quang Sơn, thành phố Tam Điệp.

Vào hồi 22h30' ngày 29/7/2013 vợ chồng anh Điệp và chị Lịch đã xảy ra xô sát, lúc đầu là lời qua tiếng lại rất gay gắt, sau đó anh Điệp đánh chị Lịch, chị Lịch cũng kháng cự. Trong cơn nóng giận, anh Điệp dọa đốt nhà, thấy vậy chị Lịch lại thách anh Điệp nên anh Điệp đã xả xăng xe máy và châm lửa đốt xe máy của gia đình sau đó bỏ về nhà bố mẹ đẻ ngủ. Chị Lịch đã kịp thời tri hô hàng xóm và lấy nước dập tắt lửa nên không xảy ra sự việc đáng tiếc gì. Chị đề nghị tổ hòa giải giúp đỡ, nếu không vợ chồng chị phải chia tay nhau

2. Quá trình hòa giải

Sau khi nhận được đơn đề nghị của chị Lịch, tổ trưởng tổ hòa giải đã mời các hòa giải viên hội ý để tìm cách giải quyết tháo gỡ mâu thuẫn của gia đình chị Lịch và anh Điệp. Tổ đã phân công hòa giải viên tìm hiểu sự việc, xác định được nguyên nhân mâu thuẫn phát sinh là do anh Điệp thường xuyên đi uống rượu cùng bạn bè và về muộn, chị Lịch đã khuyên bảo nhiều lần nhưng anh Điệp không nghe và vẫn thường xuyên đi uống rượu, 2 vợ chồng đã nhiều lần cãi nhau, cho đến khi xảy ra vụ việc tối ngày 29/7/2013. Sau đó hòa giải viên đã gặp vợ chồng anh Điệp, chị Lịch tiến hành hòa giải; và gặp riêng từng người và phân tích đúng, sai về hành vi của từng người. Phân tích cho anh Điệp thấy hành động đi uống rượu say, rồi đánh chửi vợ, đập phá đồ dùng trong nhà, dùng xăng đốt xe máy là hành vi vi phạm pháp luật, bị nghiêm cấm tại Điều 8 Luật phòng, chống bạo lực gia đình, vi phạm điều 143 Bộ Luật hình sự quy định về tội hủy hoại hoặc cố ý làm hư hỏng tài sản. Phân tích cho chị Lịch thấy việc anh Điệp có lỗi là hay uống rượu say, tuy nhiên với trách nhiệm là vợ chị nên bình tĩnh, khéo léo

trong việc khuyên bảo chồng, không nên đổ dầu vào lửa, làm ảnh hưởng đến tài sản do chính 2 vợ chồng gây dựng nên. Đồng thời, tổ cũng phân tích cho 2 vợ chồng thấy nghĩa vụ của vợ chồng là phải thương yêu, tôn trọng lẫn nhau, cùng nhau xây dựng hạnh phúc gia đình và nuôi dạy con cái trưởng thành. Nếu vợ chồng chi ly hôn thì sẽ rất thiệt thòi cho đứa trẻ sắp đến tuổi cấp sách đến trường, ảnh hưởng về tinh thần cháu bé. Đồng thời tổ hòa giải còn mời thêm ông Đình Văn Hiền, là người cao tuổi của xóm, có vai vế trong họ tộc của anh Điệp cùng tham gia hòa giải với tổ hòa giải. Tuy tổ hòa giải đã căn cứ trên cơ sở pháp luật và tình cảm đạo đức xã hội, trách nhiệm của vợ chồng để thuyết phục song vợ chồng chị Lịch và anh Điệp vẫn không bên nào nhận sai, cương quyết đòi ly hôn. Tổ trưởng tổ hòa giải quyết định đề vụ việc hôm sau, khi mà mỗi người thấm những suy nghĩ, nhất định đã bình tĩnh hơn, có thời gian đánh giá sâu hơn về những gì đã được truyền đạt về trách nhiệm của mình đối với gia đình.

