

PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN CÔNG TÁC HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ ĐỐI VỚI HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ TẠI TỈNH TIỀN GIANG

Nguyễn Dương Thanh Thủy

Trường Chính trị Tiền Giang

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hòa giải ở cơ sở, Ủy ban nhân dân cấp xã.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/03/2022
Biên tập : 12/04/2022
Duyệt bài : 14/04/2022

Article Information:

Keywords: Grassroots Conciliation; People's Committee.

Article History:

Received : 09 Mar. 2022
Edited : 12 Apr. 2022
Approved : 14 Apr. 2022

Tóm tắt:

Luật Hòa giải ở cơ sở đã tạo lập cơ sở pháp lý cho hoạt động hòa giải ở cơ sở. Tuy nhiên, hòa giải ở cơ sở cần được củng cố và phát huy vai trò hơn nữa từ các cấp lãnh đạo, các cơ quan quản lý, đặc biệt là Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã với vai trò trực tiếp củng cố, tạo điều kiện cơ sở vật chất và kiện toàn hoạt động hòa giải ở cơ sở. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích các quy định của pháp luật và thực tiễn triển khai Luật Hòa giải ở cơ sở trong thời gian qua và đưa ra các kiến nghị đối với UBND cấp xã nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động công tác hòa giải ở cơ sở.

Abstract:

Law on Grassroots Conciliation has provided a legal ground for grassroots conciliation. However, grassroots conciliation needs to be strengthened and promoted further from the leadership levels and management agencies, especially the People's Commune Committees with the direct role of strengthening, providing favorable conditions for facilities and consolidating conciliation activities at the grassroots level. Within the scope of this article, the author gives out an analysis of the legal provisions and practical implementation of the Law on Grassroots Conciliation in recent years and provides a number of recommendations to the People's Commune Committees to improve the efficiency of grassroots conciliation.

1. Một số lý luận về công tác hòa giải ở cơ sở - Khái niệm hòa giải ở cơ sở

Hòa giải ở cơ sở được hiểu theo Điều 2 Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013 như sau: “Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật theo quy định của Luật này”¹. Như vậy, có thể hiểu rằng, hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những vi phạm pháp luật nhằm giữ gìn đoàn kết và tranh chấp nhỏ trong nội bộ

nhân dân, củng cố, phát huy những tình cảm và đạo lý truyền thống tốt đẹp trong gia đình và cộng đồng dân cư, phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư. Cơ sở được hiểu là thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác. Hoạt động hòa giải được thông qua các hòa giải viên ở các tổ hòa giải.

- Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã đối với công tác hòa giải ở cơ sở

Hoạt động hòa giải ở cơ sở là hoạt động mang tính tự nguyện, tự quản của nhân dân,

¹ Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013.

nên quản lý nhà nước không nhằm “hành chính hóa” hoạt động này, mà chủ yếu là tạo ra hành lang pháp lý và những điều kiện thuận lợi cho hoạt động này được duy trì, phát triển. Luật Hòa giải ở cơ sở quy định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc thực hiện công tác quản lý nhà nước về hòa giải ở cơ sở. Theo Luật Hòa giải ở cơ sở, UBND cấp xã có trách nhiệm sau đây:

+ Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn (sau đây gọi là Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã) hướng dẫn, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về hòa giải ở cơ sở; lồng ghép thực hiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở trong xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của thôn, làng, bản, ấp, cụm dân cư; hỗ trợ tài liệu, phổ biến pháp luật phục vụ hoạt động hòa giải ở cơ sở cho cá nhân có uy tín trong gia đình, dòng họ, cộng đồng dân cư tham gia hòa giải ở cơ sở.

+ Phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã hướng dẫn Ban công tác Mặt trận phối hợp với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố thành lập, kiện toàn tổ hòa giải và công nhận, cho thôi tổ trưởng tổ hòa giải, hòa giải viên.

+ Xây dựng dự toán kinh phí hỗ trợ cho hoạt động hòa giải trình Hội đồng nhân dân cùng cấp hoặc cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định; thực hiện hỗ trợ kinh phí cho hoạt động hòa giải tại xã, phường, thị trấn.

+ Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã tổ chức kiểm tra, sơ kết, tổng kết và khen thưởng về hòa giải ở cơ sở theo quy định của pháp luật về thi đua, khen thưởng; tiếp nhận, tổ chức thực hiện, khen thưởng hoặc đề nghị Ủy ban nhân dân cấp huyện khen thưởng tổ chức, cá nhân tham gia, đóng góp, hỗ trợ cho công tác hòa giải ở cơ sở của xã, phường, thị trấn khi cần thiết; định

kỳ sáu tháng, hằng năm và đột xuất khi có yêu cầu thực hiện thống kê, báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp, Phòng Tư pháp kết quả thực hiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở².

2. Thực trạng công tác hòa giải ở cơ sở tại Tiền Giang từ năm 2021 đến 6 tháng đầu năm 2022

Qua khảo sát trực tiếp, thu thập báo cáo, tài liệu từ năm 2021 đến 6 tháng đầu năm 2022, tác giả nhận thấy: Trong thời gian qua, Ủy ban nhân dân cấp xã đã ban hành các văn bản như Công văn về việc tăng cường thực hiện công tác hòa giải tại cơ sở năm 2021; triển khai Bộ tài liệu Chương trình khung bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ hòa giải ở cơ sở cho hòa giải viên cơ sở trên địa bàn. Đồng thời, UBND cấp xã tiếp tục thực hiện Kế hoạch liên tịch giữa UBND cấp xã với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về triển khai các đề án và kế hoạch như: Đề án “Củng cố, kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động hòa giải cơ sở” trên địa bàn; Đề án “Nâng cao năng lực cho đội ngũ hòa giải viên ở cơ sở giai đoạn 2019-2022”; Kế hoạch tập huấn tập huấn phổ biến giáo dục pháp luật, hòa giải cơ sở; chuẩn tiếp cận pháp luật. Ngoài ra, UBND cấp xã đã rà soát, củng cố ra quyết định kiện toàn các tổ hòa giải. Hiện nay, hầu hết trên địa bàn cấp xã khắp ở các ấp, khu phố, cụm dân cư đều được bố trí các tổ hòa giải; hòa giải viên hầu hết là những người có hiểu biết pháp luật, có uy tín trong nhân dân.

Trong thời gian qua, công tác hòa giải ở cơ sở được xem như là cách thức hiệu quả nhất trong công tác tuyên truyền và phổ biến giáo dục pháp luật ở cơ sở của tỉnh Tiền Giang. Hòa giải ở cơ sở đã góp phần trực tiếp tác động đến việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của nhân dân trên địa bàn tỉnh. Các hòa giải viên ở cơ sở đã vận dụng những quy định pháp luật để

² Nghị Quyết số 04/2017/NQ-HĐTP hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án.

giải thích, phân tích, hướng dẫn các bên, hòa giải viên đã giúp họ hiểu được quyền và nghĩa vụ của mình để từ đó xử sự phù hợp với quy định pháp luật. Bên cạnh đó, khi tiến hành hòa giải, các hòa giải viên không chỉ dựa trên các quy định của pháp luật mà còn dựa vào những chuẩn mực đạo đức, văn hóa ứng xử, phong tục, tập quán tốt đẹp để tác động tới tâm tư, tình cảm của các bên, làm cho các giá trị văn hóa truyền thống được bảo tồn và phát huy. Từ đó, công tác hòa giải ở cơ sở đã góp phần tích cực giữ gìn, duy trì đoàn kết trong nội bộ nhân dân; củng cố, phát huy tình cảm và đạo lý truyền thống tốt đẹp trong gia đình, cộng đồng.

Thêm vào đó, thực tế hoạt động công tác hòa giải ở cơ sở, đã cho thấy hoạt động hòa giải ở cơ sở góp phần tích cực trong việc giảm áp lực cho các cơ quan Nhà nước, cơ quan tư pháp; hạn chế đơn thư khiếu nại, tố cáo, nhất là hạn chế khiếu nại vượt cấp, kéo dài trên địa bàn tỉnh Tiền Giang. Hiện nay, vụ việc hòa giải ở cơ sở không tính phí, hòa giải viên làm việc trên cơ sở tự nguyện, vì lợi ích xã hội, lợi ích cộng đồng. Trong khi đó nếu giải quyết tranh chấp theo tố tụng dân sự nếu vụ việc được hòa giải thành do Thẩm phán tiến hành trước khi mở phiên tòa thì các đương sự phải chịu 50% án phí dân sự sơ thẩm. Đối với trường hợp vụ án dân sự đưa ra xét xử thì các đương sự phải nộp án phí theo quy định tại Nghị quyết số 326/2016/NQ-UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án. Đối với tranh chấp về dân sự, hôn nhân và gia đình không có giá ngạch thì mức án phí dân sự sơ thẩm là 300.000 đồng. Đối với

