



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ
Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội
Tel: 831-4580 * Fax: 831-4601 * Email: irchano@pd.state.gov

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ
CÁC VẤN ĐỀ DÂN CHỦ, THÁNG 8/2002
GIÁO DỤC PHÁP LUẬT Ở HOA KỲ

GIÁO DỤC QUẢN LÝ VÀ ĐIỀU HÀNH TÒA ÁN Ở MỸ

Bài viết của Joseph A. Trotter (con)

Trong cả hệ thống tòa án liên bang Mỹ, nơi giải quyết những vấn đề có liên quan đến luật pháp quốc gia - chiếm khoảng 10% tổng số các hồ sơ vụ án xét xử của nước Mỹ -- và hệ thống tòa án riêng biệt của 50 bang - nơi lưu giữ 90% tổng số hồ sơ các vụ án xét xử của nước này -- công việc quản lý hàng ngày những chức năng phi tư pháp của các tòa án riêng biệt và hệ thống tòa án chủ yếu là do các nhân viên được đào tạo đặc biệt tiến hành, họ là những người được biết chính thức với tên gọi quan chức điều hành tòa án, người lãnh đạo tòa án, hoặc phổ biến hơn là người quản lý tòa án. Trong bài tổng quan này về vai trò của người quản lý tòa án đã phát triển như thế nào, Joseph A. Trotter, Jr., Tiến sĩ Luật, giáo sư nghiên cứu kiêm Giám đốc Văn phòng các Chương trình Tư pháp của trường Cộng đồng thuộc trường Đại học American, đã xem xét vấn đề việc cải cách các tòa án đã làm nảy sinh nhu cầu về người quản lý kiểu mới như thế nào và những gì mà công tác giáo dục đào tạo có thể đạt tới về phương diện này.

Người quản lý tòa án có thể do chánh án hệ thống tòa án hoặc do chánh án hay thẩm phán điều hành của cơ quan tòa án riêng biệt nơi họ làm việc bổ nhiệm. Cũng giống như chức vụ thẩm phán tại nước Mỹ, không có trường nào do chính phủ điều hành đào tạo về nghề nghiệp cho những đối tượng đảm đương chức vụ này. Bên cạnh đó, ngoại trừ một quy trình chính thức về cấp chứng chỉ được các tòa án cấp liên bang thừa nhận trong những năm gần đây đối với một vài chức vụ trong hệ thống này, hoàn toàn không có hình thức thi kiểm tra điều kiện hoặc quy trình cấp chứng chỉ của quốc gia áp dụng với những người giữ chức vụ quản lý tòa án. Cuối cùng là, mặc dù họ có nhiệm vụ quản lý trong một môi trường mà ở đó các công việc chủ yếu là do thẩm phán và luật sư thực hiện, song chức vụ này không yêu cầu họ phải là luật sư, và trong thực tế đa số không phải là luật sư. Tuy nhiên, họ lại giữ một vị trí trung tâm trong khả năng và uy tín của hệ thống tư pháp nước Mỹ, đến mức vấn đề giáo dục và đào tạo họ đã được đưa vào trong nghiên cứu tổng quan về giáo dục pháp luật tại nước Mỹ một cách thích đáng.

Công tác chuẩn bị nghề nghiệp cho những người quản lý các tòa án Mỹ dựa vào nhiều nguồn giáo dục khác nhau mà vốn chỉ được tiến triển trong 30 năm qua. Những nguồn giáo dục này gồm một vài chương trình giáo dục về quản lý tòa án thuộc trình độ đại học của các trường đại học và cao đẳng, một

số chương trình chuyên môn do các tổ chức phi chính phủ (NGO) vì sự tiến bộ của hệ thống tư pháp thực hiện, các khóa đào tạo tại chức của hệ thống tư pháp cấp bang dành cho các nhân viên của mình, và đáng chú ý nhất, là các chương trình đào tạo ngày càng công phu do những hiệp hội nghề nghiệp của các nhà điều hành tòa án và của các nhà chuyên môn có liên quan thực hiện trong các hội nghị cấp quốc gia, cấp vùng và cấp bang. Mô hình giáo dục đào tạo này nhìn chung là phù hợp với vị trí và vai trò của những người quản lý tòa án, trách nhiệm của chức vị này không ngừng được mở rộng tính đa dạng của cơ cấu tổ chức của tòa án và hệ thống tòa án, nơi những người quản lý này đang phát huy chức năng của họ.