3. Kết quả hòa giải: Hòa giải thành

Sau một thời gian tìm hiểu kỹ nguyên nhân, thái độ và tâm lý của cả hai vợ chồng, tổ hòa giải đã phân tích, động viên và thấy có lý, có tình anh Điệp chị Lịch đã nhận ra khuyết điểm của mình và thấy được việc ly hôn là không nên sẽ ảnh hưởng đến gia đình nhất là đứa con sắp đến tuổi đến trường học. 2 vợ chồng hứa với tổ hòa giải và 2 bên gia đình sẽ không tái phạm nữa, về chung sống hòa thuận với nhau để phát triển kinh tế và chăm lo cho con. Hai vợ chồng sống hòa thuận với nhau từ đó đến nay.

4. Bài học kinh nghiệm

Vụ việc trên không quá phức tạp ở các tình tiết, tuy nhiên nhưng nếu không được hòa giải kịp thời có thể phát triển thành vụ việc phức tạp hơn với những hậu quả khôn lường, gia đình tan nát, ảnh hưởng đến tâm sinh lý của đứa trẻ mới lớn...

Vụ việc đã được tổ hòa giải thôn Tân Thượng, xã Quang Sơn, thành phố Tam Điệp tiến hành hòa giải thành. Kỹ năng hòa giải ở vụ việc này là hòa giải viên đã gặp riêng từng người để phân tích, thuyết phục, mỗi người đều có những điểm sai thậm chí là vi phạm pháp luật hình sự, bạo lực gia đình nhưng nếu vợ chồng li hôn sẽ ảnh hưởng đến tâm lý của đứa trẻ đến tuổi cấp sách đến trường. Từ đó mâu thuẫn được giải quyết, hai vợ chồng đoàn tụ, hòa thuận cùng nhau nuôi dạy con cái lớn khôn.

C. LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

Phụ lục 5:

Hòa giải tranh chấp đất đai giữa bà Đặng Thị Lư và ông Đặng Văn Hoán.

Địa chỉ: Thôn Áng Sơn, xã Ninh Mỹ, huyện Hoa Lư, tỉnh Ninh Bình

1. Nội dung mâu thuẫn, tranh chấp

Năm 1994, trước khi chết bố mẹ bà Đặng Thị Lư và ông Đặng Văn Hoán có chia cho hai chị em thuê đất thổ cư của gia đình, trong đó bà Lư được chia ở phía trong nhưng không phân chia lối đi mà thường ngày bà đi qua nhà ông Hoán. Năm 2005, bà Lư cho gia đình ông Hoán xây nhờ công trình phụ gồm chuồng chăn nuôi lợn, khu vệ sinh khép kín và 01 gian nhà ở trên đất của mình. Năm 2013, bà Lư được Hội Liên hiệp phụ nữ xã xét duyệt thuộc đối tượng khó khăn, được thụ hưởng chính sách hỗ trợ xây nhà ở (50 triệu đồng) và để được hỗ trợ kinh phí xây nhà thì bà Lư phải có bìa đồ chứng minh quyền sử dụng đất của mình. Đất của bà Lư chưa làm bìa đồ nên bà đã mời địa chính xã xuống xác định lại hiện trạng để có cơ sở làm bìa. Khi địa chính xã đo hiện trạng đất, bà Lư yêu cầu ông Hoán (là hộ liên kề) ký xác định mốc giới có cả phần đất bà đã cho ông mượn xây tạm công trình phụ nhưng ông Hoán gây khó khăn không ký. Mâu thuẫn giữa 02 chị em xảy ra và bà Lư đã yêu cầu vợ chồng ông Hoán phải tháo dỡ công trình phụ gồm chuồng chăn nuôi lợn, khu vệ sinh khép kín và 01 gian nhà ở xây dựng nhờ trên đất của bà Lư. Vợ chồng ông Hoán đòi bà Lư phải bồi thường giá trị xây dựng công trình thì sẽ tháo dỡ, đồng thời có thừa nhận đây là phần đất của bà Lư nhưng không ký vào biên bản xác định mốc giới để bà Lư xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng diện tích đất được thừa kế của cha mẹ. Hai chị em phát sinh mâu thuẫn và thường xuyên to tiếng với nhau làm mất trật tự tại thôn, xóm.

