



**UNODC**

United Nations Office on Drugs and Crime



EUROPEAN UNION

# HƯỚNG DẪN TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC VÀ LIÊM CHÍNH TƯ PHÁP

Bản gốc Tiếng Anh của ấn phẩm do Văn phòng Liên Hợp Quốc tại Viên xuất bản, được Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc và Liên minh Châu Âu hỗ trợ dịch và xuất bản bằng tiếng Việt nhằm mục đích tham khảo.

Trong trường hợp có sự khác biệt giữa bản gốc tiếng Anh và bản dịch tiếng Việt, bản gốc tiếng Anh có giá trị cao hơn.

Bản gốc tiếng Anh được xuất bản tháng 12 năm 2011

Bản dịch tiếng Việt được xuất bản tháng 12 năm 2013

Những tên gọi, thông tin và tài liệu được sử dụng, trình bày trong ấn phẩm này không thể hiện bất kỳ quan điểm nào của Liên Hợp Quốc và Liên minh Châu Âu về địa vị pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố, khu vực nào hoặc của các cơ quan có thẩm quyền của những nơi đó hay về việc phân định biên giới, ranh giới của quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc khu vực đó. Không tổ chức, cơ quan nào của Liên Hợp Quốc và Liên minh Châu Âu hoặc cá nhân nào thay mặt cho các cơ quan, tổ chức đó phải chịu trách nhiệm về việc sử dụng thông tin trong ấn phẩm này.

## Hướng dẫn tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp

LIÊN HỢP QUỐC  
New York, 2011

© Liên hợp quốc, tháng 12 năm 2011. Bản quyền được bảo hộ.

Những tên gọi được sử dụng và các tài liệu được trình bày trong ấn phẩm này không thể hiện bất kỳ quan điểm nào của Ban thư ký Liên hợp quốc về địa vị pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc khu vực nào, về địa vị pháp lý của các cơ quan có thẩm quyền hoặc về việc phân định biên giới, ranh giới của quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc khu vực đó.

Ấn phẩm tiếng Anh chưa được hiệu đính chính thức.

Ngôn ngữ và cơ quan xuất bản: bằng tiếng Anh; do Phòng Thư viện và Xuất bản, Văn phòng Liên hợp quốc tại Viên xuất bản.

## LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình chuẩn bị Hướng dẫn này, UNODC đã tham khảo và lấy ý tưởng từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm các văn kiện quốc tế, các quy tắc ứng xử tư pháp của các nước và bình luận về các văn bản này, các bản án và quyết định của các tòa án quốc gia, khu vực và quốc tế, ý kiến của các ủy ban tư vấn về đạo đức tư pháp và các luận thuyết rút ra được. Các trích dẫn sử dụng đều được ghi nhận tại chú thích. Khi các ý kiến và bình luận được lấy từ các bối cảnh khu vực hoặc quốc gia và được khái quát hoá để mọi hệ thống tư pháp đều có thể sử dụng, nguồn ban đầu không được đề cập tại văn bản.

UNODC xin cảm ơn những người đã tham gia trong Cuộc họp Nhóm chuyên gia Liên chính phủ tổ chức tại Viên vào ngày 01-02 tháng 3 năm 2007 nhằm, bên cạnh các công việc khác, đưa ra hướng dẫn về nội dung cần thiết của tài liệu Hướng dẫn này. Nhóm chuyên gia bao gồm đại diện của An-giê-ri, A-déc-bai-dan, Cộng hòa Đô-mi-ni-ca, Phần Lan, Pháp, Đức, Hung-ga-ri, In-đô-nê-xia, (Cộng hòa Hồi giáo) I-ran, Lát-vi-a, Li-bi, Ma-rốc, Na-mi-bi-a, Hà Lan, Ni-gê-ri-a, Pa-ki-xtan, Panama, Hàn Quốc, Cộng hòa Môn-đô-va, Ru-ma-ni, Liên bang Nga, Ả-rập Xê-út, Xéc-bi-a, Tây Ban Nha, Xri Lan-ca, Cộng hòa Ả Rập Xy-ri, Thổ Nhĩ Kỳ và Hoa Kỳ. Tham gia Cuộc họp còn có các thành viên của Nhóm tư pháp về Tăng cường Liêm chính Tư pháp cũng như đại diện của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Hội đồng Tư vấn của Thẩm phán châu Âu, Cơ quan Hợp tác kỹ thuật Đức, Viện Tư pháp Quốc gia Ni-gê-ri-a, Viện Nghiên cứu Các Hệ thống Tư pháp của Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia I-ta-li-a, Viện Đại học Quốc tế về Khoa học Hình sự và Chương trình Quản trị khu vực Ả Rập - Chương trình Phát triển Liên hợp quốc.

UNODC hết sức biết ơn về công việc được tiến hành bởi Sáng kiến Nhà nước Pháp quyền của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ (ABAROLI), đặc biệt là công việc của bà Olga Ruda, Điều phối viên Nghiên cứu của ABA ROLI, trong việc chuẩn bị các Chương 2, 4 và 5 cũng như ông Brenner Allen và bà Paulina Rudnicka, những Cán bộ phân tích Pháp lý của ABA ROLI. UNODC cũng xin cảm ơn Viện nghiên cứu Các Hệ thống Tư pháp (IRSIG-CNR), đặc biệt là Giáo sư Giuseppe Di Federico và ông Francesco Contini về việc đã soạn thảo các Chương 1, 3, 6 và 7 và tổ chức Cuộc họp Nhóm chuyên gia để hoàn thành tài liệu Hướng dẫn diễn ra từ ngày 08-10 tháng 11 năm 2009 tại Bô-lô-nha, I-ta-li-a cũng như về việc đóng góp cho quá trình soạn thảo.

UNODC trân trọng cảm ơn công việc của Nhóm chuyên gia, những người đã tham gia cuộc họp thẩm định dự thảo Hướng dẫn về Tăng cường Năng lực và Liêm chính Tư pháp, được tổ chức từ ngày 08-10 tháng 11 năm 2009 tại Viện Nghiên cứu Các hệ thống tư pháp (IRSIG-CNR), Bô-lô-nha, I-ta-li-a. Cuộc họp có sự tham dự của bà Helen Burrows, Giám đốc Các chương trình quốc tế - Tòa án Liên bang Úc; Tiến sĩ Jens Johannes Deppe, Chuyên gia của Ban Chiến lược và Kế hoạch Dự án của GTZ, phân ban "Nhà nước và Dân chủ" ở Đức, Giáo sư Giuseppe Di Federico, Giáo sư Luật danh dự Đại học Bô-lô-nha tại I-ta-li-a; ông Marco Fabri, Nghiên cứu viên cao cấp của Viện Nghiên cứu Các hệ thống tư pháp - Hội đồng Nghiên cứu quốc gia (IRSIG-CNR), Bô-lô-nha, I-ta-li-a; ông Francesco Contini, Nhà nghiên cứu, Viện nghiên cứu Các hệ thống tư pháp, Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia (IRSIGCNR), Bô-lô-nha, I-ta-li-a; thẩm phán Riaga Samuel Omolo, Thẩm phán Tòa án phúc thẩm, Kê-ni-a; thẩm phán Reiling Dory, Phó Chánh án, Tòa án quận Am-xtéc-đam, Hà Lan; giáo sư Antoine Hol, Giáo sư Án lệ, Giám đốc Trung tâm Giải quyết Tranh chấp và Xét xử Montaigne, Thẩm phán dự khuyết tại Tòa án phúc thẩm Am-xtéc-đam và Thẩm phán dự khuyết tại Tòa án Haarlem tại Hà Lan; ông Joseph Chu'ma Otteh, Giám đốc Tiếp cận công lý tại Ni-giê-ri-a; ông Conceição Gomes Conceição, Nghiên cứu viên và Điều phối viên Điều hành tại Phòng Quan sát thường xuyên Công lý Bồ Đào Nha và Nghiên cứu viên cao cấp tại Trung tâm Nghiên cứu các vấn đề xã hội của Đại học Coimbra tại Bồ Đào Nha; ông Jorge Carrera Domenech, Cố vấn Quan hệ quốc tế tại Hội đồng chung Đoàn thẩm phán của Tây Ban Nha và Thư ký Nhóm các nước Mỹ - I-be-ri – Hiệp hội Thẩm phán Quốc tế; ông Colin Nichols, Chủ tịch danh dự và cựu Chủ tịch Hiệp hội Luật sư Khôi thịnh vượng chung, Anh; Tiến sĩ Nihal Jayawickrama, Tư vấn pháp lý độc lập và Điều phối viên Nhóm Liêm chính tư pháp,

Anh; Tiến sĩ Brian Ostrom, Tư vấn Nghiên cứu Chính tại Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang ở Williamsburg, Virginia, Hoa Kỳ; ông Markus Zimmer, Tư vấn Các hệ thống tư pháp Quốc tế, Hoa Kỳ; bà Olga Ruda, Điều phối viên Nghiên cứu - Văn phòng Đánh giá và Nghiên cứu - Sáng kiến Nhà nước pháp quyền của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Oa-sinh-ton, Hoa Kỳ; bà Nina Berg, Cố vấn Tư pháp, Nhóm Quản trị Dân chủ - Phòng Chính sách phát triển của UNDP New York, Hoa Kỳ; ông Jason Reichelt, Cán bộ Các vấn đề tư pháp, Phòng Nhà nước pháp quyền và Các tổ chức an ninh - Ban Hoạt động Gìn giữ Hòa bình của Liên hợp quốc, Hoa Kỳ; ông Oliver Stolpe và bà Jouhaida Hanano, Ban Tư pháp và Liêm chính của UNODC, Viên, Áo.

UNODC xin đặc biệt cảm ơn các cán bộ nhân viên của mình - những người đã đóng góp vào việc soạn thảo và thẩm định tài liệu Hướng dẫn này – là Oliver Stolpe, Quyền Giám đốc quốc gia của Văn phòng tại Ni-giê-ri-a và Jason Reichelt, Dorothee Gottwald và Jouhaida Hanano, Phân ban Tham nhũng và Tội phạm Kinh tế của Ban Các vấn đề Điều ước quốc tế.

UNODC cũng mong muốn gửi lời cảm ơn tất cả các chuyên gia, đặc biệt là các thành viên của Mạng lưới Quốc tế Thúc đẩy Nhà nước Pháp quyền (INPROL), vì đã chia sẻ quan điểm và những quan sát đồng thời giúp đỡ hoàn thiện Hướng dẫn này.

UNODC cũng xin bày tỏ sự biết ơn đối với sự hỗ trợ của Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) và hai Chính phủ Na Uy và Thụy Điển, nếu không có những hỗ trợ đó, quá trình chuẩn bị Hướng dẫn này sẽ không thể thực hiện được.

# MỤC LỤC

GIỚI THIỆU.....	1
I. TUYỂN CHỌN, ĐÁNH GIÁ TRÌNH ĐỘ NGHIỆP VỤ VÀ BỒI DƯỠNG THẨM PHÁN.....	5
1. Giới thiệu.....	5
2. Đào tạo luật cơ bản.....	6
3. Các mô hình tuyển dụng tư pháp.....	7
4. Đào tạo ban đầu.....	10
5. Đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ.....	12
6. Đào tạo thường xuyên.....	15
7. Tuyển dụng, sa thải, tiền công.....	17
8. Kết luận và khuyến nghị.....	18
II. NHÂN SỰ TÒA ÁN: CHỨC NĂNG VÀ QUẢN LÝ.....	21
1. Giới thiệu.....	21
2. Quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm.....	22
3. Đào tạo nghiệp vụ.....	24
4. Tiền công, lợi ích và các chương trình khen thưởng khuyến khích.....	26
5. Giáo dục đạo đức và quy tắc ứng xử.....	30
6. Chỉ số và đánh giá hiệu quả công việc.....	33
7. Xử lý kỷ luật.....	35
8. Các hội nghề nghiệp.....	37
9. Kết luận và khuyến nghị.....	37
III. QUẢN LÝ TÒA ÁN VÀ VỤ VIỆC.....	40
1. Giới thiệu.....	40
2. Thủ tục phân công giải quyết vụ việc.....	41
3. Các hệ thống quản lý vụ việc.....	44
4. Quản lý vụ việc kiểu phân hóa.....	47
5. Quản lý tiền xét xử và xét xử.....	47
6. Chuỗi mắt xích tư pháp: sự phối hợp của các cơ quan.....	50
7. Sự xuất hiện của các hệ thống thông tin điện tử.....	52
8. Kết luận và khuyến nghị.....	56
IV. TIẾP CẬN CÔNG LÝ VÀ CÁC DỊCH VỤ PHÁP LÝ.....	60
1. Giới thiệu.....	60
2. Các hệ thống bảo đảm công lý truyền thống và không chính thức.....	61
3. Tiếp cận ngôn ngữ và phiên dịch tại tòa án.....	65
4. Định hướng khách hàng.....	67
5. Trợ giúp pháp lý trong vụ việc dân sự.....	70
6. Dịch vụ trợ giúp pháp lý trong vụ việc dân sự.....	72
7. Các chương trình dịch vụ pháp lý miễn phí.....	75
8. Trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học.....	78
9. Chương trình trợ lý luật dựa vào cộng đồng.....	80
10. Kết luận và khuyến nghị.....	82

V. TÍNH MINH BẠCH CỦA TÒA ÁN.....	85
1. Giới thiệu.....	85
2. Tiếp cận người dân và báo chí với thủ tục tố tụng tòa án.....	86
3. Tiếp cận bản án và các thông tin khác về tòa án.....	88
4. Thu thập, tiếp cận và phổ biến thông tin pháp luật.....	90
5. Nâng cao nhận thức và tiếp cận công chúng.....	94
6. Xây dựng và duy trì sự tin nhiệm của công chúng.....	96
7. Kết luận và khuyến nghị.....	98
VI. ĐÁNH GIÁ TÒA ÁN VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA ÁN.....	101
1. Giới thiệu.....	101
2. Xác định các mục tiêu.....	102
3. Lựa chọn các chỉ số.....	104
4. Các nguồn dữ liệu và các phương pháp phân tích.....	107
5. Các hệ quả của việc đánh giá.....	112
6. Cơ chế giám sát đối với công việc của các tòa án.....	115
7. Đánh giá tòa án và cải cách tư pháp.....	120
8. Hướng dẫn quốc tế về việc xây dựng các hệ thống đánh giá hoạt động.....	121
Các chỉ số hoạt động.....	121
9. Kết luận và khuyến nghị.....	124
VII. CÁC BỘ QUY TẮC ỨNG XỬ VÀ CÁC CƠ CHẾ KỶ LUẬT.....	128
1. Giới thiệu.....	128
2. Các bộ quy tắc ứng xử tư pháp.....	129
3. Cơ chế xử lý kỷ luật và chế tài.....	133
4. Kết luận và khuyến nghị.....	135

TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	138
-------------------------	-----

VĂN KIẾN QUỐC TẾ KHÁC CÓ LIÊN QUAN.....	145
---	-----

NGUỒN INTERNET.....	147
---------------------	-----

## GIỚI THIỆU

Hình thành một hệ thống tư pháp hiệu quả và độc lập bảo vệ quyền con người, tạo điều kiện tiếp cận cho tất cả mọi người và hỗ trợ một cách minh bạch và khách quan là giá trị cốt lõi được gìn giữ trên toàn thế giới. Trung tâm của một cơ chế xét xử mạnh chính là sự đóng góp thiết yếu của cơ chế đó vào việc thúc đẩy ổn định và tăng trưởng kinh tế và việc tạo điều kiện cho mọi loại tranh chấp được giải quyết trong một khuôn khổ có trật tự và theo cơ cấu. Chính vì thế, cải cách pháp luật và tư pháp luôn là vấn đề ưu tiên trong số những công việc phải làm của các quốc gia ở mọi cấp độ phát triển. Tuy nhiên, tính chất đa diện và phức tạp các yêu cầu của tư pháp đã đặt ra những thách thức đối với nỗ lực xác định một tập hợp vấn đề đảm bảo dành được thời gian và sự chú ý của các nhà cải cách, và đã làm chậm lại quá trình hình thành các quy định và hướng dẫn cụ thể về những gì có thể thực hiện nhằm cải thiện chất lượng thực hiện công lý trong toàn hệ thống.