Quản lý tòa án như một nghề nghiệp

Khối lượng và tính chất phức tạp của công việc tòa án tại nước Mỹ, ở cả cấp liên bang và cấp bang, đã không dẫn tới sự thay đổi nào trong các chính sách, thủ tục và qui tắc của tòa án vốn được thử thách qua thời gian. Cho mãi đến những thập kỷ sau Chiến tranh Thế giới thứ II, khi nước Mỹ đô thị hóa hơn và các hoạt động tranh tụng đủ mọi loại hình xuất hiện một cách nhanh chóng, thì mới bắt đầu có những thay đổi. Các nhà bình luận pháp lý và những người sử dụng hệ thống tòa án công nói chung đề cập tới những bất cập và sự kém hiệu quả của tòa án, đặc biệt là hệ thống tòa án vốn phân tán của cấp bang.

Vào giữa những năm 60, tiếp thu những lời chỉ trích này, nhiều tòa án xét xử cấp bang và các tòa án tối cao đã tuyển dụng những người quản lý tòa án đầu tiên trước khi loại hình nghề nghiệp này được công nhận rộng rãi là một nghề riêng biệt. Những người được tuyển dụng trong những năm đầu tiên này có nguồn gốc lý lịch rất khác nhau, chủ yếu họ vốn làm việc ở chính quyền địa phương và trong ngành luật, mặc dù có một số người có kinh nghiệm quản lý trong khu vực tư nhân hoặc khu vực công. Trách nhiệm ban đầu của họ là giúp đỡ chánh án thực hiện các trách nhiệm quản lý, mà không qui định cụ thể về những chức năng đặc biệt.

Năm 1971, trên khắp nước Mỹ có khoảng 50 người là người quản lý tòa án. Số lượng này đã tăng lên khoảng 500 vào năm 1998 và tăng lên gấp đôi năm 1990 kết quả này phần lớn là do các nỗ lực của nước Mỹ trong suốt những năm 70 và 80 nhằm hiện đại hoá, phi chính trị hóa và tổ chức lại hệ thống tòa án cấp bang của nước Mỹ.

Hiện nay, người ta đã thừa nhận một cách phổ biến quan niệm về người quản lý tòa án chuyên nghiệp với nhiệm vụ quản lý hoạt động của tòa án hoặc hệ thống tòa án trong việc thực hiện các định hướng về mặt chính sách của lãnh đạo ngành tư pháp. Toàn bộ 50 hệ thống tòa án cấp bang và 11 tòa án lưu động của hệ thống tòa án liên bang đang có khoảng 2.500 quản lý tòa án và hàng nghìn nhân viên chuyên môn dưới sự giám sát của người quản lý tòa án phục vụ ở cấp hệ thống và tại các tòa án riêng biệt.

Thời kỳ cải cách Tòa án

Thời kỳ cải cách tòa án vào những năm 60 và 70 của Mỹ đã được đẩy mạnh do được liên bang hỗ trợ tài chính cho các bang trong suốt thập kỷ 70 nhằm cải tiến hệ thống tư pháp về hình sự và do những báo cáo của nhiều uỷ ban quốc gia, các nhóm công tác đặc biệt và các nhóm công dân đều tập trung vào các vấn đề cải tiến hệ thống tòa án. Những tác động này đã khiến Hội Luật gia Mỹ ban hành một loạt qui định về các tiêu chuẩn và mục tiêu và mức độ thực hiện về tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án

trong suốt những năm 70, 80 và 90. Sự đề xuất những tiêu chuẩn và mức độ thực hiện nhấn mạnh nhu cầu phải áp dụng các biện pháp và kỹ năng quản lý chuyên nghiệp vào trong công việc của các tòa án. Mối quan tâm này được nâng lên do nhu cầu phải ứng dụng các công nghệ hiện đại, đặc biệt là tự động hóa và vi tính, vi phim và lưu trữ các bản ghi, áp dụng công nghệ viễn thông trong các báo cáo của tòa án. Việc áp dụng công nghệ mới đều nhằm vào những lĩnh vực mà trước đây thường sử dụng biện pháp truyền thống và phần lớn tốn nhiều sức lao động.