tranh chấp về dân sự, hôn nhân và gia đình có giá ngạch thì mức án phí căn cứ vào giá trị tài sản có tranh chấp³. Thực tế có không ít vụ án dân sự phải qua nhiều vòng tố tụng (sơ thẩm, phúc thẩm; giám đốc thẩm lại trở về sơ, phúc thẩm...), bên thắng kiện đôi khi không đủ bù đắp chi phí tố tụng; ngoài ra công việc của các bên đương sự bị ảnh hưởng do phải có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án, điều này ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các bên, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh, thu nhập bị giảm sút. Thực tế từ khi triển khai Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013, công tác hòa giải ở cơ sở đã giúp giải quyết tranh chấp tại Tiền Giang một cách nhanh chóng, kịp thời; giảm thiểu rất nhiều chi phí kinh tế, tiết kiệm thời gian cho người dân và hạn chế tổn kém về nhân lực các cơ quan nhà nước của tỉnh Tiền Giang.

Tuy nhiên, công tác hòa giải ở cơ sở cũng những hạn chế nhất định như sau: hoạt động hoà giải ở cơ sở chưa chú trọng chiều sâu, chưa thể hiện đầy đủ và đúng nghĩa công tác hoà giải cơ sở. UBND cấp xã chưa quan tâm thực hiện tốt chế độ thống kê, kiểm tra, báo cáo, chưa theo dõi tình hình biến động về số liệu thực tế trong báo cáo cũng như chất lượng hòa giải cơ sở; chưa xây dựng kế hoạch khuyến khích các tổ hòa giải xây dựng mô hình mới cách làm hay mà hầu như chỉ khi có vụ việc phát sinh tổ hòa giải nhận đơn yêu cầu hòa giải và tiến hành hòa giải; UBND cấp xã chưa thực sự chú trọng công tác sơ kết, tổng kết rút kinh nghiệm trong công tác quản lý kiện toàn bộ máy, cơ chế khuyến khích, tuyên dương, công tác chi bồi dưỡng,.. cũng như chưa khuyến khích các tổ hòa giải tổ chức rút kinh nghiệm công tác hòa giải ở cơ sở.

³ Giá trị tranh chấp từ trên 60 triệu đồng đến 400 triệu đồng thì nộp 5% của giá trị tranh chấp; từ trên 400 triệu đồng đến 800 triệu đồng thì nộp 20 triệu đồng + 4% của phần giá trị tranh chấp vượt quá 400 triệu đồng; từ trên 800 triệu đồng đến 2 tỷ đồng thì nộp 36 triệu đồng + 3% của phần giá trị tranh chấp vượt quá 800 triệu đồng; từ trên 2 tỷ đồng đến 4 tỷ đồng thì nộp 72 triệu đồng + 2% của phần giá trị tranh chấp vượt 2 tỷ đồng; từ trên 4 tỷ đồng thì nộp 112 triệu đồng + 0,1% của phần giá trị tranh chấp vượt 4 tỷ đồng.

Mặc dù, UBND cấp xã tạo điều kiện cho các hòa giải viên tham gia các lớp tập huấn nghiệp vụ, bồi dưỡng kiến thức pháp luật có liên quan cho hòa giải viên, nhưng, UBND cấp xã chưa có cơ chế kiểm tra chất lượng của các hòa giải viên cơ sở sau khi tập huấn bồi dưỡng. Bên cạnh đó, trong năm 2021, do tình hình dịch Covid-19 kéo dài nên các kế hoạch và việc triển khai thực hiện các đề án cũng gặp những khó khăn nhất là vấn đề tổ chức tập huấn nâng cao năng lực cho đội ngũ hòa giải viên ở cơ sở đến nay vẫn chưa được triển khai thực hiện kịp thời. Trong công tác tham mưu, bộ phận tư pháp chưa thực sự quan tâm tham mưu về quản lý hòa giải ở cơ sở đến lãnh đạo UBND cấp xã để có chế độ khen thưởng, chi thù lao kịp thời cho hòa giải viên ở cơ sở cũng như là chế độ báo cáo đúng đắn, kịp thời các trường hợp hòa giải ở cơ sở.