Mục đích của *Hướng dẫn* này là hỗ trợ và cung cấp thông tin cho những người đảm nhiệm công tác cải cách và tăng cường hệ thống tư pháp quốc gia cũng như cho các đối tác phát triển, các tổ chức quốc tế và các nhà cung cấp hỗ trợ kỹ thuật khác, là những người hỗ trợ cho quá trình này.

Công việc biên soạn *Hướng dẫn* này bắt đầu sau khi ECOSOC ra Nghị quyết 23/2006 xác nhận Nguyên tắc Ứng xử Tư pháp Bang-ga-lo và yêu cầu Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC) triệu tập một nhóm chuyên gia liên chính phủ không hạn chế số người tham gia, hợp tác với Nhóm tư pháp về Tăng cường Liêm Chính Tư pháp và các diễn đàn khu vực, quốc tế, phát triển một hướng dẫn kỹ thuật về các phương pháp cung cấp hỗ trợ kỹ thuật nhằm tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp.

Sau đó, UNODC đã triệu tập một Cuộc họp Nhóm chuyên gia Liên chính phủ vào ngày 01- 02 tháng 3 năm 2007 tại Viên, Áo để bên cạnh những vấn đề khác, cung cấp các chỉ dẫn liên quan đến nội dung *Hướng dẫn*. Nhóm chuyên gia gồm đại diện của An-giê-ri, A-đéc-bai-dan, Cộng hòa Đô-mi-ni-ca, Phần Lan, Pháp, Đức, Hung-ga-ri, In-đô-nê-xia, (Cộng hòa Hồi giáo) I-iran, Lát-vi-a, Li-bi, Ma-rốc, Na-mi-bi-a, Hà Lan, Ni-giê-ri-a, Pa-ki-xtan, Panama, Hàn Quốc, Cộng hòa Môn-đô-va, Ru-ma-ni, Liên bang Nga, Ả-rập Xê-út, Xéc-bi-a, Tây Ban Nha, Xri Lan-ca, Cộng hòa Ả-rập Xy-ri, Thổ Nhĩ Kỳ và Hoa Kỳ. Tham dự cuộc họp còn có các thành viên Nhóm tư pháp về Tăng cường liêm chính tư pháp cũng như đại diện của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Hội đồng Thẩm phán châu Âu Tư vấn, Cơ quan Hợp tác kỹ thuật Đức, Viện Tư pháp Quốc gia Ni-gê-ria, Viện nghiên cứu Các Hệ Thống tư pháp của Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia I-ta-li-a, Viện Đại học Quốc tế về Khoa học hình sự và Chương trình Quản trị Khu vực Ả Rập của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc.

Tóm lại, các bên tham gia đã khuyến nghị rằng *Hướng dẫn* cần giải quyết các chủ đề cốt lõi sau đây: (a) tuyển dụng, lựa chọn và đánh giá nhân sự tư pháp, (b) kỷ luật và đạo đức tư pháp; (c) đánh giá hoạt động của tòa án, (d) quản lý vụ việc; (e) tính nhất quán, tính gắn bó chặt chẽ và sự bình đẳng trong việc ra quyết định xét xử; (f) tiếp cận công lý, (g) chức năng và quản lý nhân sự tòa án, (h) nguồn lực và tiền công trong lĩnh vực tư pháp và (i) tăng cường niềm tin của người dân đối với toà án. Các đại biểu tham gia cũng đề xuất rằng khi xây dựng *Hướng dẫn* này, UNODC cần thu thập và đúc rút từ các thông lệ tốt nhất hiện tại trong công tác tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp. Các đại diện tham gia cũng cho rằng *Hướng dẫn* không nên chỉ chú trọng vào nhu cầu của các nhà cung cấp hỗ trợ kỹ thuật mà cần đưa ra thông tin có thể có lợi cho tất cả các bên liên quan trong hệ thống tư pháp, đặc biệt là thẩm phán và các cán bộ quản lý khác trong ngành tư pháp.

Theo các khuyến nghị này, nhiệm vụ xây dựng *Hướng dẫn* lại một lần nữa được cụ thể hoá trong Nghị quyết số 22/2007 của ECOSOC, theo đó UNODC cần phải tiếp tục công việc của mình để xây dựng một hướng dẫn về tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp, và đó là cơ sở dẫn đến sản phẩm cuối cùng này.



UNODC, hợp tác với Sáng kiến Nhà nước Pháp quyền của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ và Viện nghiên cứu Hệ thống tư pháp (IRSIG-CNR), đã chuẩn bị bản dự thảo đầu tiên của *Hướng dẫn*. Dự thảo này đã được bổ sung và hoàn thiện thêm bởi một nhóm chuyên gia cải cách lĩnh vực tư pháp tập trung tại các văn phòng của IRSIG-CNR tại Bô-lô-nha, I-ta-li-a ngày 08-10 tháng 11 năm 2009.

*Hướng dẫn* này nêu ra các ý tưởng, đề xuất và chiến lược được phát triển bởi các chuyên gia cải cách pháp luật và tư pháp bao gồm việc tham khảo các biện pháp thành công được thực hiện tại nhiều nước nhằm giải quyết những thách thức đặc biệt trong việc tăng cường hệ thống xét xử. Các nhà nghiên cứu ứng dụng và những nhà thực hành giàu kinh nghiệm đã đóng góp cho các tài liệu hướng đến nỗ lực cải cách tư pháp ngày càng phong phú về số lượng và nội dung. Tương tự như vậy, có rất nhiều kinh nghiệm giá trị và cách thực hành tốt từ các nước hoạt động trong các bối cảnh pháp lý đa dạng đáng được xem xét ở ngoài biên giới các nước đó. Kết quả là *Hướng dẫn* đã tập hợp các chủ đề thảo luận và tư duy chiến lược vào một quyển duy nhất.

Đồng thời, *Hướng dẫn* này không tìm cách đề cập đến mọi khía cạnh liên quan đến cải cách và tăng cường hệ thống xét xử của một quốc gia cũng như không có ý định thay thế tài liệu bổ sung, nghiên cứu và báo cáo rất phong phú hiện có, bao gồm các tài liệu, nghiên cứu và báo cáo về các vấn đề chuyên môn như xét xử người vị thành niên, tạm giam trước khi xét xử và quyền con người. Đề cập đến từng vấn đề phát sinh trong việc chuyển đổi một hệ thống xét xử sẽ là một nhiệm vụ bất khả thi. Thay vào đó, *Hướng dẫn* này dự định đóng góp cho các tài liệu hiện có bằng việc cung cấp những chỉ dẫn để hướng tới mục tiêu là các lĩnh vực cốt lõi, được nhóm chuyên gia xác định là các ưu tiên trong cải cách lĩnh vực tư pháp và cung cấp các khuyến nghị, các ý tưởng cốt lõi và các nghiên cứu tình huống để xem xét trong việc phát triển và thực hiện các kế hoạch hành động, chiến lược và các chương trình cải cách quốc gia trong lĩnh vực tư pháp.

Mặc dù *Hướng dẫn* tìm cách tiếp cận một cách toàn diện đối với vấn đề cải cách tư pháp, tài liệu này vẫn cho phép người đọc lựa chọn được những phần liên quan nhất đối với mình trong cả một chương trình tổng thể, đồng thời, thấy được cách thức các nước khác đã làm để đạt được mục tiêu tương tự. Điều đó giúp cho *Hướng dẫn* này tránh được cách tiếp cận giáo điều hoặc kiểu cải cách lĩnh vực tư pháp dựa trên một mô hình "tốt nhất" duy nhất. Thay vào đó, mục tiêu là nhằm đóng góp cho các tài liệu về cải cách lĩnh vực tư pháp sự tập trung mang tính kinh tế và có mục tiêu đối với việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp từ một quan điểm có hệ thống, hơn là tập trung vào chất lượng của bản thân các quyết định pháp lý. Việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp chủ yếu do các tòa án tiến hành tác động đến tất cả người tham gia vào quá trình lập pháp, bao gồm cả quần chúng nhân dân và những nhà hoạch định chính sách, thông qua việc ứng dụng các thực hành và thủ tục khác nhau. Các ứng dụng này đề cập đến một tập hợp các vấn đề khác nhau từ tuyển dụng tư pháp và các thực hành tuyển chọn, tới tính chất đúng thời điểm của các quyết định, tính công khai, minh bạch của quá trình, khả năng tiếp cận các hệ thống này đối với những người tìm kiếm công lý và bảo vệ quyền lợi cho họ. Cuối cùng, *Hướng dẫn* nhằm cung cấp thông tin thực tế về cách làm thế nào để xây dựng và duy trì một hệ thống tòa án độc lập, khách quan, minh bạch, hữu hiệu, hiệu quả và định hướng dịch vụ, được người dân tin tưởng và phù hợp với các văn kiện, tiêu chuẩn và chuẩn mực pháp lý quốc tế.

*Hướng dẫn* được kết cấu theo chủ đề do nhóm chuyên gia liên chính phủ xác định, bao gồm: tuyển dụng, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và đào tạo thẩm phán (Chương 1); chức năng và quản lý nhân sự tòa án (Chương 2); quản lý tòa án và vụ việc (Chương 3); tiếp cận công lý và dịch vụ pháp lý (Chương 4), minh bạch hóa tòa án (Chương 5); đánh giá tòa án và hiệu quả hoạt động của tòa án (Chương 6) và quy tắc ứng xử ngành tư pháp và cơ chế xử lý kỷ luật (Chương 7). Nhằm đảm bảo sự linh hoạt và phản ánh được kinh nghiệm của các hệ thống và khu vực pháp luật khác nhau, tài liệu *Hướng dẫn* này tập trung vào các thông lệ tốt và các bài học rút ra từ nhiều nước và bối cảnh pháp lý. Từng Chương đều có kết luận và khuyến nghị đối với việc phát triển và thực hiện các biện pháp cải cách được đề xuất.

# I. TUYỂN CHỌN, ĐÁNH GIÁ TRÌNH ĐỘ NGHIỆP VỤ VÀ BỒI DƯỠNG THẨM PHÁN

## 1. Giới thiệu

Tại hầu hết các quốc gia, thẩm phán có vai trò ngày càng quan trọng trong việc xác định quyền công dân trong những lĩnh vực có ý nghĩa quan trọng đối với phúc lợi của công dân (như y tế, việc làm, các quan hệ lao động, an sinh xã hội, quyền con người, quyền người tiêu dùng, các mối quan hệ gia đình, quyền về môi trường, quyền dân sự, v.v...).<sup>1</sup> Do đó, người dân thường tìm tới các cơ quan tư pháp để quyền của mình được bảo vệ. Hơn nữa, diễn tiến nguy hiểm của các hoạt động tội phạm (bao gồm cả tham nhũng, tội phạm có tổ chức và khủng bố, có quy mô trong nước cũng như quốc tế), đã làm cho hệ thống tư pháp hình sự trở nên quan trọng hơn bao giờ hết đối với công dân và toàn thể cộng đồng. Vì các lý do này và một số lý do khác nữa, khối lượng công việc của các tòa án đã tăng lên đáng kể và công việc của các thẩm phán đã trở nên hết sức phức tạp. Hơn nữa, rõ ràng là ngày nay việc thực hiện một cách đúng đắn vai trò tư pháp đòi hỏi phải có bằng cấp chuyên môn; việc chỉ có kiến thức pháp lý cơ bản và kỹ năng giải thích pháp luật mà trước kia vẫn là đủ nay không còn phù hợp.

Sự phát triển của vai trò tư pháp đã dẫn đến tầm quan trọng ngày càng tăng của vai trò đó trong các lĩnh vực chính trị, xã hội và kinh tế. Vai trò tư pháp đã thúc đẩy cải cách ở nhiều nước, vốn được dự định để đáp ứng những thách thức mới thông qua đổi mới trong các lĩnh vực của hệ thống tư pháp vốn rất quan trọng đối với chất lượng và hiệu quả hoạt động của vai trò tư pháp: tuyển dụng, đào tạo ban đầu và đào tạo thường xuyên, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và kỷ luật của thẩm phán, cũng như trong các lĩnh vực khác mà về mặt chức năng kết nối với hoạt động đúng và nhanh chóng của chức năng tư pháp, như quản lý và giám sát công việc của Tòa án bằng phương tiện đổi mới tổ chức công nghệ.

Một cách dĩ nhiên, cải cách hoặc sáng kiến cải cách trong các lĩnh vực này phải được thực hiện nhằm làm nổi bật các giá trị của độc lập tư pháp cũng như tính chịu trách nhiệm tư pháp, vốn dĩ đều rất quan trọng đối với hoạt động đúng đắn của hệ thống tư pháp trong một xã hội dân chủ và đối với một dịch vụ thích hợp cho các công dân tìm kiếm công lý.

Chương này sẽ đề cập đến giáo dục pháp luật cơ bản, tuyển dụng, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, nghề nghiệp, đào tạo thường xuyên, cũng như các điều khoản và điều kiện của dịch vụ tư pháp.

---

<sup>1</sup> Về tầm quan trọng ngày càng tăng của vai trò tư pháp và nguyên nhân của hiện tượng này xem thêm Friedman L.M. (1994), *Công lý tuyệt đối*, Russel Sage, Niu-oóc; Irschl R. (2004), Sự thống trị luật học-tính chất chính trị, không phải là pháp lý, trong *Xã hội tốt*, tập 13, số 3, 6-11; Tate C.N. và T. Vallinder (chủ biên), *Mở rộng quyền lực tư pháp tư pháp toàn cầu*, Niu-oóc University Press, Niu-oóc.



### Hộp 1. Tiêu chí lựa chọn kinh nghiệm đất nước (quốc gia)

Kiến thức dựa trên kinh nghiệm quản trị của đội ngũ tư pháp chỉ tồn tại đối với một số lượng hạn chế các Quốc gia Thành viên và nghiên cứu về chủ đề đó cho thấy rõ ràng rằng việc chỉ tham chiếu đến các quy định pháp luật chính thức có thể thể hiện sai những gì thực sự xảy ra. Do đó, tại Chương sau, kinh nghiệm của các quốc gia có kiến thức thực nghiệm đáng tin cậy sẽ được ưu tiên. Hơn nữa, việc tham chiếu sẽ chỉ được thực hiện đối với các "tòa án thông thường", nghĩa là tòa án có thẩm quyền đối với các vụ việc dân sự và hình sự từ sơ thẩm đến khi kết thúc xét xử. Tài liệu sẽ không tham chiếu cụ thể tới các "tòa án chuyên biệt" thường là các tòa có thẩm quyền xét xử hạn chế, riêng biệt nhằm giải quyết các loại bất đồng cụ thể, chẳng hạn Tòa án Hiến pháp, các tòa án hành chính và các tòa án khác.