Trong thời kỳ này, rất nhiều bang đã tiến hành cơ cấu lại hệ thống tòa án bằng cách sửa đổi hiến pháp và tiến hành các hoạt động lập pháp. Trong số những thay đổi căn bản hơn đạt được do những nỗ lực trong việc tổ chức lại, có 4 thay đổi có ảnh hưởng lớn nhất tới các kỹ năng cần phải có ở người quản lý tòa án:

- Thống nhất các tòa án địa phương vốn phân tán với quyền hạn về chuyên môn hóa thành những tòa án xét xử thống nhất gồm các bộ phận riêng biệt và một chánh án chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ hoạt động của tòa án;
- Xây dựng hệ thống quản lý tòa án tập trung hóa, từ Tòa án Tối cao Hoa Kỳ tới các tòa án xét xử thấp nhất;
- Xây dựng hệ thống nhân sự cho đội ngũ nhân viên phi tư pháp làm việc trong tòa án, do chính hệ thống tòa án, chứ không phải do ban điều hành cơ quan chỉ nhánh quản lý;
- Bang chịu trách nhiệm về các chi phí cho việc vận hành hệ thống tòa án. Trước khi các bang cung cấp ngân sách cho các chi phí, tòa án phải dựa vào các nguồn tài chính nhỏ hơn ở các địa hạt và các thành phố nơi tòa án đặt trụ sở.

Một trong những kết quả đạt được do biện pháp cải cách này hay những biện pháp cải cách khác là người thẩm phán có thêm trách nhiệm quản lý về tài chính, nhân sự, phương tiện an ninh và các vấn đề khác mà nhìn chung họ chưa được đào tạo tốt, song thường muốn thực hiện. Một kết quả quan trọng hơn nữa của những cải cách này là việc loại bỏ quan điểm về tính độc lập trong quản lý của từng tòa án và của thẩm phán và nhấn mạnh về trách nhiệm tư pháp một cách hoàn toàn mới. Các kế hoạch quản lý hệ thống tòa án tập trung hóa theo cách mới với các văn phòng của quan chức quản lý tòa án cấp bang hỗ trợ tòa án tối cao trong việc giám sát hệ thống tòa án đòi hỏi phải có báo cáo định kỳ về công tác và việc sắp xếp lại từng tòa án và thẩm phán. Điều này cho phép thực hiện những biện pháp quản lý cần thiết nhằm chấn chỉnh tình hình hoạt động kém hiệu quả hoặc thiếu nguồn lực của các tòa án riêng biệt, và cũng nhấn mạnh tới sự cần thiết phải có những người có chuyên môn về quản lý ở cấp bang lẫn cấp địa phương.

Khi hệ thống tổ chức và các hoạt động của hệ thống tòa án ngày càng trở nên phức tạp và yêu cầu về công tác quản lý ngày càng cao trong khoảng thời gian 20 năm từ giữa những năm 60 đến giữa những năm 80, thì yêu cầu cần có những người được đào tạo đặc biệt để giúp thẩm phán quản lý tòa án càng trở nên nổi cộm. Chính trong bối cảnh này, công tác giáo dục cho quan chức quản lý tòa án đã được xây dựng nhằm chuẩn bị sẵn những người có nhiệm vụ giúp đỡ chánh án tòa án hoặc chánh án hệ thống tòa án.