2. Quá trình hòa giải

Chứng kiến vụ việc xảy ra của chị em bà Đặng Thị Lư với ông Đặng Văn Hoán, Tổ hòa giải thôn Áng Sơn đã tổ chức họp, bàn và tìm cách giải quyết mâu thuẫn giữa hai chị em bà Lư và ông Hoán. Tổ hòa giải xác định nội dung mâu thuẫn xuất phát từ chỗ bà Đặng Thị Lư yêu cầu vợ chồng người em trai là ông Đặng Văn Hoán (vợ là Nguyễn Thị Xuân) tháo dỡ phần đất trước đây bà đã cho mượn để xây công trình phụ gồm chuồng chăn nuôi lợn, khu vệ sinh khép kín và 01 gian nhà ở. Vợ chồng ông Hoán

có thừa nhận đây là phần đất của bà Lư nhưng chỉ đồng ý ký vào biên bản xác định mốc giới cho bà Lư nếu bà Lư chịu bồi thường giá trị gia đình ông đã xây dựng công trình trên phần đất đó.

Căn cứ vào các quy định của pháp luật và phong tục tập quán của địa phương, Tổ hòa giải thôn Áng Sơn đã nhiều lần xuống gặp gỡ trực tiếp 02 gia đình để tuyên truyền, vận động, thuyết phục. Tổ hòa giải đã mời hai chị em tham gia 03 buổi họp với thành phần gồm có Tổ hòa giải, bà Lư, ông Hoán, bà Xuân và anh em trong dòng họ, cán bộ chi hội phụ nữ, chi hội nông dân, chi đoàn thanh niên ...thôn Áng Sơn. Phương pháp tiến hành gặp gỡ, trao đổi trực tiếp với từng người để tìm hiểu tâm tư nguyện vọng tình cảm, phân tích cho hai bên thấy cái được, cái mất, sau đó tổ hòa giải thôn Áng Sơn họp bàn tìm giải pháp tháo gỡ, hòa giải mâu thuẫn giữ gìn mối đoàn kết trong anh chị em, ổn định tình hình trật tự xã hội.

3. Kết quả hòa giải: Hòa giải không thành

Sau hơn 02 năm tuyên truyền, vận động, thuyết phục, qua 03 cuộc họp hòa giải chính thức và các cuộc gặp gỡ tư vấn trực tiếp với các đối tượng có liên quan, hai bên gia đình vẫn không đạt được thỏa thuận. Mặc dù vậy, cho đến nay gia đình ông Đặng Văn Hoán đã tự nguyện phá dỡ toàn bộ công trình xây dựng nhờ trên phần đất của bà Đặng Thị Lư mà không yêu cầu bà Lư bồi thường thiệt hại. Còn bà Đặng Thị Lư không được hưởng chế độ hỗ trợ xây nhà ở do không làm được thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hiện tại bà vẫn ở trong căn nhà cũ nát, xuống cấp, tình cảm chị em trong gia đình bị đổ vỡ.

4. Bài học kinh nghiệm

Đây là vụ việc hòa giải không thành. Mặc dù các hòa giải viên cũng đã kiên trì hòa giải nhưng hướng giải quyết không dứt khoát, không mời người uy tín trong dòng tộc (vì hai bên tranh chấp là chị em ruột), cán bộ Tư pháp hộ tịch, cán bộ địa chính của UBND xã Ninh Mỹ tham gia cùng thuyết phục hoặc phối hợp với Trung tâm trợ giúp pháp lý của tỉnh, Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý của xã để vận động, thuyết phục giải thích cho các bên có thể kết quả sẽ tốt đẹp hơn...