## 2. Đào tạo luật cơ bản

Đánh giá định kỳ về việc sử dụng và áp dụng các tiêu chuẩn và chuẩn mực quốc tế trong phòng ngừa và xét xử tội phạm, trong đó có cả vấn đề tính độc lập của ngành tư pháp, cho thấy tại hầu hết các Quốc gia Thành viên bằng luật là điều kiện tiên quyết để bước vào nghề tư pháp. Tuy nhiên, tại một số Quốc gia Thành viên bằng luật lại không phải là yêu cầu bắt buộc đối với thẩm phán, đặc biệt đối với những người công tác tại các tòa án có thẩm quyền hạn chế (tội phạm vi thành niên, vụ việc dân sự có giá trị hạn chế). Tại những nước nơi tòa án có thẩm quyền hạn chế thường phải xử lý nhiều vụ việc (chẳng hạn như Anh và xứ Wales đối với các vấn đề hình sự), thẩm phán được hỗ trợ bởi một đội ngũ thư ký được đào tạo về luật. Hơn nữa, tại một số nước kém phát triển và các nước sau xung đột, thẩm phán, đặc biệt thẩm phán tòa án cấp dưới, thường không có bằng tốt nghiệp luật.

Đào tạo luật chính quy rất khác nhau về thời gian, phương pháp giảng dạy cũng như sứ mệnh giáo dục. Tại một số nước, đào tạo luật có mục tiêu chính về thể chế là đào tạo nghề cụ thể cho những người có ý định làm việc trong ngành luật, và những người có thể, sau nhiều năm hành nghề luật, được bầu hoặc bổ nhiệm thẩm phán. Đây là trường hợp của các nước theo hệ thống thông luật và một số nước khác có truyền thống pháp luật anglo-sắcxông.

Tại các nước khác, chủ yếu là các nước theo hệ thống dân luật, đào tạo luật ở trình độ đại học có mục tiêu thể chế rộng hơn nhiều. Thực tế là chỉ có một số nhất định những người tốt nghiệp luật làm việc trong lĩnh vực luật. Đối với hầu hết trong số họ, bằng luật là một phương tiện hữu ích hay một điều kiện tiên quyết cần thiết để có đủ khả năng đảm nhiệm nhiều công việc trong lĩnh vực công hoặc lĩnh vực tư.

### Hộp 2. Thời gian đào tạo luật tại trường đại học

Hầu hết các Quốc gia Thành viên yêu cầu đào tạo luật phải kéo dài từ ba đến năm năm. Tuy nhiên, cần phải bổ sung rằng, tại một số nước, đặc biệt là tại Hoa Kỳ, một trong những điều kiện tiên quyết để được nhận vào trường luật là phải có một bằng tốt nghiệp đại học. Việc học đại học như vậy thường bao gồm các lĩnh vực kiến thức, mà nhất là trong những năm gần đây, được coi là có giá trị đối với việc thực hiện chức năng xét xử và quản lý tòa án một cách đúng đắn (như kinh tế, tâm lý học, xã hội học, lịch sử, quản lý và các lĩnh vực khác của khoa học nhân văn). Tại một số nước khác, do chương trình đào tạo luật ngày càng trở nên phức tạp trong những thập kỷ qua, thời gian đào tạo đã phải kéo dài thêm 1 năm thì mới được nhận bằng (chẳng hạn, tại Phần Lan, Đức, I-ta-li-a và Nhật Bản).

### Hộp 3. Các phương pháp giảng dạy luật

Tại một số Quốc gia Thành viên, đào tạo luật tại trường đại học chủ yếu dựa vào sách giáo khoa và bài giảng để cung cấp cho sinh viên cách phân tích có hệ thống và chính thống về các ngành luật khác nhau hiện nay, cả luật nội dung cũng như luật thủ tục. Phân tích các quyết định xét xử đóng vai trò phụ trợ. Đây chủ yếu là cách tiếp cận của hầu hết các nước theo hệ thống dân luật – tuy nhiên không phải là tất cả (một số nước Bắc Âu là ngoại lệ). Tuy nhiên, phương pháp giảng dạy luật dựa trên án lệ, vốn là các luật được tạo nên bởi các thẩm phán, hiện đang có xu hướng phát triển ở một số trường luật của các nước theo hệ thống dân luật ở châu Âu Lục địa.

Tại một số nước khác, chủ yếu là các nước theo hệ thống thông luật nơi các quyết định của tòa có thể dựa trên tiền lệ xét xử, thì việc nghiên cứu luật pháp chủ yếu tập trung vào việc phân tích các quyết định tư pháp. Trong những thập kỷ qua một số trường luật đã đưa vào chương trình giảng dạy của mình cơ hội để sinh viên luật tích lũy kinh nghiệm thực tiễn pháp lý bằng cách tạo điều kiện cho các em tham gia vào công việc của "các văn phòng trợ giúp pháp lý" là các cơ sở được thành lập để cung cấp dịch vụ đại diện pháp lý cho các thành viên của cộng đồng có thu nhập dưới mức trung bình. Sinh viên soạn thảo các bài bào chữa và tài liệu phục vụ cho xác minh sự việc, đàm phán các hướng giải quyết và thậm chí trực tiếp xét xử dưới sự giám sát của các giảng viên đại học.<sup>o</sup>

<sup>o</sup> Xem ví dụ tại [www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html](http://www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html); [www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm](http://www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm).

## 3. Các mô hình tuyển dụng tư pháp

Tại một số Quốc gia Thành viên, thẩm phán được lựa chọn trong số các luật sư hành nghề hoặc luật gia có kinh nghiệm, nghĩa là trong số những người đã có kinh nghiệm vững vàng trong việc giải thích và áp dụng pháp luật (được gọi là "tuyển dụng chuyên nghiệp"). Còn ở những Quốc gia Thành viên khác, thẩm phán được ưu tiên hoặc chỉ có thể được lựa chọn trong số các cử nhân luật trẻ tuổi chưa có kinh nghiệm chuyên môn trước đó (được gọi là "tuyển dụng nhân sự văn phòng" hay "tuyển dụng công chức"). Vì thế, ở các nước này nảy sinh nhu cầu phải có một "cầu nối" giáo dục hiệu quả giữa một bên là kiến thức "lý thuyết" mà trường luật cung cấp và một bên là kiến thức "ứng dụng" cần thiết để thực hiện chức năng tư pháp. Các giải pháp đề xuất để thực hiện nhu cầu chức năng này ở mỗi nước không giống nhau và gắn bó chặt chẽ với các thủ tục tuyển dụng khác nhau của các nước đó.

Ngoài ra, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và nghề tư pháp có những đặc điểm khá khác nhau phụ thuộc vào tính chất của cơ chế tuyển dụng - tuyển dụng chuyên nghiệp hay tuyển dụng nhân viên văn phòng (công chức). Do đó, hai hệ thống này cần được xem xét riêng rẽ từ các khía cạnh tuyển dụng, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và nghề nghiệp, đồng thời thảo luận những khác biệt của hai hệ thống này. Tuy vậy, cũng cần bổ sung rằng có một vài hệ thống tư pháp trong đó các tính năng và nhu cầu chức năng của ngành tư pháp theo cả hai mô hình tuyển dụng chuyên nghiệp và văn phòng (công chức) thường pha trộn theo nhiều cách khác nhau. Đối với các nước này, thông tin về việc trình bày các tính năng, nhu cầu chức năng và các giải pháp áp dụng đối với ngành tư pháp theo cả hai mô hình tuyển dụng trên là đặc biệt hữu ích. Chẳng hạn, tại các Quốc gia thành viên áp dụng cơ chế tuyển dụng chuyên nghiệp nơi số năm kinh nghiệm làm luật sư cần thiết được yêu cầu để vào làm việc trong ngành tư pháp (như tại một số nước châu Mỹ Latinh và châu Phi), nhu cầu kéo dài thời hạn đào tạo ban đầu và đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ định kỳ trong quá trình làm việc có xu hướng tương tự với các nước áp dụng cơ chế tuyển dụng nhân sự văn phòng (công chức).

## Mô hình tuyển dụng nhân sự chuyên nghiệp

Thẩm phán thường được bổ nhiệm hoặc bầu chọn từ đội ngũ luật sư. Do vậy thẩm phán cũng thuộc một nghề với luật sư và chia sẻ cùng các quá trình chuyên môn hóa xã hội, cùng với các giá trị nghề nghiệp tương hỗ và sự hiểu biết chung về bản chất và nội dung của vai trò của mình trong quá trình xét xử. Như một quy tắc, mỗi thẩm phán được tuyển dụng để bổ khuyết một vị trí và công tác tại một tòa cụ thể, có thể là tòa sơ thẩm, tòa phúc thẩm hoặc tòa tối cao. Không có các hệ thống thăng tiến nghề nghiệp chính thức hay nói một cách khác, thẩm phán không thể chính thức nộp đơn đề nghị được chuyển lên tòa cấp trên và không thể kỳ vọng chính đáng về việc được đánh giá một cách cạnh tranh với các thẩm phán ứng cử khác. Thẩm phán tòa cấp dưới chỉ có thể trở thành thành viên của một tòa án cấp trên thông qua một quy trình tuyển dụng hoàn toàn mới.

### Hộp 4. Lựa chọn thẩm phán bằng phương thức bầu; kinh nghiệm của Hoa Kỳ.

Việc bổ nhiệm thẩm phán bằng phương thức bầu phổ thông cho một số năm nhất định được thực hiện tại một số khu vực của Hoa Kỳ. Một hệ thống bổ nhiệm như vậy dựa trên niềm tin rằng công dân có quyền chọn thẩm phán của chính mình và cũng có thể chọn người khác trong lần bầu tiếp theo nếu không hài lòng với hiệu quả công tác của những người này trong nhiệm kỳ của họ. Những người phê phán cơ chế tuyển dụng tư pháp này cho rằng hệ thống không đảm bảo sự lựa chọn dựa trên sự xuất sắc, và không bảo vệ sự độc lập tư pháp một cách đầy đủ và hình ảnh vô tư của các chức danh tư pháp. Để khắc phục các ý kiến quan ngại nói trên, một số bang thường thành lập các hội đồng, bao gồm đại diện của các nhóm đối tượng khác nhau như luật sư, luật gia và thường dân, và họ sẽ là người trình Thống đốc Bang danh sách các luật sư đủ điều kiện. Thống đốc sau đó bổ nhiệm một người trong số đó làm thẩm phán và sau một nhiệm kỳ vài năm, vị thẩm phán này sẽ phải ra "tái cử" không ai có quyền tranh cãi. Tuy nhiên, cả cách làm nói trên cũng để lại những ý kiến chỉ trích không được giải đáp về cơ chế bầu chọn thẩm phán, đó là các cử tri không có thông tin đáng tin cậy để đưa ra các lựa chọn có cơ sở.

Tại một số bang (như Alaska, Arizona, Colorado và Utah), các cơ quan đặc biệt đã được tạo ra để đánh giá hiệu quả công tác của những thẩm phán sẽ đứng ra tái cử, thông qua việc tổ chức thăm dò ý kiến của các luật sư, luật gia và công dân có trình độ, trực tiếp biết về ứng xử tư pháp của những thẩm phán đó (tính liêm chính, khả năng pháp lý; kỹ năng giao tiếp, khả năng làm việc hiệu quả với nhân viên tòa án và các thẩm phán khác, sự đúng giờ và kỹ năng hành chính). Kết quả của những cuộc thăm dò khảo sát này sẽ được công khai trước khi diễn ra bầu cử dưới nhiều hình thức khác nhau để cử tri có cơ sở xem xét trước khi bỏ phiếu.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Esterling K.M. (1999), *Trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá chính thống hiệu quả hoạt động giúp cho cả cử tri cũng như thẩm phán*, trong *Bộ máy Tư pháp*, tập 82, số 5, trang 2006-215.

Truyền thống chung của các nước theo hệ thống thông luật là thẩm phán được lựa chọn trong số các luật sư hoặc luật gia có kinh nghiệm để giao phó cho các cơ quan hành pháp có thẩm quyền ra những quyết định căn bản trong các đợt bổ nhiệm nhân sự tư pháp. Đó cũng là trường hợp các nước khác, trong đó lấy ví dụ là một số nước Mỹ La-tinh. Trong những thập niên gần đây, xu hướng mới nổi là làm cho quy trình bổ nhiệm tư pháp trở nên minh bạch hơn và/hoặc có sự tham gia của nhiều người hơn, hoặc thậm chí nhằm hết sức hạn chế quyền bổ nhiệm tư pháp của nhánh hành pháp.

### Hộp 5. Phát triển và các xu hướng bổ nhiệm tư pháp: Anh và xứ Wales, Hoa Kỳ và Úc.

Trong khoảng 900 năm cho đến năm 2005, tại Anh và xứ Wales, Quan chưởng ấn có đồng thời chức năng lập pháp, tư pháp và hành pháp, bao gồm cả chức năng đứng đầu một Bộ của chính phủ chịu trách nhiệm về toà án và bổ nhiệm nhân sự tư pháp. Đạo luật Cải cách Hiến pháp năm 2005 đã thay thế hệ thống này bằng việc thành lập một Hội đồng Bổ nhiệm Tư pháp (thành viên chủ yếu là các thẩm phán cao cấp); Hội đồng này đã giới hạn vai trò của Quan chưởng ấn trong phạm vi chấp nhận hoặc từ chối, trong những trường hợp ngoại lệ và với lý do chính đáng, các khuyến nghị của Hội đồng.<sup>a</sup>

Tại Hoa Kỳ, thẩm phán liên bang do Tổng thống bổ nhiệm và được Thượng viện bỏ phiếu phê chuẩn. Thượng viện đã tăng cường vai trò của mình trong việc xem xét kỹ lưỡng các đề xuất bổ nhiệm của Tổng thống, đặc biệt là các trường hợp bổ nhiệm ban đầu và thẩm phán liên bang phúc thẩm (nghĩa là thẩm phán quận và vùng).<sup>b</sup>

Tại Úc, quyền hạn của nhánh hành pháp trong việc bổ nhiệm thẩm phán về mặt hình thức vẫn không bị hạn chế, tuy vậy các yêu cầu phải minh bạch hóa hơn nữa quá trình bổ nhiệm đã và đang tiếp tục là chủ đề tranh luận tái diễn thường xuyên.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Bổ nhiệm nhân sự tư pháp ở Anh và xứ Wales: Chính sách và thủ tục, [www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact](http://www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact).

<sup>b</sup> Xem Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), *Tăng sự xem xét của Thượng viện đối với những người được bổ nhiệm vào tòa án liên bang cấp dưới* trong Khoa học Chính trị Quý, tập 117, số 2, trang 259-278.

<sup>c</sup> Xem, chẳng hạn, Simon Evans và John Williams, *Bổ nhiệm thẩm phán Úc: Một mô hình mới*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=938650](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650) #.