Sự tiến triển của công tác giáo dục về điều hành tòa án

Vào cuối những năm 60, một hiệp hội toàn quốc các quan chức quản lý tòa án có tính tự nguyện đã được thành lập, mặc dù ban đầu số lượng thành viên của hiệp hội rất ít. Tổ chức này đã tăng cường tính uỷ nhiệm về nghề nghiệp và vai trò của quản lý tòa án, tiến hành đào tạo về những vấn đề mới xuất hiện và đóng vai trò là cơ chế của mạng lưới chuyên nghiệp trong lĩnh vực này. Một vấn đề quan trọng mà hiệp hội đã gặp phải trong giai đoạn đầu phát triển đó là phải giải tỏa quan niệm cho rằng người quản lý tòa án là "siêu thư ký", bởi lẽ chức vị "thư ký tòa án" vốn đã được hình thành từ lâu. Do đó, mục tiêu chính của hiệp hội toàn quốc này là nâng cao sự hiểu biết về những chức năng quản lý cần thực hiện của người quản lý tòa án, phân biệt với những chức năng công tác cụ thể của thư ký tòa án.

Năm 1971, dưới sự lãnh đạo của Chánh án Tòa án Tối cao lúc bấy giờ là Warren Burger, một tổ chức phi chính phủ có tên là Viện Quản lý Tòa án (ICM) đã được thành lập với nhiệm vụ tiến hành các chương trình đào tạo chuyên môn và cấp chứng chỉ cho các cán bộ quản lý tòa án. Giám đốc đầu tiên của Viện, Dean Ernest Friesen, đã có công thành lập Trường Cao đẳng Tư pháp Quốc gia trở thành một địa điểm tập trung chuyên đào tạo và giáo dục tại chức cho các thẩm phán của tất cả các bang.

Chương trình đã tìm kiếm và thu hút được sự tham gia của rất nhiều người có vốn kiến thức và kinh nghiệm phong phú, nhiều người trong số này hoạt động trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Tất cả họ đều có một mối quan tâm chung là phát triển các kỹ năng phân tích, cũng như kiến thức về công nghệ và quản lý dự án, nhằm tăng cường sự tinh thông nghề nghiệp trong lĩnh vực nổi cộm của quản lý tòa án..

Những người tốt nghiệp đầu tiên tại ICM đã đến làm việc tại các cơ quan tòa án trên khắp cả nước với tư cách là những quan chức quản lý tòa án đầu tiên. Họ đã tranh thủ được sự công nhận của hệ thống tư pháp và các quan chức bang và địa phương và mạng lưới các nhà tư vấn và các tổ chức phục vụ tòa án trong phạm vi cả nước đối với nghề nghiệp của họ, do họ có trình độ chuyên môn, kỹ năng và quan điểm toàn diện về hệ thống. Gần như đồng thời với việc thành lập ICM, Trung tâm Quốc gia Tòa án Bang (NCSC) cũng đã được thành lập và một lần nữa được Chánh án Burger nhận làm cố vấn. Lần đầu tiên, tổ chức này đã cung cấp nguồn trợ giúp cho các nghiên cứu quy mô quốc gia, các hoạt động phổ biến thông tin và hỗ trợ kỹ thuật dành riêng cho các thẩm phán và những người lãnh đạo cơ quan tòa án. NCSC là một tổ chức phi chính phủ chuyên phục vụ cho cộng đồng các tòa án cấp bang và do một ban giám đốc gồm các thẩm phán và quan chức quản lý tòa án được chọn từ các tòa án cấp bang điều hành.

Hiệp hội Quốc gia các Nhà Giáo dục Tư pháp Bang (National Association of State Judicial Educators - NASJE) cũng được thành lập vào những năm 70. Trong những năm qua, tổ chức tự nguyện này đã có một vai trò bổ trợ ngày càng nổi bật đối với các tổ chức đào tạo quan chức quản lý tòa án bằng cách tiến hành lồng ghép đào tạo quản lý với các hoạt động giáo dục đào tạo thẩm phán và nhân viên phi tư pháp. Thành viên của Hiệp hội này gồm các nhân viên đang làm việc trong các bộ phận quản lý riêng biệt của tòa án, họ chịu trách nhiệm lên kế hoạch và cùng với bộ phận lãnh đạo cơ quan tư pháp của bang, tiến hành các chương trình đào tạo thường xuyên trong phạm vi bang cho các thẩm phán và những nhân viên tòa án không phải là thẩm phán.