Công tác phối hợp giữa UBND cấp xã với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã hướng dẫn Ban công tác Mặt trận phối hợp với trường thôn, tổ trưởng tổ dân phố đối với việc kiện toàn tổ hòa giải đôi lúc chưa được nhịp nhàng, vẫn có nơi có lúc công tác hòa giải thiếu đi sự tham gia hoặc chưa phát huy hết vai trò của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Việc UBND cấp xã hỗ trợ kinh phí cho hoạt động hòa giải ở cơ sở có nơi, có lúc hầu như chưa hỗ trợ kinh phí cho hòa giải viên: “*Kết quả, trong năm các tổ hòa giải ở cơ sở nhận được 01 vụ việc; đã hòa giải 01 vụ việc, trong đó hòa giải thành 01 vụ việc, đạt tỷ lệ 100%. Kinh phí đã chi: 0đ*”; “*Kinh phí dành cho công tác hòa giải ở cơ sở đã chi 0đ/2.450.000đ*”⁴.

Trong quản lý, UBND cấp xã cũng gặp không ít khó khăn như các quy định về hòa

giải ở cơ sở chưa được người dân, các cấp, các ngành quan tâm thực hiện đúng đắn và kịp thời. Trong công tác triển khai một số đề án của cấp trên còn chưa thể thực hiện như: Trong quá trình triển khai thực hiện Đề án: “*Tăng cường thực hiện công tác hòa giải tại cơ sở năm 2021*”; theo đó, UBND cấp xã cần tuyên truyền, hướng dẫn các bên thực hiện việc yêu cầu Tòa án nhân dân công nhận kết quả hòa giải thành theo quy định tại Chương XXXIII của Bộ Luật tố tụng dân sự năm 2015 và Hướng dẫn của Bộ Tư pháp tại Công văn số 1503/BTP-PBGDPL ngày 05/5/2017. Đến nay, hầu hết chưa có trường hợp nào hòa giải thành ở cơ sở đề nghị Tòa án công nhận kết quả hòa giải thành⁵.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác hòa giải ở cơ sở và trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã đối với hòa giải ở cơ sở tại tỉnh Tiền Giang

Một là, UBND cấp xã cần tranh thủ sự quan tâm, chỉ đạo thường xuyên, kịp thời từ cấp ủy Đảng, chính quyền các cấp trong việc đề xuất chi chế độ cho công tác hòa giải ở cơ sở, chi phí về đầu tư hỗ trợ tài liệu, khuyến khích khen thưởng hòa giải viên xuất sắc,... và tạo những điều kiện thuận lợi khác.

Hai là, UBND cấp xã cần tiếp tục đôn đốc, tổ chức thực hiện có hiệu quả Đề án “*Nâng cao năng lực đội ngũ hòa giải viên ở cơ sở giai đoạn 2019-2022*” gắn với điều kiện, tình hình thực tế tại địa phương, cơ sở. Ngay khi tình hình dịch Covid-19 được kiểm soát, UBND cấp xã cần khẩn trương đề xuất mở lớp tập huấn nghiệp vụ nâng cao năng lực đội ngũ hòa giải viên ở cơ sở. Bên cạnh đó, UBND cấp xã cần xây dựng kế hoạch theo từng lộ trình và

⁴ Báo cáo số 1198/BC-UBND về kết quả thực hiện công tác phổ biến giáo dục pháp luật; hòa giải ở cơ sở, xây dựng xã đạt chuẩn tiếp cận pháp luật năm 2021, UBND xã Đạo Thạnh, tr.7, tr.8.

⁵ Báo cáo số 226/BC- PTP của Phòng Tư pháp Huyện Tân Phước về Tổng kết công tác Tư pháp năm 2021 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2022.