## Mô hình tuyển dụng nhân sự chuyên nghiệp

Thẩm phán (cũng như công tố viên) được tuyển dụng bằng phương thức thi tuyển công khai định kỳ bằng hình thức viết và/hoặc vấn đáp, trong đó kiểm tra kiến thức lý thuyết về các ngành luật khác nhau. Theo quy định, người tham gia trong các cuộc thi như vậy là những người mới tốt nghiệp đại học luật, có đạo đức tốt<sup>2</sup> mà không có bất kỳ kinh nghiệm công tác nào; họ vào làm việc trong ngành tư pháp khi còn khá trẻ (thường là từ 25 đến 30 tuổi). Thông thường những người đó làm việc trong ngành tư pháp suốt đời, theo đuổi một sự nghiệp được kết hợp một cách chính thức giữa thâm niên công tác và những sự đánh giá công lao trong nghề, dưới nhiều hình thức khác nhau. Độ tuổi nghỉ hưu bắt buộc ở mỗi nước mỗi khác: chẳng hạn tại Áo, Pháp và Đức là 65; tại Tây Ban Nha 70 và Ý là 75.

### Hộp 6. Kiểm tra tâm lý

Tại một số Quốc gia Thành viên, trong đó có Áo, Hung-ga-ri và Hà Lan, việc lựa chọn các thẩm phán mới bao gồm cả kiểm tra tâm lý. Cách làm này hiện đang được xem xét áp dụng tại Pháp. Kiểm tra tâm lý bao gồm các bài kiểm tra trí thông minh, khả năng làm việc theo nhóm, khả năng ra quyết định trong trạng thái tâm lý căng thẳng và các vấn đề khác.

<sup>2</sup> Tại hầu hết các nước, điều kiện tiên quyết của việc "có đạo đức tốt" là ứng cử viên phải có một lý lịch tư pháp sạch.



### Hộp 7. Kiểm tra tâm lý tại Áo

Sau năm đào tạo đầu tiên (đào tạo chung đối với tất cả các nghề pháp lý), cử nhân luật có ý định học thêm ba năm nữa – là yêu cầu cần thiết để ứng tuyển vào các vị trí tư pháp - không những phải thi viết và vấn đáp mà còn phải trải qua một tập hợp các cuộc kiểm tra tâm lý. Những cuộc kiểm tra như vậy được tiến hành bởi một công ty tư nhân chuyên nghiệp theo từng nhóm 6 hoặc 7 ứng cử viên mỗi lần và kéo dài cả ngày. Ngoài các bài kiểm tra liên quan đến kỹ năng cá nhân như trí thông minh, cá tính và khả năng tập trung, mỗi ứng viên sẽ được phỏng vấn riêng. Bên cạnh đó còn có những cuộc thảo luận tổ chức dưới sự theo dõi, trong đó liệt kê các nội dung đã được xác định trước về các chủ đề như các phẩm chất cần thiết để trở thành một thẩm phán "giỏi", hoặc một nhà quản lý "tốt". Các phiên phỏng vấn cá nhân và thảo luận nhóm đều được ghi hình.

Bản thân các kết quả kiểm tra, phỏng vấn cá nhân và quan sát các ứng cử viên trong phần thảo luận nhóm được thực hiện và đánh giá bởi các nhà tâm lý học sẽ không dẫn tới việc đánh giá trúng tuyển hay không. Toàn bộ tài liệu (kể cả băng hình) sẽ được cung cấp cho Tòa Phúc thẩm để cân nhắc trong khung đánh giá tổng thể, bao gồm kết quả thi nói và thi viết, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ của ứng cử viên được thực hiện trong năm đào tạo đầu tiên.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Thông tin liên quan đến kiểm tra tâm lý tại Áo được thu thập trong một cuộc phỏng vấn dài thực hiện tại Bộ Tư pháp Áo.

Mô hình tuyển dụng nhân sự văn phòng (công chức) dựa trên giả định rằng các quá trình xã hội hóa nghề nghiệp, sự chín muồi và sự phát triển của các kỹ năng chuyên môn của thẩm phán sẽ diễn ra và được điều chỉnh chủ yếu là từ bên trong hệ thống tư pháp. Do vậy, điều đó ngầm thể hiện sự phân chia quá trình xã hội hóa nghề nghiệp và sự phát triển kỹ năng chuyên môn đối với các nghề luật khác nhau (như luật sư, thẩm phán và công tố viên) ngay lập tức hoặc ngay sau giai đoạn đại học - hiện tượng không xảy ra tại các Quốc gia Thành viên nơi thẩm phán được tuyển dụng trong số các luật sư có kinh nghiệm.

Sự cần thiết phải tiến hành đánh giá chuyên môn nghiệp vụ thực chất và định kỳ đối với thẩm phán và công tố viên gắn bó chặt chẽ với mô hình tuyển dụng nhân sự văn phòng (công chức). Khi thẩm phán được tuyển dụng không có kinh nghiệm làm việc trước đó và khi họ công tác trong ngành từ 30 đến 40 năm hoặc hơn, thì việc đánh giá thường xuyên là để đáp ứng nhu cầu chức năng: trước tiên để xác định rằng thẩm phán (và công tố viên) trẻ thực sự đã có được năng lực chuyên môn cần thiết; sau đó để lựa chọn trong số họ những người có đủ điều kiện nhất để bổ khuyết các vị trí ở tòa án cấp trên; tiếp theo, để đảm bảo rằng thẩm phán và công tố viên duy trì trình độ chuyên môn của mình trong suốt các thập niên công tác cho đến khi nghỉ hưu bắt buộc. Một chức năng quan trọng khác thường bị bỏ qua của một hệ thống đánh giá hữu hiệu là chức năng cung cấp thông tin để cho phép phân công các thẩm phán của tòa sơ thẩm (hay tòa có thẩm quyền hẹp) thực hiện các chức năng đặc thù phù hợp nhất với họ.

Trong khi đây là những đặc tính chính của tuyển dụng nhân sự văn phòng, còn một số khác biệt đáng nêu trong các quá trình tuyển chọn được các nước khác nhau áp dụng đối với việc tuyển dụng, đào tạo ban đầu và đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ trong quá trình công tác. Vấn đề này sẽ được thảo luận dưới đây.

## 4. Đào tạo ban đầu

Tại một số Quốc gia Thành viên, tất cả cử nhân luật trẻ tuổi có ý định làm một trong những nghề pháp lý phải trải qua và hoàn tất thành công một giai đoạn đào tạo chung (bao gồm cả thời gian làm việc thực tế tại tòa án) trước khi ứng tuyển vào ngành tư pháp. Tại một số nước khác, cử nhân luật trẻ được phép ứng tuyển

vào ngành tư pháp ngay sau khi tốt nghiệp và việc phân chia các nghề pháp lý diễn ra ngay sau khi tốt nghiệp trường luật, chẳng hạn tại Pháp, I-ta-li-a và Tây Ban Nha.<sup>3</sup> Hội đồng cải cách và các cuộc tranh luận tại các nước này đã đề xuất rằng sau thời gian đào tạo đại học về luật cần có những thời gian đào tạo thực hành chung cho tất cả các thành viên tương lai của các nghề pháp lý. Theo quan điểm này, sự đổi mới như vậy sẽ thúc đẩy các giá trị nghề nghiệp chung và sự hiểu biết tốt hơn các đặc điểm chức năng của các vai trò chuyên môn khác nhau của thẩm phán và luật sư. Do vậy, sự đổi mới này cũng sẽ loại bỏ hoặc ít nhất là giảm bớt những căng thẳng và xung đột thường xuyên, vốn là đặc điểm của mối quan hệ giữa thẩm phán và luật sư tại các nước đó.

Mức độ tập trung hoá của quá trình đào tạo ban đầu và đánh giá hiệu quả hoạt động của những người được đào tạo ở các nước không giống nhau. Tại một số nước những trường đặc biệt được thành lập để cung cấp đào tạo nghề ban đầu cho các cử nhân luật, những người đã qua các kỳ thi tuyển vào đội ngũ nhân sự xét xử. Đó là trường hợp, chẳng hạn, Pháp và Tây Ban Nha.

### Hộp 8. Đào tạo ban đầu tại Pháp và Tây Ban Nha

Tại Pháp đào tạo ban đầu đối với thẩm phán mới được tuyển dụng kéo dài 31 tháng và tại Tây Ban Nha thời gian đào tạo ban đầu của các thẩm phán mới được tuyển dụng là 24 tháng. Tại cả hai nước này, việc đào tạo được tiến hành bởi các cơ sở đào tạo ở cấp quốc gia. Một phần đào tạo diễn ra ở cấp trung ương (bao gồm các chủ đề pháp lý và các khía cạnh thực tế của hoạt động tư pháp, diễn án và các môn học không phải là luật, chẳng hạn như việc sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông trong các cơ quan ngành tòa án). Một phần đáng kể của đào tạo ban đầu là "đào tạo tại chỗ" tại tòa án (và tại các văn phòng công tố ở Pháp) dưới sự giám sát của thẩm phán có kinh nghiệm. Những người được đào tạo cũng có thể đến các cơ quan công khác nhau và các văn phòng luật sư một số thời gian. Những người được đào tạo nhận được đánh giá tích cực vào cuối thời gian đào tạo sẽ được bổ nhiệm làm việc tại tòa án cấp sơ thẩm và có tư cách thẩm phán đầy đủ. Những người không được nhận đánh giá tích cực có thể được đào tạo bổ sung, tuy nhiên nếu một lần nữa vẫn không được đánh giá tích cực thì những người này sẽ phải thôi việc (hiện tượng hết sức hiếm xảy ra trên thực tế).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Esterling K.M. (1999), *Trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá chính thống hiệu quả hoạt động giúp cho cả cử tri cũng như thẩm phán*, trong *Bộ máy Tư pháp*, tập 82, số 5, trang 2006-215.

### Hộp 9. Đào tạo ban đầu tại Áo và Đức

Tại Áo, việc lập kế hoạch chi tiết cho hoạt động đào tạo và đánh giá ứng viên (bốn năm, bao gồm một năm đầu tiên đào tạo chung cho mọi nghề luật) diễn ra tại một trong bốn địa hạt của các tòa án cấp phúc thẩm. Tại đó các ứng viên được đánh giá không chỉ bằng thi viết và vấn đáp. Ứng cử viên còn được đánh giá về kỹ năng pháp lý thể hiện trong quá trình đào tạo tại chỗ kéo dài ở tòa án, nơi họ làm việc dưới sự giám sát của thẩm phán có kinh nghiệm, cũng như về tính cách và thái độ ứng xử của họ. Khi hết giai đoạn bốn năm đào tạo, Bộ trưởng Bộ Tư pháp bổ nhiệm một trong hai hoặc ba ứng cử viên được lựa chọn theo đề xuất của Chánh án tòa phúc thẩm vào các vị trí còn trống tại tòa án cấp sơ thẩm thuộc địa hạt của tòa phúc thẩm đó. Trong một mức độ nhất định đây có vẻ là một hệ thống tuyển dụng kết nạp, theo đó thẩm phán cấp cao hơn đóng vai trò quan trọng trong quá trình tuyển dụng ứng viên vào vị trí thẩm phán.

<sup>3</sup> Xem Di Federico Giuseppe (chủ biên, 2005), *Tuyển dụng, Đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và sự nghiệp của thẩm phán và công tố viên ở châu Âu: Áo, Pháp, Đức, I-ta-li-a, Hà Lan và Tây Ban Nha, Lo Scarabeo, Bô-lô-nha*. Xem nội dung của tài liệu này, có sự đóng góp của nhiều tác giả, tại [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it).

Tại Đức, sau hai năm đào tạo sau đại học chung cho các nghề pháp lý, các ứng cử viên đạt yêu cầu có thể nộp đơn đề nghị được bổ nhiệm làm "thẩm phán thử việc" vào một trong các vị trí trống ở các tòa án cấp sơ thẩm. Chỉ những người đạt điểm cao nhất trong đào tạo sau đại học mới có cơ hội thực sự được bổ nhiệm. Tại các bang khác nhau của Cộng hòa Liên bang Đức, các thủ tục đánh giá và bổ nhiệm khác nhau đến một mức độ nhất định. Thông thường các ứng cử viên trả lời một cuộc phỏng vấn cấu trúc dài trước hội đồng của một Bộ và hội đồng này cũng tính đến những đánh giá ứng cử viên đã đạt được cho đến lúc đó. Tại một số bang, việc quyết định bổ nhiệm thẩm phán thử việc thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng, tại một số bang khác là thẩm quyền của Chánh án Tòa án khu vực và tại các bang khác bằng quyết định liên tịch của Bộ trưởng và một hội đồng do Quốc hội của bang bổ nhiệm.<sup>a</sup>

Thời gian thử việc kéo dài từ ba đến năm năm. Vào cuối giai đoạn này, nếu hiệu quả công việc của thẩm phán thử việc được đánh giá tích cực, người đó sẽ được bổ nhiệm làm "thẩm phán trọn đời" (nghĩa là cho đến khi nghỉ hưu bắt buộc ở tuổi 65) bởi chính cơ quan đã ra quyết định bổ nhiệm người đó vào vị trí thẩm phán thử việc.<sup>a</sup>

Thẩm phán thử việc thực hiện cùng các chức năng tư pháp như các thẩm phán khác ở tòa án sơ thẩm và tham dự chương trình đào tạo về các chủ đề như tổ chức tòa án, làm thế nào để đối phó với đương sự, các khía cạnh tâm lý của giao tiếp với đương sự và luật sư, xác minh sự việc, cân nhắc chứng cứ, xét hỏi nhân chứng, quản lý quy trình công việc, kỹ thuật phát biểu và các chủ đề khác. Trách nhiệm đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ thuộc về Chánh án tòa án khu vực và không có gì đáng ngạc nhiên khi Chánh án (hoặc Phó chánh án) đóng vai trò khán giả trong một phiên tòa do thẩm phán thử việc cần đánh giá điều khiển. Các tiêu chí đánh giá chính bao gồm: năng lực chuyên môn (chẳng hạn, kiến thức về pháp luật thủ tục và nội dung, khả năng điều khiển phiên tòa); năng lực cá nhân (chẳng hạn, khả năng đảm đương khối lượng công việc, khả năng quyết định, sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông); năng lực xã hội (chẳng hạn, khả năng điều khiển một cuộc thảo luận mang tính xây dựng, khả năng trung gian hòa giải, tôn trọng mối quan tâm của các bên) và năng lực lãnh đạo (chẳng hạn, kinh nghiệm hành chính, khả năng chỉ dẫn người khác). Các tiêu chí này cũng sẽ được sử dụng về sau để đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ thẩm phán trong quá trình công tác.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Esterling K.M. (1999), *Trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá chính thống hiệu quả hoạt động giúp cho cả cử tri cũng như thẩm phán*, trong *Bộ máy Tư pháp*, tập 82, số 5, trang 2006-215.

<sup>b</sup> như trên.

## 5. Đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ

Đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ thẩm phán tại các nước khác nhau về phương pháp và sự tính toán thời gian, tính chặt chẽ của việc xem xét đánh giá cũng như cơ quan tiến hành đánh giá. Tại một số Quốc gia Thành viên, việc đánh giá chỉ diễn ra vào thời điểm thẩm phán được xem xét đề bạt. Tại các Quốc gia Thành viên khác, mọi thẩm phán được đánh giá định kỳ vào những khoảng thời gian đều đặn (chẳng hạn, tại Áo, Pháp, và 16 bang của Liên bang Đức, nơi đánh giá định kỳ diễn ra vào những khoảng thời gian khác nhau, từ 2 đến 5 năm). Sau đó, các cuộc đánh giá như vậy sẽ được tiến hành khi phát sinh nhu cầu lựa chọn trong số thẩm phán những người đủ điều kiện hơn để đề bạt lên cấp cao hơn và vào các vị trí tuyển dụng còn trống ở những cấp đó của khu vực tài phán.