Năm 1979, chương trình đào tạo hỗn hợp cấp quốc gia đầu tiên đối với các quan chức quản lý tòa án và nhân viên thư ký tòa án đã được thực hiện tại Sarasota, bang Florida, và ngay sau đó hiệp hội quốc gia các quan chức quản lý tòa án và hiệp hội quốc gia các thư ký tòa án đã sáp nhập thành Hiệp hội Quốc gia về Quản lý Tòa án như hiện nay (National Association for Court Management - NACM). Vào thời điểm cơ quan này được thành lập, hầu hết các hoạt động quản lý của tòa án diễn ra ở bang và địa phương, mà ở đây đã thu hút được rất nhiều thành viên tham gia hiệp hội. Cùng với sự phát triển của loại hình nghề nghiệp quản lý tòa án và sự gia tăng về số lượng các quan chức quản lý tòa án trong hệ thống tòa án liên bang, nhiều nhà chuyên môn đã gia nhập tổ chức này. Hiện nay, NACM còn có các đơn vị nhỏ cấp bang và cấp vùng, hàng năm đều tiến hành công tác đào tạo về quản lý tòa án.

Vào đầu những năm 80, NCSC và ICM đã sáp nhập với nhau và hiện nay bộ phận ICM của NCSC vẫn tiếp tục tiến hành nhiều chương trình đào tạo cho các nhân viên quản lý tòa án, trong đó tập trung chủ yếu vào công tác ứng dụng công nghệ trong các hoạt động của hệ thống tư pháp. Các môn học truyền thống là quản lý vụ án theo luồng, quản lý tài chính, quản lý nguồn nhân lực, quản lý phương tiện, lập kế hoạch và duy trì mối quan hệ giữa các cơ quan và trong cộng đồng.

Trước đây, cũng đã có một số trường đại học của Mỹ đưa vấn đề quản lý tòa án vào trong chương trình giảng dạy. Những trường này gồm Đại học American tại Washington D.C.; Đại học Denver tại Denver Colorado; và Đại học Nam California, tại Los Angeles. Các chương trình này chủ yếu tập trung vào đào tạo cao học, mặc dù các khóa học về quản lý tòa án nói chung cũng có loại hình trình độ đại học. Chương trình này của trường Đại học Denver được tiến hành tại trường luật của trường đại học này; trong khi các trường đại học khác tiến hành các chương trình về quản lý tòa án tại trường Quản lý Công cộng thuộc các trường đại học này. Tuy nhiên, gần đây phần lớn các chương trình chính thức về quản lý tư pháp của các trường này đã tạm dừng hoặc bị gián đoạn, mặc dù những khóa học chuyên đề trong lĩnh vực này vẫn được tiến hành.

Những tiến triển khác

Kể từ đầu những năm 80, chức năng quản lý của tòa án cấp bang và cấp địa phương càng thêm nổi bật do phạm vi các nhiệm vụ cần thực hiện cũng như tính chất phức tạp của chúng. Sự cần thiết phải có các quan chức quản lý tòa án chuyên nghiệp đã được thừa nhận một cách rõ ràng và những chức năng do họ thực hiện đòi hỏi hàng loạt kỹ năng và sự tinh thông mà số lượng nhân viên ngày càng tăng phải nắm bắt được.

Cũng như tất cả các lĩnh vực khác, sự tác động của công nghệ đối với hệ thống tòa án là rất đáng kể, nó ảnh hưởng tới toàn bộ quá trình quản lý vụ án và vụ án theo luồng, trong đó có cách thức lưu giữ và quản lý các vụ án, cách thức bảo quản các hồ sơ lưu và tiến hành báo cáo các hoạt động tòa án, tính thông minh của các thiết bị. Cuộc cách mạng công nghệ này cộng thêm với những phát triển trong các lĩnh vực khác đã có tác động mạnh mẽ đối với vấn đề an ninh của hệ thống tòa án địa phương, đối với nhu cầu về phương tiện, chức năng của việc quản lý tài chính và nhân sự. Những phát triển trong ngành lập pháp tác động tới các dịch vụ của tòa án, như điều luật về Người Mỹ Tàn tật (Americans with Disability Act - ADA), những chức năng ngày càng mở rộng của nhiều tòa án xét xử đang tiến hành trong các lĩnh vực như chống lại tình trạng bạo lực trong gia đình và vấn đề bất đồng phát sinh trong trường hợp bắt giam, và nhu cầu về dịch vụ của tòa án đối với các loại đối tượng khác nhau ngày càng tăng lên, mà nhiều người trong số đó là người khởi kiện không có luật sư, và/hoặc không biết

tiếng Anh. Vì vậy công tác giáo dục đào tạo đối với người quản lý tòa án càng trở nên phức tạp hơn nhiều.