Phụ lục 6:

Hòa giải tranh chấp về mượn đất rừng giữa chị Đinh Thị Hằng và chị Đinh Thị Sinh tại thôn Nga II, xã Cúc Phương, huyện Nho Quan, tỉnh Ninh Bình

1. Nội dung mâu thuẫn, tranh chấp

Chị Đinh Thị Hằng và chị Đinh Thị Sinh tại thôn Nga II, xã Cúc Phương, huyện Nho Quan, tỉnh Ninh Bình là hai người cùng thôn, cùng canh ngô (chồng mất sớm). Vì thấy chị Sinh nhà còn nghèo, nên chị Hằng cho chị Sinh mượn đất rừng (5000m²) để phát triển kinh tế, nhanh chóng thoát nghèo. 03 năm sau khi mượn đất, chị Sinh đã có nhà xây, kinh tế khá giả hơn trước; chị Hằng thấy diện tích đất cho mượn đã bạc màu nên đòi lại để chuyển sang trồng cây lâu năm. Chị Sinh cho rằng “đất là của trời chứ không của ai” nên có ý định chiếm dụng đất đó, không đồng ý trả lại chị Hằng và tiếp tục phát động để canh tác vụ tiếp theo. Hai chị mặt sát nhau, gây mất ổn định thôn, bản. Chị Sinh tuyên bố không bao giờ trả đất, muốn đến đâu thì đến.

2. Quá trình hòa giải

Nắm được các tình tiết trên, các thành viên tổ hòa giải thôn Nga II, xã Cúc Phương, do Đinh Văn Nguyên là tổ trưởng đã tổ chức mời hai chị Sinh và chị Hằng đến nhà văn hóa thôn để hòa giải. Tại buổi làm việc, lúc đầu chị Sinh cứ khẳng định không trả lại đất cho chị Hằng, cho rằng chị Hằng còn rất nhiều đất rừng, chị đã làm đất rừng mấy năm nay thì chị vẫn cứ làm tiếp, không cần biết đất cấp cho ai, muốn đến đâu thì đến. Còn chị Hằng mặt sát chị Sinh là lừa lọc, vong ân bội nghĩa, không nói chuyện tình cảm nữa mà nhờ pháp luật can thiệp.

Trước tình hình đó, các thành viên tổ hòa giải thay nhau kiên trì phân tích: Về lý (pháp luật) thì đất này là đất của chị Hằng được cấp có thẩm quyền giao hợp pháp, có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc chị Hằng đòi lại đất trước đây đã cho chị Sinh mượn là đúng pháp luật, được tập thể và Nhà nước bảo vệ. Chị Sinh cố tình không trả lại đất là trái pháp luật, vi phạm quyền của chủ sử dụng đất hợp pháp. Việc làm của chị Sinh là vi phạm pháp luật về đất đai của Nhà nước và gây bất hòa giữa hai bên, gây mất ổn định thôn xóm. Về khía cạnh đạo đức, tổ hòa giải cũng

phân tích để chị Hằng hiểu, đáng lẽ chị phải cảm ơn lòng tốt của người đã cứu mạng, cho mình mượn đất, tạo điều kiện cho mình làm ăn thoát nghèo, đến nay kinh tế của chị đã khá khá thì chị phải có cư xử phù hợp, bảo đảm tình làng nghĩa xóm và phong tục tập quán lâu đời trong việc giúp đỡ nhau khi trong cộng đồng có người gặp khó khăn. Bên cạnh đó, tổ hòa giải cũng phân tích để chị Sinh biết tình huống bất lợi nếu chị Sinh không trả đất cho chị Hằng, chị Hằng sẽ đề nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết, khi ấy chị Sinh không những phải trả lại đất mà còn có thể bị xử phạt hành chính về hành vi chiếm dụng đất, phá hoại sản xuất của người khác, gây ảnh hưởng đến tình làng nghĩa xóm.