Tại một số Quốc gia thành viên, đánh giá định kỳ được kết hợp với các hình thức đánh giá cụ thể hơn về hiệu quả công việc khi cần quyết định việc đề bạt. Tại Đức, chẳng hạn thẩm phán cấp sơ thẩm đã nộp đơn đề nghị được đề bạt lên Tòa án Thượng thẩm Khu vực sẽ được yêu cầu thử làm thẩm phán tại tòa án đó trong khoảng thời gian từ 8 đến 12 tháng và hiệu quả công việc của thẩm phán đó được đánh giá bởi Chánh

án tòa án thượng thẩm, tức là tòa án nơi họ sẽ công tác nếu được đề bạt.

Tại hầu hết các Quốc gia, việc đánh giá đều tính đến năng lực luật pháp và kỹ năng chuyên môn của người được đánh giá; tuy nhiên, các tiêu chí được sử dụng trong quá trình đánh giá có thể ít nhiều được nêu một cách phân tích và/hoặc có thể bao gồm các tiêu chí có tính chất khác nhau.

### Hộp 10. Tiêu chí đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ tại các nước châu Âu theo hệ thống pháp luật dân sự: ví dụ của Áo, Pháp, Đức, Ý và Tây Ban Nha

Tại Pháp, các hình thức đánh giá gồm 4 nội dung (năng lực chuyên môn chung, chẳng hạn như khả năng quyết định, lắng nghe và trao đổi quan điểm với người khác, thích ứng với tình hình mới; kỹ năng pháp lý và kỹ thuật, chẳng hạn như khả năng sử dụng kiến thức của mình, khả năng chủ trì; kỹ năng tổ chức, như khả năng lãnh đạo nhóm, quản lý tòa án; khả năng lao động, các mối quan hệ hợp tác với các tổ chức khác).

Tại 16 bang của Cộng hòa Liên bang Đức, các tiêu chí cũng giống với những tiêu chí đánh giá thẩm phán thử việc đã nêu ở trên; các tiêu chí này không những được nêu rõ một cách phân tích mà còn bao gồm cả các tiêu chí vượt ra ngoài phạm vi kiến thức pháp lý, kỹ năng pháp lý và sự siêng năng.

Nói chung, những thập kỷ qua đã chứng kiến các tiêu chí đánh giá thẩm phán đã trở nên, một mặt, có tính phân tích hơn (mức độ tính phân tích là khác nhau giữa các nước) trong việc đánh giá kiến thức pháp luật, kỹ năng pháp lý và sự siêng năng; mặt khác, tính đến các "phẩm chất" khác hơn là những khả năng chỉ liên quan chặt chẽ đến việc tuyên bố quy định của pháp luật (kỹ năng tổ chức, kỹ năng xã hội, kiến thức kỹ thuật và công nghệ, các yếu tố làm cho công việc của thẩm phán nói riêng và của tòa án nói chung có tính vận hành hơn v.v...).

Đã có những thay đổi đáng được ghi nhận liên quan đến tính chặt chẽ của việc đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Tại một số nước đánh giá mang tính phân tích được tóm tắt theo thang điểm. Chẳng hạn, tại một trong các bang của Đức, ước tính rằng chỉ từ 5 đến 10 phần trăm thẩm phán được đánh giá "xuất sắc" - là mức điểm cao nhất; tương tự như vậy tại Áo, nơi thẩm phán nhận điểm thấp hơn có thể phải chịu thiệt hại tài chính hoặc bị buộc về hưu. Tại các nước khác đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ ít mang tính chọn lọc. Tại I-ta-li-a chẳng hạn, quy định của pháp luật về đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ được Hội đồng Thẩm phán Tối cao giải thích một cách hết sức khoan dung, do vậy mà trong 40 năm qua, mọi thẩm phán đều được bổ nhiệm đến cấp cao nhất trong nghề cũng như thang bảng lương, trừ trường hợp bị xử lý hình sự hoặc xử lý kỷ luật rất nghiêm trọng. Tại Tây Ban Nha, thăng tiến từ cấp thứ nhất đến cấp thứ hai của sự nghiệp, nghĩa là từ "thẩm phán" ("judge") đến "thẩm phán cao cấp" ("magistrate"), có thể đạt được trên cơ sở thâm niên công tác<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Esterling K.M. (1999), *Trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá chính thống hiệu quả hoạt động giúp cho cả cử tri cũng như thẩm phán*, trong *Bộ máy Tư pháp*, tập 82, số 5, trang 2006-215. Thuật ngữ "magistrate" có nghĩa khác nhau tại các nước khác nhau. Tại I-ta-li-a và Pháp, thuật ngữ này được sử dụng để chỉ thẩm phán (judge) cũng như công tố viên. Trong khi đó, tại Tây Ban Nha, thuật ngữ "magistrate" được dùng để chỉ một cấp cụ thể của sự nghiệp thẩm phán. Tại Vương quốc Anh và Hoa Kỳ "magistrate" được sử dụng để chỉ thẩm phán có chức năng đặc thù.

Việc đánh giá định kỳ thẩm phán tại các Quốc gia Thành viên áp dụng hệ thống tuyển dụng nhân sự văn phòng đề cập đến mối quan hệ giữa tính độc lập và tính trách nhiệm. Một mặt, việc đánh giá như vậy là cần thiết để đảm bảo trách nhiệm tư pháp (và cùng với trách nhiệm tư pháp là chất lượng dịch vụ tư pháp). Đồng thời, phải thực hiện các biện pháp sẽ tránh nguy cơ sử dụng đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ gián tiếp gây ảnh hưởng đến các quyết định xét xử.



Vì vậy, tại các nước theo hệ thống dân luật, thẩm phán có quyền kháng cáo bằng nhiều cách khác nhau đối với các quyết định bất lợi liên quan đến tình trạng của họ, nghĩa là các quyết định liên quan đến việc đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, nghề nghiệp, điều động và phân công giải quyết công việc (vấn đề kỷ luật sẽ được thảo luận sau). Tại hầu hết các nước châu Âu lục địa, thẩm phán (cũng giống như bất kỳ nhân viên nhà nước nào khác) có thể kháng cáo các quyết định về các vấn đề thực tế và pháp luật trước thẩm phán hành chính. Theo quy tắc, thẩm phán cũng có thể yêu cầu rằng khiếu nại của họ phải được các cơ quan đã ra quyết định bất lợi nghe và trả lời. Tại các bang của Liên bang Đức, thẩm phán cho rằng đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ là vi phạm sự độc lập (chẳng hạn, do việc đánh giá có tính đến nội dung của quyết định xét xử của thẩm phán đó), họ có thể kháng cáo đánh giá đó trước một tòa án đặc biệt gọi là "tòa án thực hiện công tác tư pháp [judicial service court]" chỉ bao gồm các thẩm phán.

Các xu hướng cải cách rõ ràng hơn trong lĩnh vực quản trị nhân sự ngành tư pháp, mà trong những thập kỷ qua đã cố gắng kết hợp ở cấp độ vận hành giá trị của sự độc lập cũng như tính chịu trách nhiệm, bao gồm:

- Tăng cường bảo đảm trình độ chuyên môn của thẩm phán và thúc đẩy trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của họ (thông qua cải cách trong lĩnh vực tuyển dụng, đào tạo ban đầu và đào tạo thường xuyên, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, sự nghiệp, phân công giải quyết công việc và kỷ luật), và/hoặc
- Thúc đẩy, bằng các hình thức khác nhau, sự tham gia của thẩm phán vào việc quản lý các thẩm phán có trình độ chuyên môn thấp hơn như một cách để bảo vệ sự độc lập trong hoạt động tư pháp.

Tại một số quốc gia, chẳng hạn như Áo, Bỉ, Pháp và Đức, trách nhiệm ra quyết định về tình trạng thẩm phán từ giai đoạn tuyển dụng cho đến lúc nghỉ hưu là, bằng nhiều cách và mức độ khác nhau, sự chia sẻ trách nhiệm của những người đứng đầu các tòa án, các hội đồng tư pháp hoặc các cơ quan đặc biệt, bao gồm đại diện của thẩm phán (thường là thẩm phán cấp cao hơn chiếm đa số), các Bộ trưởng Bộ Tư pháp và tại một số bang của Liên bang Đức còn cả các hội đồng của Quốc hội.<sup>4</sup>

Tại các quốc gia khác, chẳng hạn như I-ta-li-a và Tây Ban Nha, các hội đồng xét xử tập trung thường bao gồm, với các tỷ lệ khác nhau, đại diện của thẩm phán và những người không phải là thẩm phán, thường là luật sư hoặc giảng viên đại học, đóng vai trò quan trọng hơn trong việc quản lý nhân sự ngành tư pháp từ giai đoạn tuyển dụng đến lúc nghỉ hưu.<sup>5</sup>

### Hộp 11. Độc lập tư pháp và hội đồng tư pháp

Trong những thập kỷ gần đây số lượng các hội đồng tư pháp tập trung đã tăng lên rất nhiều tại châu Âu<sup>a</sup>, châu Mỹ Latinh<sup>b</sup>, châu Phi<sup>c</sup> và Trung Đông.<sup>d</sup> Hầu hết các hội đồng này, nhưng không phải tất cả, đã thành lập với mục tiêu chính là để thúc đẩy và bảo vệ sự độc lập tư pháp; đó là trường hợp của các nước mà hội đồng chắc chắn đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự độc lập tư pháp. Tuy nhiên, các hội đồng này khá là khác nhau về phạm vi thẩm quyền ra quyết định về địa vị pháp lý của thẩm phán, thành phần và cách thức mà các thành viên hội đồng được bầu hoặc bổ nhiệm. Sự khác biệt đó bộc lộ quan điểm khá khác nhau đối với các phương tiện thể chế cần thiết để bảo vệ độc lập tư pháp hoặc để thúc đẩy một sự cân bằng tốt hơn giữa sự độc lập và tính chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, không có bằng chứng nào cho thấy các hội đồng tập trung là điều kiện tiên quyết cần thiết để bảo vệ sự độc lập tư pháp. Chắc chắn rằng sẽ khó lập luận rằng thẩm phán của các nước không có những hội đồng như vậy (chẳng hạn Áo và Đức) ít độc lập hơn so với thẩm phán của các nước Ác-hen-ti-na, Bỉ, Bun-ga-ri, Pháp, Gru-di-a, Ý, Hà Lan, Ru-ma-ni, Tây Ban Nha, v.v... Mặt khác, quan ngại đã được thể hiện tại một số nước (chẳng hạn Pháp, Ý và Tây Ban Nha) rằng trong các hội đồng quốc gia nơi mà phần lớn các thành viên của hội đồng bao gồm các

<sup>4</sup> Esterling K.M. (1999), Esterling K.M. (1999), *Trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá chính thống hiệu quả hoạt động giúp cho cả cử tri cũng như thẩm phán*, trong *Bộ máy Tư pháp*, tập 82, số 5, trang 2006-215.

<sup>5</sup> Như trên.

thẩm phán được bầu bởi các đồng nghiệp của họ, lợi ích chung của bộ máy tư pháp có thể được ưu tiên so với việc bảo vệ các giá trị quan trọng khác đối với hoạt động đúng đắn của hệ thống tư pháp như tính chịu trách nhiệm tư pháp.<sup>6</sup>

<sup>a</sup> Xem một bài viết giới thiệu về thành phần và các chức năng của các hội đồng tư pháp được hầu hết các nước trong số 47 nước thành viên của Hội đồng châu Âu, xem [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp).

<sup>b</sup> Xem V. Autheman và S. Elena, "Thực hành tốt nhất toàn cầu: Các hội đồng tư pháp. Bài học kinh nghiệm từ châu Âu và Mỹ Latinh", Xê-ri sách trắng về nhà nước pháp quyền của IFES (2004); [www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper\\_2\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf).

<sup>c</sup> Chẳng hạn, xem thông tin về Hội đồng Tư pháp Quốc gia của Ni-giê-ri-a tại [www.njc.gov.ng/index.php](http://www.njc.gov.ng/index.php)

<sup>d</sup> Xem "Cải cách Hội đồng tư pháp vì một bộ máy tư pháp độc lập. Các ví dụ về Ai Cập, Gioóc-đa-ni, Li-băng, Ma-rốc và Pa-le-xtin", Liên đoàn Quốc tế Nhân quyền, tháng 5/2009, [www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf).

<sup>e</sup> Vì lý do này, Quốc hội Pháp mới đây đã thông qua một cuộc cải cách Hiến pháp mà đại diện của thẩm phán sẽ không còn chiếm đa số trong bất cứ bộ phận nào trong hai bộ phận của Hội đồng Thẩm phán Cấp cao của Pháp (Luật sửa đổi Hiến pháp số 2008-724 ngày 23/7/2008, Điều 31). Ví dụ về khuynh hướng tìm hiểu chung của một Hội đồng Tư pháp có thể xem tại G. Di Federico, "Tuyển dụng, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, sự nghiệp và kỷ luật của thẩm phán và công tố viên ở I-ta-li-a" (trích dẫn ở trên tại chú thích 9); xem thêm G. Di Federico, "Tính độc lập và tính trách nhiệm của bộ máy tư pháp I-ta-li-a: Kinh nghiệm của một nước chuyển tiếp trước kia từ góc độ so sánh" trong A. Sajo (chủ biên), *liêm chính tư pháp*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, trang 181-206.

## 6. Đào tạo thường xuyên

Trong suốt nửa đầu thế kỷ XX, bản thân ý tưởng cho rằng thẩm phán đang tại nhiệm có thể vẫn cần được đào tạo, gần như bị coi là mang tính xúc phạm. Các cơ quan đầu tiên dành riêng cho chức năng này được thành lập cách đây chưa tới 50 năm: Trường Thẩm phán Quốc gia của Pháp được thành lập vào năm 1958 và Trung tâm Tư pháp Liên bang của Hoa Kỳ được thành lập vào năm 1967. Kể từ đó, các sáng kiến nhằm cung cấp các chương trình đào tạo thường xuyên cho thẩm phán cũng như các tổ chức chuyên môn nhằm lập kế hoạch và quản lý các chương trình đã lan rộng dưới các hình thức khác nhau trên toàn thế giới, tại các Quốc gia thành viên của Bắc và Nam Mỹ, châu Phi, Úc,<sup>6</sup> Cận Đông và Viễn Đông. Hầu hết các trường cung cấp các chương trình đào tạo thường xuyên cũng cung cấp các chương trình đào tạo ban đầu.

Mục tiêu chính của đào tạo thường xuyên là cung cấp các chương trình nhằm thảo luận về tình hình phát triển luật pháp và cung cấp cho thẩm phán một diễn đàn để thảo luận về các vấn đề liên quan đến giải thích những sửa đổi và/hoặc những lĩnh vực phức tạp, đặc thù của pháp luật hiện hành. Tại một vài Quốc gia Thành viên, việc đào tạo thường xuyên dành cho thẩm phán đã được mở rộng để bao gồm đạo đức tư pháp; kỹ năng quản lý và lãnh đạo, quản lý sổ ghi vụ việc; sử dụng công nghệ để tạo điều kiện và thúc đẩy các hoạt động tư pháp; sự phát triển của luật giữa các quốc gia hoặc luật quốc tế có thể ảnh hưởng đến công việc của thẩm phán. Các chương trình giảng dạy bao gồm những bài giảng trực tiếp của giảng viên tại địa điểm của trường trung tâm hoặc tại tòa án nơi việc giảng dạy thường do những người được đào tạo bởi trường trung tâm thực hiện.