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

triển khai thực hiện có hiệu quả các kế hoạch tăng cường năng lực cho Hòa giải viên, Tổ trưởng hòa giải, Trưởng thôn/xóm, cán bộ các tổ chức quần chúng ở thôn/xóm; công chức tư pháp hộ tịch cấp xã; Thực hiện tốt cơ chế phối hợp quản lý nhà nước về hòa giải ở cơ sở theo hướng dẫn tại Nghị quyết liên tịch số 01/2014/NQLT/CP-UBTUMTTQVN; UBND cấp xã cần khuyến khích xây dựng mô hình hòa giải cơ sở, đặc biệt các mô hình có sự liên kết với Tổ hòa giải và hội viên Hội Luật gia cư trú ở cơ sở để được hướng dẫn việc áp dụng pháp luật, đưa ra được tiên liệu hậu quả pháp lý bất lợi nếu các bên không lựa chọn con đường hòa giải mà chọn con đường khiếu nại, tố cáo hay khởi kiện.

Ba là, UBND cấp xã cần có kế hoạch tăng cường thường xuyên hiệu quả hoạt động, phát huy tính chủ động, sáng tạo của bộ phận tư pháp trong việc đề xuất, tham mưu UBND cấp xã quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở.

Trong đó, kế hoạch cần nâng cao nhận thức và trách nhiệm cho đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã trong lãnh đạo, chỉ đạo công tác hòa giải ở cơ sở để hiểu rõ mục đích và ý nghĩa hết sức to lớn, thiết thực của công tác hòa giải, hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp ngay từ đầu, không để việc nhỏ phát sinh thành việc lớn dẫn đến phức tạp, kéo dài, gây ra những hậu quả nghiêm trọng. Khi đề xuất tham mưu đến lãnh đạo UBND cấp xã trong quản lý nhà nước về hòa giải ở cơ sở, bộ phận tư pháp nên quan tâm đến những đặc thù riêng về phong tục tập quán để đề xuất tham mưu về hướng các chế độ chính sách, thù lao hòa giải sao cho kịp thời và phù hợp với quy định, đảm bảo chế độ cho hòa giải viên ở cơ sở. Bộ phận tư pháp cần phổ biến kịp thời đề cương phổ biến luật và kỹ năng nghiệp vụ hòa giải ở cơ sở mà Bộ Tư pháp ban hành.

Bốn là, UBND cấp xã cần tăng cường phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp trong quản lý công tác hòa giải ở cơ sở và tổ chức phổ biến sâu rộng Luật Hòa giải ở cơ sở và các văn bản hướng dẫn có liên quan.

Kế hoạch phối hợp tổ chức phổ biến sâu rộng Luật Hòa giải ở cơ sở và các văn bản hướng dẫn có liên quan cần theo lộ trình nhất định, trước hết là cho Ban hòa giải cấp xã, Tổ hòa giải và Hòa giải viên, sau đó cho người dân từng thôn/xóm/tổ dân phố. Đồng thời, các bộ phận phối hợp cần khéo léo đề xuất lồng ghép thực hiện pháp luật về hòa giải ở cơ sở trong xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của thôn, làng, bản, ấp, cụm dân cư.

Năm là, UBND cấp xã cần triển khai việc đề nghị công nhận kết quả hòa giải thành từ Tòa án, đưa pháp luật về Hòa giải ở cơ sở và Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 vào đời sống.

Thực tiễn công tác hòa giải nói chung cho thấy, hoà giải ở cơ sở đã góp phần giải quyết có hiệu quả các tranh chấp, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của nhân dân cũng như của Nhà nước. Việc hòa giải thành thông qua hòa giải ở cơ sở hoặc tại UBND cấp xã do các bên thỏa thuận phương án giải quyết tranh chấp và tự nguyện thi hành; trong trường hợp các bên không thi hành, thì có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết. Để tạo điều kiện cho các bên tham gia hòa giải ngoài Tòa án được Tòa án công nhận kết quả hòa giải thành, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 đã dành 01 chương (Chương XXXIII) quy định về thủ tục công nhận kết quả hòa giải thành ngoài Tòa án. UBND cấp xã cần triển khai tiếp tục đề nghị công nhận kết quả hòa giải thành từ Tòa án, đưa pháp luật về Hòa giải ở cơ sở và Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 vào đời sống; thực hiện tốt trách nhiệm quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở của UBND cấp xã ■