3. Kết thúc hòa giải: Hòa giải thành

Cuối cùng, nhờ sự phân tích có lý, có tình của hòa giải viên ở thôn Nga II, xã Cúc Phương, chị Sinh và chị Hằng đã thống nhất để hòa giải viên lập biên bản về hòa giải thành với nội dung chị Sinh đã nhận sai, hứa sẽ trả đất cho chị Hằng khi chị thu hoạch xong vụ canh tác này; chị Hằng đồng ý với cam kết của chị Sinh. Hai bên đã cùng ký vào biên bản thỏa thuận hòa giải thành.

4. Bài học kinh nghiệm

Qua vụ việc trên cho thấy, có những vụ việc tranh chấp xảy ra không phải do không hiểu biết pháp luật mà là do một bên tranh chấp coi thường pháp luật, coi thường lợi ích của người khác dẫn đến cố chấp. Trong trường hợp này, khi đã xác định được đúng sai của các bên đã rõ ràng, hòa giải viên đã có những biện pháp cứng rắn, kiên quyết để họ nhận thấy hành vi của họ là hoàn toàn sai và sẽ bất lợi cho họ nếu như sự việc này không giải quyết sớm mà cần sự can thiệp của cơ quan pháp luật. Qua đó cũng thấy, hòa giải ở cơ sở vô cùng khó khăn bởi sự đa dạng của mâu thuẫn trong xã hội. Để thực hiện tốt nhiệm vụ này với hiệu quả cao, thì ngoài việc nắm vững các quy định của pháp luật, còn phải nắm được cả thái độ tâm lý của đương sự, biết cách khai thác các điểm yếu trong họ, khơi gợi lương tâm, đạo đức để giúp họ thoát ra khỏi sự cố chấp, coi thường kỷ cương pháp luật.

Bảng 2.1
Biểu số: 12d/BTP/PBGDPL/HGCS
Ban hành theo Thông tư số 20/2013/TT-
BTP ngày 03/12/2013

KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG
CỦA TỔ HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH
Kỳ báo cáo: 6 tháng đầu năm 2016

- Đơn vị báo cáo:
Sở Tư pháp Ninh Bình
- Đơn vị nhận báo cáo:
Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch - Tài chính)

Đơn vị tính: vụ việc

	Tổng số vụ việc tiếp nhận hòa giải	Chia theo phạm vi hòa giải			Chia theo kết quả hòa giải						
		Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác	Số vụ việc hòa giải thành	Số vụ việc hòa giải không thành				Số vụ việc chưa giải quyết	Số vụ việc đang giải quyết
						Tổng số	Chia ra				
							Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác		
A	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Tổng số trên địa bàn tỉnh	572	264	145	163	443	93	38	33	22	06	30
Thành phố Ninh Bình	52	27	14	11	34	15	09	05	01	-	03
Thành phố Tam Điệp	18	3	2	13	15	02	02	-	-	-	01
Huyện Hoa Lư	29	11	07	11	25	01	01	-	-	-	03
Huyện Yên Khánh	70	37	10	23	48	18	14	04	-	-	04
Huyện Yên Mô	24	12	10	02	14	07	02	05	-	-	03
Huyện Nho Quan	119	42	40	37	96	17	03	13	01	-	06
Huyện Kim Sơn	100	79	06	15	74	10	03	03	04	06	10
Huyện Gia Viễn	160	53	56	51	137	23	04	03	16	-	-

Bảng 2.2**Biểu số: 07d/BTP/PBGDPL/HGCS**

Ban hành theo Thông tư số 08/2011/TT-BTP ngày 05/4/2011.

**KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG
CỦA TỔ HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH
Kỳ báo cáo: Năm 2013****- Đơn vị báo cáo:**

Sở Tư pháp Ninh Bình

- Đơn vị nhận báo cáo:

Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch - Tài chính)

Đơn vị tính: vụ việc

Tên đơn vị hành chính cấp huyện	Tổng số vụ việc tiếp nhận hòa giải	Chia theo lĩnh vực pháp luật					Chia theo kết quả hòa giải							
		Dân sự	Hôn nhân và gia đình	Đất đai	Môi trường	Lĩnh vực khác	Tổng số vụ việc hòa giải thành	Chia ra					Số vụ việc hòa giải không thành	Số vụ việc đang hòa giải
								Dân sự	Hôn nhân và gia đình	Đất đai	Môi trường	Lĩnh vực khác		
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Tổng số	1.320	256	361	436	96	168	974	216	235	305	82	134	207	139
Huyện Nho Quan	262	45	97	84	4	33	193	33	65	61	4	28	28	41
Huyện Gia Viễn	146	47	28	46	19	06	99	37	17	29	11	05	17	05
Huyện Hoa Lư	90	41	20	16	7	6	82	38	18	13	7	6	03	05
TP Ninh Bình	186	8	87	54	4	33	102	8	40	31	3	20	70	14
Thị xã Tam Điệp	54	10	12	24	4	4	48	10	7	23	4	4	5	3
Huyện Yên Mô	79	42	18	12	1	6	59	32	12	8	1	6	13	7
Huyện Yên Khánh	211	17	52	86	12	40	171	17	38	71	9	36	23	17
Huyện Kim Sơn	292	46	47	114	45	40	220	41	38	69	43	29	48	24

Bảng 2.3**Biểu số: 12d/BTP/PBGDPL/HGCS**

Ban hành theo Thông tư số 20/2013/TT-BTP

ngày 03/12/2013

**KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG
CỦA TỔ HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH
Kỳ báo cáo: Năm 2014**

- Đơn vị báo cáo:

Sở Tư pháp Ninh Bình

- Đơn vị nhận báo cáo:

Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch – Tài chính)

Đơn vị tính: vụ việc

	Tổng số vụ việc tiếp nhận hòa giải	Chia theo phạm vi hòa giải			Chia theo kết quả hòa giải						
		Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác	Số vụ việc hòa giải thành	Số vụ việc hòa giải không thành				Số vụ việc chưa giải quyết	Số vụ việc đang giải quyết
						Tổng số	Chia ra				
							Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác		
A	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Tổng số trên địa bàn tỉnh	1.246	587	316	343	911	277	105	109	63	3	55
H. Hoa Lư	105	66	20	19	93	4	2	2	-	-	8
H. Yên Mô	125	60	23	42	116	7	1	5	1	-	2
H. Nho Quan	236	111	75	50	143	73	30	30	13	-	20
TP. Ninh Bình	173	66	91	16	89	82	25	55	2	1	1
TX. Tam Điệp	40	6	3	31	38	2	-	-	2	-	-
H. Kim Sơn	279	168	31	80	207	72	34	11	27	-	-
H. Gia Viễn	161	53	56	52	111	25	5	2	18	2	23
H. Yên Khánh	127	57	17	53	114	12	8	4	-	-	1

Bảng 2.4**Biểu số: 12d/BTP/PBGDPL/HGCS**

Ban hành theo Thông tư số 20/2013/TT-

BTP ngày 03/12/2013

**KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG
CỦA TỔ HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH
Kỳ báo cáo: Năm 2015**

- Đơn vị báo cáo:

Sở Tư pháp Ninh Bình

- Đơn vị nhận báo cáo:

Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch – Tài chính)