Tại một số Quốc gia thành viên các trường chịu trách nhiệm về đào tạo thường xuyên cho thẩm phán cũng thực hiện đào tạo thường xuyên cho nhân viên tòa án không làm công tác xét xử (chẳng hạn, Trung tâm Tư

<sup>6</sup> Xem thông tin về Trường Tư pháp Quốc gia Australia, <http://njca.anu.edu.au/>.



pháp Liên bang Hoa Kỳ và các trường tư pháp hoạt động tại một số bang của Cộng hòa Liên bang Đức, Gioóc-đa-ni, Ga-na,<sup>7</sup> Ấn Độ,<sup>8</sup> và Úc<sup>9</sup>). Ý tưởng đằng sau việc này là một số chương trình đào tạo thường xuyên cho những người làm công tác xét xử cũng như những người không làm công tác xét xử đạt hiệu quả cao hơn nếu được lập kế hoạch và quản lý trong sự kết nối chặt chẽ với nhau (chẳng hạn những chương trình về đổi mới tổ chức và công nghệ trong công tác tòa án). Tại một số nước khác (chẳng hạn Pháp, I-ta-li-a, Tây Ban Nha), đào tạo thường xuyên dành cho thẩm phán và những người không làm công tác xét xử tách rời nhau và do các tổ chức khác nhau cung cấp.

## Hộp 12. Học viện Tư pháp Gioóc-đa-ni

Được thành lập năm 1988, Học viện Tư pháp Gioóc-đa-ni tổ chức các khóa học và các hội thảo không chỉ trong những lĩnh vực luật cụ thể mà còn về các chủ đề khác có liên quan đến nghề luật, chẳng hạn như pháp y và vi tính.

Những người tham dự các khóa học và hội thảo không chỉ gồm thẩm phán và những người làm nghề luật khác, mà còn cả các nhân viên thư ký tòa án.

Mục tiêu của Viện là "xây dựng cầu nối hợp tác tư pháp" với các nước láng giềng, và hầu hết các hội thảo của Viện có sự tham dự của các thẩm phán đến từ các nước Ả Rập khác.<sup>o</sup>

<sup>o</sup> Xem thêm về Học viện Tư pháp Gioóc-đa-ni tại [http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+\\_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/](http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/).

## Hộp 13. Viện Đào tạo Tư pháp Ga-na

Viện Đào tạo tư pháp tại Ga-na chịu trách nhiệm đào tạo thẩm phán và quan tòa, cũng như nhân viên hành chính và tòa án của nhánh Công tác Tư pháp. Các chương trình đào tạo của Viện được phát triển và quản lý với mục tiêu đạt được các tiêu chuẩn cao về việc thực hiện công tác tư pháp và bao gồm cả những buổi định hướng ban đầu cho các thẩm phán và quan tòa mới cũng như các chương trình phát triển nghề nghiệp liên tục đối với các vấn đề mới và đào tạo nghề cho nhân viên hành chính.

Trước khi Viện được thành lập, thẩm phán ở Ga-na không được đào tạo chính thức sau khi được bổ nhiệm thẩm phán. Luật Công tác Tư pháp năm 1960 bao gồm các quy định về thành lập một trường đào tạo dành cho lục sự và các nhân viên tư pháp khác. Luật này còn mở đường giải quyết cho công tác giáo dục tư pháp; công tác này bắt đầu vào năm 1965 với việc thành lập Trường Đào tạo Tư pháp, có nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ Công tác Tư pháp của Ga-na. Tại thời điểm đó, đào tạo chủ yếu bao gồm các cuộc hội thảo và hướng dẫn bởi các thẩm phán cấp cao. Vào giữa những năm 1970, đào tạo được mở rộng tới các quan tòa và vào cuối những năm 1980 bao gồm giáo dục thường xuyên cho các thẩm phán và quan tòa.

Năm 1995, Trường Đào tạo đã trở thành Viện Đào tạo Tư pháp Liên tục của Ga-na để phản ánh việc mở rộng chức năng nhiệm vụ của Trường và vào năm 2004, Trường đã trở thành Viện Đào tạo Tư pháp với việc bổ nhiệm một Giám đốc toàn thời gian. Theo trang web của Trường, tại [www.jtighana.org](http://www.jtighana.org), Viện "công nhận thực tế rằng các cá nhân có kinh nghiệm và chuyên môn từ trước tại Đoàn luật sư cần được đào tạo bổ sung để chuyển sang công tác thẩm phán. Ngoài ra, Viện

<sup>7</sup> Xem [www.jtighana.org/](http://www.jtighana.org/).

<sup>8</sup> Xem thông tin về Viện Đào tạo Tư pháp và Nghiên cứu của chính phủ Uttar Pradesh Government tại [http://ijtr.nic.in/about\\_us.htm](http://ijtr.nic.in/about_us.htm).

<sup>9</sup> See thông tin về Hành chính Tư pháp Úc tại [www.aija.org.au/conferences-and-seminars/pastaija-programmes.html](http://www.aija.org.au/conferences-and-seminars/pastaija-programmes.html).

cũng thừa nhận rằng tiêu chuẩn xã hội và kỹ thuật tại Ga-na liên tục phát triển, tạo ra nhiều yêu cầu mới đối với ngành tư pháp. Các chương trình giáo dục và đào tạo bổ sung là cần thiết để tạo điều kiện cho ngành tư pháp đáp ứng những yêu cầu và chức năng đó một cách thực sự và hiệu quả trong xã hội Ga-na."

Trên trang web của Viện, cũng có thể tìm thấy rất nhiều nguồn thông tin và tài liệu giáo dục pháp lý, bao gồm cả bộ quy tắc ứng xử và các văn bản pháp luật liên quan.

Ý tưởng chính xác về quy mô và sự đa dạng của các hoạt động giáo dục và các kỹ thuật giảng dạy tư pháp có thể được xây dựng, chẳng hạn, tham khảo các trang web của Trung tâm Tư pháp Liên bang Hoa Kỳ.<sup>10</sup>

## 7. Tuyển dụng sa thải, tiền công

Tại các nước có truyền thống thông luật, nơi các nhánh hành pháp và lập pháp vẫn đóng vai trò nổi bật trong việc bổ nhiệm thẩm phán, một xu hướng rõ ràng đang nổi lên để làm cho quá trình bổ nhiệm minh bạch hơn là áp dụng một cách chính thức hoặc không chính thức các hình thức tham gia khác nhau của những người đủ điều kiện chuyên môn đối với việc đánh giá ứng viên/người được bổ nhiệm. Vì lý do đó, thẩm quyền tùy nghi của các cơ quan bổ nhiệm sẽ đảm bảo tốt hơn việc tuyển chọn những người đủ điều kiện chuyên môn và khách quan. Xu hướng này cũng có thể quan sát được tại những nước nơi các thẩm phán được bầu.

Tại những nước có truyền thống dân luật, việc tuyển dụng thẩm phán diễn ra bằng cách tổ chức thi tuyển, trong đó bằng cách này hoặc cách khác thẩm phán đang công tác đóng vai trò quyết định hoặc quan trọng. Tại hầu hết các quốc gia trong số đó, các quyết định quan trọng được ban hành trong quá trình tuyển dụng có thể bị thách thức bởi các ứng cử viên trước một thẩm phán hành chính. Nói chung, tại các nước đó các thẩm phán có quyền khiếu nại mọi quyết định được ban hành liên quan đến tình trạng của bản thân (đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, sự nghiệp, điều động, kỷ luật, v.v...) theo thủ tục tư pháp hoặc gần như là tư pháp lên các cơ quan (tòa án, hội đồng hoặc ủy ban) có thành phần toàn là thẩm phán hoặc đa số là thẩm phán.

Tại các nước có truyền thống dân luật cũng như các nước có truyền thống thông luật, thẩm phán chỉ có thể bị sa thải trước khi hết nhiệm kỳ xác định của họ theo thủ tục tố tụng gần như là tư pháp được tiến hành bởi các hội đồng có thành phần theo quy định toàn là thẩm phán hoặc đa số là thẩm phán (thẩm phán trong mọi trường hợp đều tham gia với tỷ lệ lớn). Quyền khiếu nại đối với các quyết định như vậy luôn luôn được đảm bảo (ngoại lệ duy nhất là những trường hợp sa thải theo cách thức luận tội, rất hiếm khi xảy ra).

## Hộp 14. Độc lập tư pháp, tiền lương và lương hưu: Ca-na-đa, I-ta-li-a và Hoa Kỳ

Tại một số Quốc gia Thành viên, an ninh tài chính được đề cập trong các điều khoản và điều kiện của công tác tư pháp. Hiến pháp Hoa Kỳ chẳng hạn, quy định rằng mức lương của thẩm phán liên bang không thể bị giảm đi trong những năm công tác của họ. Trong những năm gần đây, một số Quốc gia Thành viên đã thông qua các giải pháp linh hoạt hơn để tránh các cuộc đàm phán giữa thẩm phán và chính phủ cũng như để đảm bảo rằng không thể có sự thao túng của Chính phủ đối với các cơ quan tư pháp hoặc biểu hiện của hiện tượng này, thông qua quá trình xây dựng các điều khoản về

<sup>10</sup> Xem [www.fjc.gov](http://www.fjc.gov). Trung tâm cũng điều hành một mạng lưới truyền hình vệ tinh, "Hệ thống Truyền hình Tư pháp Liên bang", có các điểm xem tại hơn 300 tòa án liên bang. Một số chương trình được phát sóng trực tiếp từ các studio do Trung tâm vận hành, cho phép thẩm phán và nhân viên tòa án trên khắp Hoa Kỳ tương tác trực tiếp với các giảng viên [the faculty].

tiền công và các lợi ích về lao động khác đối với thẩm phán. Đó là trường hợp, chẳng hạn, của I-ta-li-a và Ca-na-đa. Tại I-ta-li-a, một luật được ban hành năm 1984 quy định một cơ chế tự động nhằm tăng tiền lương và lương hưu của thẩm phán ba năm một lần theo cách duy trì mức tiền công của họ, cao hơn hẳn so với các nhân viên nhà nước khác. Tại Ca-na-đa, từ năm 1997, các hội đồng hoặc tòa án về tiền lương trong ngành tư pháp được thành lập cho các thẩm phán liên bang cũng như thẩm phán tỉnh theo sắc lệnh hiến pháp. Nhiệm vụ của các hội đồng hoặc tòa án này là định kỳ xem xét lại các điều khoản tài chính của công tác tư pháp (tiền lương, trợ cấp hưu trí, công tác phí, v.v...) trên cơ sở các thông số luật định khác nhau, trong đó bao gồm chi phí sinh hoạt. Các hội đồng "trọng tài" như vậy bao gồm đại diện của hiệp hội thẩm phán cũng như chính phủ và thường có người đứng đầu là người đủ trình độ chuyên môn được cả hai bên đồng ý và được Bộ trưởng Bộ Tư pháp bổ nhiệm. Tại hầu hết các khu vực tài phán, khuyến nghị của các hội đồng này được gửi ngành hành pháp và có tính chất tư vấn. Tại một vài khu vực tài phán, các khuyến nghị có tính bắt buộc đối với ngành hành pháp (chẳng hạn, tại Nova Scotia). Khi các khuyến nghị có tính chất tư vấn, sự xem xét tư pháp hạn chế được cho phép, theo nghĩa là tòa án xem xét không thể quyết định về các khía cạnh tài chính của tranh luận, mà chỉ có thể chuyển lại vụ việc cho chính phủ hoặc cho ủy ban đồng thời chỉ ra những gì tòa án xác định rằng không có cơ sở để biện hộ.

## 8. Kết luận và khuyến nghị

- Khi việc tuyển dụng diễn ra bằng hình thức thi viết, việc thi cử cần được Nhà nước tổ chức nhằm xây dựng các tiêu chuẩn chung và các thủ tục minh bạch đảm bảo việc đánh giá khách quan hiệu quả công tác của ứng cử viên. Các ứng cử viên không phải công khai danh tính trong quá trình thi. Nếu trong thành phần hội đồng thi có đại diện của các nghề luật khác, số lượng những người này không nên nhiều hơn số lượng đại diện thẩm phán.
- Việc đánh giá công tác của thẩm phán cần không được can thiệp vào các quyết định của họ trong những vụ việc đơn lẻ. Số lượng các vụ khiếu kiện thành công đối với các quyết định/bản án của một thẩm phán trong những vụ việc đơn lẻ không nên được coi là tiêu chí để đánh giá chất lượng công việc của thẩm phán đó.
- Khi việc tuyển dụng diễn ra theo thủ tục bổ nhiệm theo đề cử đích danh, thủ tục quyết định việc đề cử và bổ nhiệm phải hoàn toàn minh bạch để đảm bảo trình độ chuyên môn cũng như tính chất phi chính trị của quyết định tuyển chọn.
- Trong trường hợp bầu thẩm phán, việc bầu phải được chuẩn bị bằng cách thu thập đủ thông tin về tất cả các ứng viên liên quan đến thái độ ứng xử nghề nghiệp của họ nhằm đảm bảo rằng các cuộc bầu sẽ hoàn toàn không có tính chất chính trị.
- Các biện pháp cần được áp dụng trong quá trình tuyển dụng để làm cho đội ngũ thẩm phán đại diện cho cấu trúc xã hội của đất nước và tránh phân biệt đối xử trên cơ sở chủng tộc hoặc giới tính.
- Việc đào tạo luật đối với thẩm phán và luật sư cần bao gồm nghiên cứu vụ việc, đào tạo về phương pháp thực tiễn, kỹ năng cần thiết để tổ chức công việc hiệu quả (chẳng hạn các nguyên tắc sở ghi vụ việc và quản lý vụ việc) và kỹ năng xã hội.
- Sau đào tạo đại học, cần có các chương trình đào tạo thực hành được thiết kế để chuẩn bị cho công tác chuyên môn (các đối tượng đặc biệt của luật nội dung, luật thủ tục và kỹ năng phương pháp và thực hành).
- Đào tạo thường xuyên định kỳ cần được tổ chức tiếp theo đào tạo ban đầu. Việc đào tạo thẩm phán đang công tác cần được coi là bắt buộc hoặc ít nhất cần được khuyến khích một cách hiệu quả.
- Việc đào tạo chuyên môn liên tục đối với thẩm phán cần phải được đảm bảo đối với mọi thẩm phán, không phân biệt vị trí và nơi làm việc của thẩm phán.
- Các hoạt động đào tạo ban đầu và thường xuyên có thể được thực hiện bởi việc thành lập các cơ sở đào tạo tư pháp. Các cơ sở như vậy cần phục vụ nhu cầu đào tạo của thẩm phán cũng như của nhân viên tòa án.