Cải tiến giáo dục và đào tạo Hình thức giáo dục đào tạo chính thức đối với các quan chức quản lý tòa án ngày càng dựa nhiều vào các chương trình đào tạo tại chức do văn phòng quan chức quản lý tòa án cấp bang tiến hành và/hoặc các chương trình đào tạo tại chức do chính tòa án thực hiện. Các chương trình có cấp chứng chỉ của NCSC/ICM tiếp tục được thực hiện đối với một số lượng nhỏ các nhân viên quản lý tòa án, trong khi các hội nghị của hiệp hội cấp quốc gia hầu như hoàn toàn tập trung vào các vấn đề "hóc búa".

Trong nhiều năm trở lại đây, NACM cũng đã bắt đầu tổ chức các hội nghị cấp khu vực nhằm khuyến khích sự tham gia ngày càng nhiều vào các chương trình của tổ chức và tăng cường khả năng xây dựng những hoạt động đào tạo phù hợp với yêu cầu của khu vực. Các hiệp hội cấp bang các cán bộ quản lý tòa án cũng đã xây dựng và có thể tổ chức đào tạo chuyên sâu những vấn đề cụ thể mới xuất hiện cho các nhân viên quản lý tòa án tại nơi làm việc.

Do hiện nay đòi hỏi phải có trình độ tinh thông để có thể thực hiện một cách hiệu quả các chức năng quản lý của tòa án xét xử cấp bang và cấp địa phương, nên nhiều công tác đào tạo về trình độ dự bị/định hướng ban đầu do nhiều cơ chế thực hiện mà trên đây đã đề cập, thì hiện nay hy vọng rằng các cán bộ tòa án có thể đạt được thông qua quá trình học tập trước đó và/hoặc trải qua nhiều kinh nghiệm trong hành nghề. Vì vậy, gần đây việc đào tạo chuyên về quản lý tòa án đã tập trung vào việc vận dụng các kinh nghiệm và kỹ năng cần thiết vào trong môi trường hoạt động của tòa án và trong các quy trình cụ thể của tòa án thuộc một hệ thống tòa án cụ thể. Ngoài ra, cùng với sự phát triển về chức năng quản lý tòa án và sự tăng lên tiếp liền sau đó của các văn phòng quản lý tòa án, thì những yêu cầu về khả năng quản lý hiệu quả nguồn nhân lực, tổ chức nhóm làm việc, phát triển kỹ năng cho nhân viên và hoạch định chiến lược đã trở thành nhu cầu đào tạo chính của các cán bộ quản lý tòa án.

Có thể kết luận rằng sự phát triển các hoạt động giáo dục đào tạo dành cho cán bộ quản lý tòa án cấp bang và cấp địa phương của nước Mỹ diễn ra đồng thời cùng với sự phát triển về chức năng và những kỹ năng mà chức vụ này cần phải có trong nhiều thập kỷ qua. Trên cơ sở mối quan hệ đối tác không chính thức giữa các nguồn lực của nhà nước, bang, địa phương và tư nhân, việc đào tạo người quản lý điều hành tòa án đã trải qua quá trình phát triển từ lúc ban đầu tập trung vào những yếu tố cốt yếu trong vai trò của người quản lý tòa án chuyển sang việc vận dụng ngày càng phức tạp các hoạt động của tòa án với sự thành thạo và kỹ năng thuộc phạm vi rộng lớn về công nghệ, quản lý và các dịch vụ do nhân viên tòa án thực hiện.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijde/trotter.htm>