Đơn vị tính: vụ việc

Đơn vị tính: Vụ việc

	Tổng số vụ việc tiếp nhận hòa giải	Chia theo phạm vi hòa giải			Chia theo kết quả hòa giải						
		Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác	Số vụ việc hòa giải thành	Số vụ việc hòa giải không thành				Số vụ việc chưa giải quyết	Số vụ việc đang giải quyết
						Tổng số	Chia ra				
							Tranh chấp phát sinh từ quan hệ dân sự	Tranh chấp phát sinh từ quan hệ hôn nhân và gia đình	Mâu thuẫn, xích mích, tranh chấp khác		
A	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Tổng số trên địa bàn tỉnh	907	392	233	282	669	157	48	66	43	12	69
H. Hoa Lư	31	14	5	12	30	-	-	-	-	-	1
H. Yên Mô	87	36	29	22	52	17	6	9	2	-	18
H. Nho Quan	186	73	75	38	152	12	5	6	1	8	14
TP. Ninh Bình	84	21	48	15	37	47	2	35	10	-	-
TP. Tam Điệp	46	13	2	31	38	8	5	-	3	-	-
H. Kim Sơn	214	153	23	38	160	33	19	07	7	2	19
H. Gia Viễn	161	51	36	74	120	25	4	2	19	2	14
H. Yên Khánh	98	31	15	52	80	15	7	7	1	-	3

Bảng 2.5**Biểu số: 06d/BTP/PBGDPL/HGCS**Ban hành theo Thông tư số 08/2011/TT-
BTP ngày 05/4/2011.**TỔ CHỨC CỦA TỔ HOÀ GIẢI Ở CƠ SỞ
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH
(Năm 2013)****- Đơn vị báo cáo:**

Sở Tư pháp Ninh Bình

- Đơn vị nhận báo cáo:

Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch - Tài chính)

Tên đơn vị hành chính cấp huyện	Số thôn, tổ dân phố và tương đương (Thôn, tổ)	Số tổ hòa giải (Tổ)	Tổ viên Tổ hòa giải (Người)																Bồi dưỡng nghệp vụ hòa giải, kiến thức pháp luật		
			Tổng số	Chia theo thành phần Tổ hòa giải					Chia theo giới tính		Chia theo dân tộc		Chia theo trình độ chuyên môn								
				Trưởng thôn, tổ trưởng dân phố và tương đương	Bí thư Chi bộ	Cán bộ Mặt trận và các tổ chức thành viên	Già làng chức sắc tôn giáo	Thành phần khác	Nam	Nữ	Kinh	Khác	Tổng số chuyên môn Luật	Chia ra			Khác	Chưa qua đào tạo			
																			Số lượt tổ viên tổ hòa giải được bồi dưỡng (Lượt người)	Số tổ viên tổ hòa giải chưa được bồi dưỡng Người	
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Tổng số	1673	1.678	11.019	1.555	1431	5.207	257	2.569	7.602	3417	10.670	349	174	107	65	2	1.291	9.554	3.759	5.282	
H.Nho Quan	286	286	2.023	286	286	1.233	52	166	1.479	554	2.369	339	10	9	1	0	119	1.900	621	1.105	
H.Gia Viễn	198	198	1.391	158	40	875	03	315	1.000	391	1.391	0	30	15	15	0	35	1.096	594	792	
H.Hoa Lư	91	97	639	73	82	418	0	66	398	241	639	0	03	03	0	0	219	417	524	115	
TP Ninh Bình	180	177	1.160	177	149	592	34	208	776	384	1.160	0	21	18	3	0	208	889	0	0	
TPTam Điệp	119	119	756	115	150	360	12	119	478	278	743	10	53	33	20	0	416	284	486	240	
H.Yên Mô	233	232	1.679	197	205	213	0	1.064	1.176	503	1.679	0	3	0	1	2	16	1.660	578	1.101	
H.Yên Khánh	268	268	1.673	267	269	781	16	340	1.012	661	1.673	0	31	6	19	0	46	1.584	536	651	
Huyện Kim Sơn	298	301	1.698	282	250	735	140	291	1291	407	1698	0	29	23	6	0	232	1.437	420	1.178	