- Các cơ sở đào tạo tư pháp cần có các đơn vị nghiên cứu cho phép các chương trình đào tạo đáp ứng nhu cầu chức năng của tòa án và cho phép đánh giá hiệu quả của các chương trình này ở mức độ chuyên môn.
- Các cơ sở đào tạo tư pháp cần áp dụng nhiều chương trình giáo dục và kỹ thuật nhằm tối đa hóa hiệu quả và có sự tham gia của tất cả các bên liên quan, bao gồm: các chương trình có giảng viên giảng dạy, các chương trình tự học và các chương trình tương tác được hỗ trợ bởi thiết bị công nghệ phù hợp. Cần chú ý đặc biệt đến sự khởi động các chương trình đào tạo thẩm phán và nhân viên tòa án nhằm thúc đẩy việc hiện đại hóa tổ chức và công nghệ của tòa án.
- Tiền lương của thẩm phán cần ở mức tháo gỡ cho thẩm phán khỏi những khó khăn kinh tế. Việc tăng lương cần gắn liền với các tiêu chí khách quan và được quyết định một cách hoàn toàn minh bạch.

## II. NHÂN SỰ TÒA ÁN: CHỨC NĂNG VÀ QUẢN LÝ

### 1. Giới thiệu

Năng lực và liêm chính tư pháp không xuất hiện trong sự cô lập. Đó là những phẩm chất được chất lọc theo thời gian trong các khuôn khổ thể chế của tòa án và của các cơ quan mà tòa án tương tác. Thông qua sự tương tác với các tổ chức, cá nhân khác trong quá trình quản trị bộ máy xét xử tư pháp - đương sự, luật sư, nhân chứng, công tố viên và nhân sự tòa án - thẩm phán xây dựng và củng cố các phẩm chất này. Những người mà thẩm phán tương tác chặt chẽ nhất trên cơ sở giao tiếp hàng ngày là các nhân viên tòa án hỗ trợ họ trong công việc. Mặc dù thẩm phán giám sát và chỉ đạo hoạt động của các nhân viên hỗ trợ của tòa án, họ cũng chịu ảnh hưởng của những người này trong quá trình tương tác hàng ngày của giữa hai bên và phát triển các mối quan hệ công tác liên tục với những người này. Từ góc độ thể chế, điều quan trọng là các cơ quan tư pháp dành sự quan tâm và các nguồn lực cho các nhân viên tòa án này để đảm bảo rằng sự hỗ trợ của họ đối với thẩm phán được tối đa hóa về chất lượng cũng như số lượng. Quan trọng không kém là phải quan tâm đến việc đảm bảo rằng các mối quan hệ công tác là cơ sở cho sự hỗ trợ đó phải mạnh mẽ, được định hướng tích cực và được xây dựng trên sự tin tưởng và tin cậy lẫn nhau. Điều này bao gồm việc chuyển từ mô hình quan hệ thẩm phán/nhân viên tòa án truyền thống không hiệu quả - thẩm phán là người lãnh đạo và người ra quyết định và nhân viên là người cấp dưới, thực hiện một cách cơ học nhiệm vụ được giao - sang mô hình tiên bộ hơn, theo đó thẩm phán và nhân viên tòa án hợp tác với nhau để giải quyết một cách hợp tác vấn đề bộ máy xét xử tư pháp có thể được tập trung một cách tốt nhất như thế nào để đáp ứng được yêu cầu của công chúng.

Mặc dù hầu hết các cuộc thảo luận về năng lực và đạo đức tư pháp tập trung vào vai trò của thẩm phán, song tầm quan trọng của vai trò nhân sự tòa án cũng ngày càng được công nhận. Nhân sự hỗ trợ tòa án không làm công tác xét xử, nhưng thường xuyên chiếm phần lớn trong nhân sự của hệ thống toà án, đóng vai trò quan trọng đối với bất kỳ chương trình cải cách nào nhằm tăng cường liêm chính và năng lực hệ thống xét xử. Tòa án không thể thực hiện chức năng của mình mà không có những nhân viên này. Họ có trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ hành chính và kỹ thuật góp phần vào kết quả của các vụ việc và hiệu quả của bộ máy tư pháp.<sup>11</sup> Có lẽ quan trọng nhất là những công chức này thường đóng vai trò như những đầu mối liên hệ đầu tiên cung cấp thông tin cho hầu hết tất cả những người tiếp xúc với hệ thống tư pháp. Mối liên hệ đầu tiên này tạo ấn tượng của công dân về hệ thống toà án và tăng cường niềm tin của người dân vào hệ thống toà án. Vai trò này đặt nhân viên tòa án vào một vị trí lý tưởng để thúc đẩy sự đổi mới và giúp đỡ cải thiện các dịch vụ cho công chúng, qua đó nâng cao tâm vóc của tòa án trong mắt công chúng.

Một khía cạnh khác nhấn mạnh tầm quan trọng của nhân viên tòa án là tác động có thể hết sức mạnh mẽ đến việc nâng cao hiệu quả và tính công bằng trong thực thi pháp luật mà sự phân chia nhiệm vụ

---

<sup>11</sup> Trong số các chức năng khác, nhân viên tòa án quản lý cơ sở vật chất của tòa án, hỗ trợ quản lý vụ án, bảo vệ chứng cứ, tạo điều kiện cho sự xuất hiện của tù nhân và nhân chứng và thực hiện một loạt chức năng khác giúp tránh trì hoãn và đảm bảo quy trình xét xử kịp thời và chuyên nghiệp; giúp đỡ thẩm phán tiến hành nghiên cứu pháp lý kỹ lưỡng và soạn thảo các quyết định và đảm bảo rằng quyết định được thông báo và công bố đúng đắn, do đó hỗ trợ sự nhất quán trong việc ra quyết định; xử lý và duy trì hồ sơ vụ án để bảo vệ hồ sơ kháng cáo; thúc đẩy sự độc lập tư pháp thông qua các biện pháp kiểm soát tài chính và đầy đủ và bằng cách thúc đẩy mạnh mẽ quan hệ công chúng và tính minh bạch trong các quy trình tố tụng của tòa.



giữa các nhân viên hỗ trợ và thẩm phán có thể tạo ra. Nhân viên tòa án không làm công tác xét xử hỗ trợ chức năng chính của tòa án (giải quyết tranh chấp) và chức năng phụ của tòa án (quản lý các công việc hỗ trợ giải quyết vụ việc). Trong khi một thẩm phán được cử đến làm việc tại một tòa án nhỏ phải có khả năng thực hiện mọi nhiệm vụ cần thiết để đảm bảo hoạt động của tòa án, thì việc thực hiện vai trò đó tại các tòa án lớn và phức tạp hơn sẽ là không thể do những hạn chế về thời gian và khối lượng công việc cũng như việc thiếu kỹ năng cần thiết để thực hiện một số nhiệm vụ quản lý mà các tòa án phức tạp đòi hỏi. Do đó, các thẩm phán vì quá tải với những công việc hành chính lẽ ra có thể được thực hiện bởi nhân viên hỗ trợ, có thể mất hứng thú trong công việc của họ và trở nên dễ có thái độ xử sự không chuyên nghiệp. Ngược lại, những thẩm phán nhận thức được việc mình có thể giảm bớt gánh nặng hành chính cho mình bằng cách chuyển các công việc này cho các nhân viên có khả năng và trình độ chứng minh được khả năng và sự liêm chính cần thiết, có thể tập trung vào nhiệm vụ cốt lõi của mình là xét xử các tranh chấp, dẫn đến hiệu quả tổng thể được cải thiện của bộ máy tư pháp.

Vai trò của nhân viên tòa án không làm công tác xét xử trong việc hỗ trợ công tác của tòa án thể hiện ở chỗ các nỗ lực tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp cần bao gồm các biện pháp nhằm đảm bảo và duy trì chất lượng, động lực và tính liên tục của các nhân viên tòa án có kỹ năng. Các sáng kiến quản lý nhân sự nhằm giải quyết các vấn đề như các hệ thống tuyển chọn và bổ nhiệm dựa trên sự xứng đáng và minh bạch, tiên công, phát triển nghề nghiệp và các chương trình đào tạo thường xuyên, đánh giá hiệu quả công việc nhân viên định kỳ, hệ thống khen thưởng hoặc ghi nhận công lao, kỷ luật và cách chức, việc đảm nhiệm vị trí và tính trách nhiệm cũng như việc quản lý hiệu quả công việc có thể giúp đạt được những mục tiêu này khi nhân sự tòa án được quản lý tốt hơn có thể tăng cường hiệu quả quản lý tổng thể của bộ máy tư pháp. Một cơ chế cải cách khác và một xu hướng phát triển được nhấn mạnh một phần bởi tính chuyên nghiệp và mức độ trách nhiệm ngày càng tăng của nhân viên hỗ trợ tòa án là sự phát triển các bộ quy tắc ứng xử đặt ra tiêu chuẩn đạo đức cụ thể của nhân viên tòa án.

Sự chuyên nghiệp hóa này bắt nguồn từ việc đưa vào nhiều hệ thống tòa án đang phát triển các nhà quản lý chuyên nghiệp, quản trị viên tòa án hoặc điều hành trưởng, những người tiếp nhận trách nhiệm đối với nhiều chức năng hành chính mà trước đây thường được giao phó cho Chánh án và các Phó chánh án.

## 2. Quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm

Có nhiều phương pháp tiếp cận đối với việc thiết kế các thủ tục tuyển chọn và bổ nhiệm để có thể đảm bảo tuyển dụng được những người có chất lượng tốt vào các vị trí nhân sự hỗ trợ tòa án. Một đặc tính chung có thể nhận thấy trong phần lớn các mô hình có hiệu quả là các hệ thống đều đặt mục đích minh bạch hóa mọi thủ tục đối với mọi nhân viên tòa án và công chúng, đồng thời duy trì các chuẩn mực cao cho việc tuyển dụng và đề bạt dựa trên sự xuất sắc. Để có thể đạt được điều này, các vị trí nhân viên tòa án ở mọi cấp cần được quảng cáo công khai để thu hút các ứng viên tốt nhất và sự lựa chọn cuối cùng phải dựa trên cơ sở sự xuất sắc của ứng cử viên, chứ không phải trên cơ sở gia đình trị hoặc các nội dung cần nhắc mang tính cá nhân hoặc chính trị không phù hợp khác. Một phương pháp để bảo đảm điều này là thiết lập các tiêu chuẩn nghiêm ngặt về các yêu cầu đào tạo và dạy nghề đối với mỗi vị trí; một phương pháp khác là thường xuyên tổ chức thi sát hạch cho các ứng viên để kiểm tra các kỹ năng cần thiết cho mỗi vị trí, theo đó các ứng cử viên đạt điểm cao nhất sẽ được nhận vào công tác tại tòa án. Không phân biệt phương pháp được sử dụng, thông tin về các vị trí tuyển dụng và bản thân quá trình tuyển dụng phải được phổ biến rộng rãi cho công chúng. Như vậy là làm tăng tính minh bạch của hệ thống và hạn chế các cơ hội tham nhũng trong việc lựa chọn và tuyển dụng nhân sự tòa án, qua đó giúp đảm bảo rằng các ứng cử viên tốt nhất được tuyển dụng trên cơ sở sự xứng đáng của họ.

Một yếu tố quan trọng khác là việc quyết định ai là người phù hợp nhất để đảm nhiệm việc xem xét các đơn xin việc và lựa chọn nhân viên hỗ trợ tòa án mới hoặc khuyến khích các nhân viên hiện tại đến vị trí mới. Một lần nữa, có nhiều mô hình khác nhau mà một hệ thống tòa án có thể sử dụng. Nhiều bộ máy tư pháp đã đưa những người quản trị tòa án chuyên nghiệp vào công tác tại từng tòa án riêng lẻ để giám sát công việc hành chính, bao gồm cả việc lựa chọn nhân sự tòa án mới.<sup>12</sup> Điều này không chỉ giúp thẩm phán được trút bỏ gánh nặng hành chính và cho phép họ tập trung vào các vấn đề xét xử, mà còn cung cấp cho các nhân viên tòa án cơ hội để tham gia vào quá trình thành lập tòa án và một cảm giác làm chủ đối với các đơn vị và nhân viên trong tòa. Mặc dù trách nhiệm này đặt thêm gánh nặng lên các quản trị viên tòa án, bao gồm cả nhiệm vụ đào tạo và định hướng các nhân viên mà mình tuyển dụng, song một lợi ích quan trọng là các nhân viên đó sẽ coi người quản trị, chứ không phải một người nào khác trong một cơ quan tập trung, là người chủ của mình.

Một phương pháp tiếp cận khác là thành lập một hệ thống tuyển dụng tập trung, nơi một cơ quan hoặc bộ phận (thường là Bộ Tư pháp hoặc một bộ phận dịch vụ dân sự) chịu trách nhiệm tổ chức thi tuyển và tuyển dụng nhân viên không làm công tác xét xử cho tòa án. Hệ thống tuyển dụng tập trung có lợi thế là sắp xếp hợp lý và đảm bảo sự thống nhất của quá trình tuyển dụng trong toàn hệ thống tòa án. Tuy nhiên, nhược điểm chính của hệ thống này là cơ quan trung ương tuyển dụng nhân viên cho tòa thường giữ lại một số thẩm quyền giám sát đối với người được tuyển dụng và sự giám sát này giới hạn quyền hạn giám sát (và do đó là quyền hạn kỷ luật) của thẩm phán và/hoặc các nhà quản lý của tòa án. Sự sắp xếp này tạo ra các mối quan hệ báo cáo hai tầng nấc - Tòa án và Bộ. Ngoài ra, hệ thống tập trung còn bị chỉ trích là không xem xét các nhu cầu cụ thể của các tòa án và sự phù hợp của một ứng cử viên cụ thể đối với việc thực hiện vai trò của người đó tại tòa án một cách thích hợp. Do đó, điều rất quan trọng đối với bộ máy tư pháp là giữ lại đầu vào tuyển dụng các ứng cử viên đáp ứng các tiêu chuẩn công tác cần thiết về khả năng và tính liêm chính, không phân biệt cơ quan nào là cơ quan chịu trách nhiệm cuối cùng đối với việc tuyển dụng. Chẳng hạn, khi các chức năng đó được thực hiện bởi một cơ quan trung ương, thẩm phán cần gặp gỡ các cán bộ nhân sự để nêu quan điểm của mình về trình độ chuyên môn của các nhân viên tòa án tương lai.

Nghiên cứu trường hợp sau đây từ Pháp cho thấy một hệ thống lựa chọn và bổ nhiệm tập trung có thể được cấu trúc thành công như thế nào.

### Hộp 15. Hệ thống lựa chọn tập trung các nhân sự hỗ trợ tòa án tại Pháp

Việc tuyển dụng và bổ nhiệm nhân sự tòa án trên toàn nước Pháp được giám sát bởi Bộ Tư pháp và Bộ sử dụng một hệ thống lựa chọn và bổ nhiệm thống nhất. Mọi vị trí nhân sự tòa án được quảng cáo với quy mô toàn quốc trên một trang web tùy chỉnh, bao gồm việc mô tả vị trí, yêu cầu về trình độ đào tạo và kinh nghiệm đối với ứng cử viên và thông tin về thi sát hạch kỹ năng cần thiết. Các ứng cử viên tiềm năng sau đó có thể tải xuống mẫu đơn tiêu chuẩn hóa và nộp đơn để đăng ký cho kỳ thi tiếp theo.