Bảng 2.6**Biểu số: 11d/BTP/PBGDPL/HGCS**(Ban hành theo Thông tư số
20/2013/TT-BTP ngày 03/12/2013)**TÌNH HÌNH TỔ CHỨC, CÁN BỘ CỦA
TỔ HOÀ GIẢI Ở CƠ SỞ TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH**
Kỳ báo cáo: Năm 2014**- Đơn vị báo cáo:**

Sở Tư pháp tỉnh Ninh Bình

- Đơn vị nhận báo cáo:

Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch - Tài chính)

	Số thôn, tổ dân phố và tương đương (Thôn, tổ)	Số tổ hòa giải (Tổ)	Hòa giải viên (người)								Số hòa giải viên được bồi dưỡng chuyên môn, nghệ vụ
			Tổng số	Chia theo giới tính		Chia theo dân tộc		Chia theo trình độ chuyên môn			
				Nam	Nữ	Kinh	Khác	Chuyên môn Luật	Khác	Chưa qua đào tạo	
A	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Tổng số trên địa bàn tỉnh	1.673	1.684	11.114	7.818	3.292	10.779	335	111	2.354	8.635	5.388
H. Hoa Lư	91	97	639	313	326	639	-	03	222	414	624
H. Yên Mô	233	232	1.679	1.176	503	1.679	-	14	105	1.560	1.679
H. Nho Quan	286	286	2.027	1.487	540	1.692	335	5	103	1.919	1.016
TP. Ninh Bình	180	183	1.178	799	379	1.178	-	38	832	308	553
TP. Tam Điệp	119	119	756	478	278	756	-	-	756	-	400
H. Kim Sơn	298	301	1.698	1.266	432	1.698	-	51	299	1.334	579
H. Gia Viễn	198	198	1.391	1.171	220	1.391	-	-	37	1.354	537
H. Yên Khánh	268	268	1.746	1.128	614	1.746	-	-	-	1.746	-

Bảng 2.7

Biểu số: 11d/BTP/PBGDPL/HGCS
(Ban hành theo Thông tư số
20/2013/TT-BTP ngày 03/12/2013)

**TÌNH HÌNH TỔ CHỨC, CÁN BỘ CỦA
TỔ HOÀ GIẢI Ở CƠ SỞ TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH**
Kỳ báo cáo: Năm 2015

- Đơn vị báo cáo:
Sở Tư pháp tỉnh Ninh Bình
- Đơn vị nhận báo cáo:
Bộ Tư pháp (Vụ Kế hoạch - Tài chính)

	Số thôn, tổ dân phố và tương đương (Thôn, tổ)	Số tổ hòa giải (Tổ)	Hòa giải viên (người)								Số hòa giải viên được bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ
			Tổng số	Chia theo giới tính		Chia theo dân tộc		Chia theo trình độ chuyên môn			
				Nam	Nữ	Kinh	Khác	Chuyên môn Luật	Khác	Chưa qua đào tạo	
A	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Tổng số trên địa bàn tỉnh	1.673	1.684	11.226	7.835	3.371	10.882	344	123	2.391	8.712	6.396
H. Hoa Lư	91	97	639	313	326	639	-	03	222	414	624
H. Yên Mô	233	232	1.679	1.176	503	1.679	-	14	105	1.560	1.679
H. Nho Quan	286	286	2.027	1.487	540	1.692	335	5	103	1.919	1.462
TP. Ninh Bình	180	183	1.178	799	379	1.178	-	38	832	308	848
TX. Tam Điệp	119	119	756	478	278	756	-	-	756	-	460
H. Kim Sơn	298	301	1.724	1.283	441	1.715	09	63	336	1.325	602
H. Gia Viễn	198	198	1.391	1.171	220	1.391	-	-	37	1.354	473
H. Yên Khánh	265	268	1.832	1.148	684	1.832	-	-	-	1.832	248