Hình thức các bài kiểm tra cũng rất đa dạng tùy vào vị trí được quảng cáo. Một số vị trí, chẳng hạn cán bộ công nghệ thông tin hoặc phiên dịch chính thức của tòa án, đòi hỏi kỹ năng chuyên ngành, do đó ứng cử viên phải làm bài thi kỹ năng đặc biệt để chứng minh sự thành thạo của họ trong lĩnh vực liên quan. Tuy nhiên, hầu hết các vị trí nhân viên hỗ trợ tòa án chủ yếu là mang tính chất hành chính là chủ yếu và vì thế không liên quan đến các kỹ năng chuyên môn. Ứng cử viên cho các vị trí này sẽ tham gia một kỳ thi đại cương được tổ chức mỗi năm một lần, bao gồm thi nói và thi vấn đáp, để kiểm tra kỹ năng viết và kiến thức pháp luật chung. Ứng viên đạt điểm cao ở cả hai phần thi này sau đó

<sup>12</sup>Chẳng hạn, tại các tòa án liên bang của Hoa Kỳ, các quản trị viên tòa án có đầy đủ thẩm quyền và ngân sách để trực tiếp thuê tuyển nhân viên mới, mà không cần phải có một bộ máy trung ương.

được nhận vào một trường chuyên ngành, nơi họ sẽ theo học một chương trình đào tạo 18 tháng.<sup>o</sup> Kết thúc khóa đào tạo này, ứng cử viên được quyền lựa chọn vị trí công tác trong số các vị trí nhân sự còn trống tại tòa án dựa trên điểm số của họ trong chương trình đào tạo và xếp loại cuối khóa.

Lợi ích của phương pháp tiếp cận của Pháp trong việc lựa chọn và bổ nhiệm nhân sự tòa án là phương pháp chủ yếu dựa trên sự xứng đáng. Việc quyết định tuyển dụng cuối cùng đối với ứng cử viên dựa trên điểm thi của người đó và xếp hạng trong chương trình đào tạo cấp tốc do Bộ Tư pháp tổ chức. Khuôn khổ tập trung này được thiết kế để thưởng cho các ứng cử viên có kỹ năng tốt và tận tụy, do đó đảm bảo rằng các ứng cử viên đủ điều kiện nhất được vào công tác tại các vị trí nhân sự còn trống của tòa án. Việc tuyển dụng nhân sự tòa án có trình độ cao như vậy giúp cho thẩm phán và các cán bộ tư pháp khác có thể tập trung vào nhiệm vụ của mình khi được hỗ trợ đắc lực của các đồng nghiệp không làm công tác xét xử của họ. Hệ thống lũy tiến nộp đơn, đào tạo và sau đó bổ nhiệm cũng xây dựng một văn hóa thể chế thẩm phán tinh thần làm chủ của các nhân viên tòa án mới đối với vị trí của họ. Ý nghĩa làm chủ này sẽ giúp cho việc các tiêu chuẩn và chất lượng trong các tòa án được duy trì ở mức cao, vì nhân sự tòa án tự hào về công việc của họ và nơi làm việc của họ.

<sup>o</sup> Xem phần sau của Chương này về mô tả chi tiết cấu trúc của các chương trình đào tạo nghiệp vụ cho nhân viên tòa án.

### 3. Đào tạo nghiệp vụ

Đào tạo nghiệp vụ và phát triển nhân sự tòa án thường xuyên là một trong những cấu phần chủ yếu của nhiều chương trình cải cách tư pháp trên toàn thế giới. Nhân viên tòa án được đào tạo bài bản sẽ hiện thực hoá - và tạo ra sự cảm nhận của những người sử dụng tòa án về -tính liêm chính và minh bạch trong hoạt động của tòa. Có bốn lợi ích chính đối với nhân viên tòa án được đào tạo bài bản. Thứ nhất, đào tạo hiệu quả có thể cải thiện lòng tin đối với hệ thống tòa án thông qua việc cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ cho khách hàng và tăng cường tính minh bạch. Thứ hai, đào tạo là yếu tố cần thiết để đảm bảo tính hiệu quả tổ tụng và quản lý tòa án vốn dĩ được liên kết trực tiếp với thẩm quyền của nhân viên tòa án. Nếu không có nhân viên được đào tạo tốt, các thẩm phán phải dành một lượng thời gian không cần thiết cho công việc hành chính, làm chậm quá trình thực hiện công tác xét xử và làm cho việc thi hành các phán lệnh trở nên khó khăn, nếu không phải là không thể thực hiện. Thứ ba, các chương trình đào tạo có thể được thiết kế theo cách giúp làm giảm sự cố của hành vi thiếu đạo đức và không chuyên nghiệp. Cuối cùng, bằng việc tăng tính chuyên nghiệp và tạo ra năng lực trong các lĩnh vực khác, các khóa đào tạo có tác động vượt ra ngoài khuôn khổ công việc chính của nhân viên tòa án, qua đó nâng cao năng lực và tính linh hoạt của tòa án.

Những lợi ích này đang bị đe dọa khi các chương trình đào tạo nhân viên tòa án không đủ kinh phí hoặc việc đào tạo nhân viên bị thu gọn cho các cán bộ làm các công việc đa dạng khiến cho nhu cầu đào tạo cũng khác đi. Các chương trình đào tạo cũng thất bại khi nhân viên tòa án không được đào tạo bài bản hoặc thiếu nguồn lực, quay trở lại với điều kiện làm việc nghèo nàn nơi họ không thể sử dụng các kỹ năng mới hoặc phải áp dụng các mô hình thiết kế hoặc phương pháp đào tạo nghèo nàn được lựa chọn. Hơn nữa, do đào tạo có thể được thực hiện dễ dàng hơn so với các hoạt động khác, như cải cách chiến lược hoặc thay đổi hoạt động, đào tạo thường được xem như là thuốc chữa bách bệnh cho mọi căn bệnh tư pháp và do đó thay thế cho các hoạt động khó khăn hơn.

Trong bối cảnh đó, điều rất quan trọng là tiếp cận các chương trình đào tạo nhân viên hỗ trợ tòa án bằng cách trước hết là thực hiện đánh giá nhu cầu đào tạo và phân tích cơ sở hạ tầng chức năng cũng như các thực hành chức năng của tòa án, nhằm xác định những cải thiện và thay đổi cần thiết, bao gồm cả đào tạo. Việc đánh giá nhu cầu đào tạo chính thức và toàn diện có thể dựa trên nhiều nguồn khác nhau, chẳng hạn khảo sát đối với nhân viên tòa án và tòa án, khảo sát người sử dụng, các ủy ban đào tạo, quan sát các hoạt động của tòa án, xem xét các yêu cầu đào tạo và các nguồn thứ cấp như khiếu nại và vụ việc được cho là giải

quyết sai. Việc đánh giá đó có thể giúp xác định những người cần được đào tạo; thiết kế đào tạo ở một mức độ phức tạp phù hợp với kiến thức và khả năng của người được đào tạo; xây dựng và khẳng định các mục tiêu đào tạo rõ ràng và kết hợp các mục tiêu này với các vấn đề ưu tiên trong hoạt động của tòa án; đánh giá thành công và rủi ro tiềm năng của chương trình đào tạo được đề xuất. Quan trọng nhất, đánh giá như vậy có thể bộc lộ việc liệu vấn đề có thực sự liên quan đến đào tạo hay không hay là sẽ là tốt hơn nếu được giải quyết bằng các can thiệp khác. Nếu vấn đề thực sự không liên quan đến đào tạo, thì ngay cả chương trình đào tạo phức tạp và tốn kém nhất cũng sẽ không dẫn đến những cải thiện trong hệ thống tư pháp.

Theo truyền thống, các mô hình đào tạo nhân sự tòa án đã được phân cấp và có tính chất đặc biệt. Các phương pháp như vậy ngăn cản việc thực hiện các sáng kiến có quy mô toàn hệ thống và thường dẫn đến tình trạng hoàn toàn không có đào tạo hoặc đào tạo rất thiếu hụt ở những lĩnh vực rất cần đào tạo. Trong khi đào tạo một lần có thể là có ích đối với các lĩnh vực chuyên ngành hoặc để đáp ứng một nhu cầu hoặc vấn đề cụ thể, đào tạo đặc biệt lại thường gây trở ngại cho các nỗ lực đảm bảo đào tạo cho tất cả nhân viên tòa án và đạt được chiều sâu cần thiết để tạo ra sự thay đổi. Về bản chất, đào tạo phân cấp và đặc biệt có thể kém hiệu quả hơn và do đó không phát huy tối đa tiềm năng của bản thân đào tạo cũng như của nhân viên tòa án, những người có thể được hưởng lợi từ đào tạo.

Điều quan trọng nữa là đảm bảo rằng các chương trình đào tạo không chỉ thích hợp với nhân viên tòa án, mà còn có thể được điều chỉnh để phù hợp với phong cách học tập của người được đào tạo. Trong khi mọi chương trình cần sử dụng các kỹ thuật đào tạo cho người lớn để đảm bảo đào tạo tương tác và hấp dẫn đối với những học viên là người lớn, các phương pháp cụ thể áp dụng có thể là khác nhau. Chẳng hạn, đối với những nhân viên tòa án có trình độ hạn chế và ít quen với hình thức giảng dạy có tổ chức, có thể áp dụng hình thức cầm tay chỉ việc và học tập tại chỗ dưới sự hướng dẫn của một người giám sát, trong khi những nhân viên đã từng quen với môi trường lớp học có thể sẽ thấy thêm lợi ích từ các buổi đào tạo dưới dạng hội thảo về các chủ đề liên quan đến nhiệm vụ cụ thể của họ. Phần mềm đào tạo trên máy tính có thể được sử dụng một cách hiệu quả để cung cấp đào tạo về kỹ năng và các ứng dụng máy tính. Cuối cùng, việc xây dựng các tài liệu về thủ tục đối với các nhiệm vụ cụ thể có thể hỗ trợ đào tạo chính thức và là một nguồn tham khảo hữu ích trong suốt quá trình công tác của nhân viên.

Mặc dù không có mô hình tốt nhất nào là duy nhất đối với việc đào tạo nhân viên tòa án, các kinh nghiệm cải cách gần đây trên toàn thế giới đã chứng kiến sự xuất hiện của ba xu hướng chính, không độc quyền trong lĩnh vực này. Xu hướng thứ nhất là hướng tới một cơ sở tập trung cho việc đào tạo nhân viên tòa án mới, giống các trường đào tạo tư pháp hiện đang ngày càng trở nên phổ biến ở nhiều nước và chuẩn bị đội ngũ ứng viên cho ngành tư pháp và các thẩm phán mới. Cách tiếp cận này đặt trọng tâm vào việc thu hút các ứng viên có chất lượng cao hơn và tạo ra một môi trường học tập nơi kỹ năng của sinh viên được áp dụng thông qua các văn phòng thực hành nghề nghiệp thuộc trường đại học và nơi thực hành nghề nghiệp bên ngoài. Xu hướng thứ hai là đào tạo nghiệp vụ thường xuyên cho các nhân viên hỗ trợ tại nhiệm, theo đó các khóa đào tạo được tổ chức tại các trung tâm vệ tinh xung quanh một khu vực hoặc một đất nước. Xu hướng cuối cùng là đào tạo chuyên sâu tập trung vào một cụ thể chủ đề, được thiết kế để bổ sung cho một sáng kiến cải cách rộng hơn, chẳng hạn pháp luật về chống tham nhũng hoặc việc thực hiện một hệ thống quản lý vụ việc mới. Các trường hợp nghiên cứu điển hình sau đây sẽ mô tả những thành công và những thách thức phải đối mặt trong việc thành lập một trường học tập trung cung cấp đào tạo ban đầu cũng như đào tạo nghiệp vụ thường xuyên cho tất cả các nhân viên tòa án ở Ru-ma-ni.

#### Hộp 16. Trường Thư ký tòa án Quốc gia Ru-ma-ni

Trong hơn một thập kỷ sau khi bắt đầu các cuộc cải cách dân chủ vào năm 1989, nhân viên tòa án ở Ru-ma-ni chủ yếu được đào tạo ở cấp hạt; điều này dẫn đến một tình trạng rất dễ hiểu là hầu hết các nhân viên tòa án của nước này có trình độ nghèo nàn. Năm 2004, Ru-ma-ni thành lập Trường Thư ký tòa án Quốc gia [sau đây gọi là NSC], một cơ sở tập trung chịu trách nhiệm đào tạo ban đầu các ứng cử viên vào vị trí nhân viên tòa án và các chương trình đào tạo liên tục nhằm nâng cao năng lực cho những nhân viên tòa án tại nhiệm.



Chương trình đào tạo ban đầu của NSC đào tạo thư ký pháp lý, nhân viên thống kê, nhân viên lưu trữ, chuyên gia công nghệ thông tin và nhân viên tốc ký để làm việc tại tòa án. Việc tiếp nhận học viên có tính cạnh tranh, với 100 ứng cử viên được chấp nhận hàng năm trong số khoảng 300 người nộp hồ sơ. Một kỳ thi đầu vào kiểm tra trình độ của ứng cử viên về kiến thức về hai bộ luật hình sự và dân sự và cơ cấu của bộ máy tư pháp.<sup>9</sup> Có hai chương trình đào tạo: một chương trình sáu tháng dành cho những người có bằng cao đẳng liên quan và một chương trình một năm dành cho những người chỉ có bằng tốt nghiệp phổ thông trung học. Chương trình giảng dạy tập trung vào tố tụng dân sự và hình sự, được bổ sung bởi lý thuyết pháp lý và kỹ năng thực hành cũng như luật hành chính, luật thương mại và pháp luật về quyền con người. Chương trình có tính chất hướng về thực hành, tập trung vào việc ứng dụng lý thuyết và liên quan đến sắp xếp cho học viên vào làm việc tại tòa án. Trong khi mục tiêu của NSC là đào tạo tất cả các nhân viên mới của tòa án, song cũng có những trường hợp ngoại lệ là tuyển dụng các nhân viên tòa án chưa được đào tạo khi mà có quá ít người tốt nghiệp để bổ sung vào các vị trí còn trống. Tòa án cũng có thể tuyển dụng những người chưa tốt nghiệp NSC nếu như họ có ít nhất 10 năm kinh nghiệm làm việc liên quan. Tuy vậy, NSC cũng cung cấp một cơ chế nhằm tăng số lượng nhân viên tòa án có trình độ học vấn cao trong bộ máy tư pháp Ru-ma-ni.

Là một phần của chương trình đào tạo thường xuyên mạnh mẽ của NSC, nhân viên tòa án Ru-ma-ni cũng được đào tạo tại chức. Các buổi đào tạo thường xuyên được tổ chức cho nhân viên tòa án tại nhiệm, những người mới được tuyển dụng chưa tốt nghiệp NSC và các cử nhân NSC. Tính đến tháng 10/2007, NSC đã tiến hành 100 khóa đào tạo như vậy cho 2.500 nhân viên tại 4 thành phố khác nhau. Các buổi học được tổ chức bởi cơ quan sử dụng lao động và tiến hành đồng thời với việc tổ chức đào tạo luật sư của chính phủ và thẩm phán. Chương trình giảng dạy bao gồm các lớp học được thiết kế đặc biệt cho nhân viên tòa án về kỹ năng máy tính, tố tụng dân sự và hình sự, truyền thông và tiếp thị, pháp luật về quyền con người, thống kê và quản lý tòa án.

Hạn chế tài chính đã cản trở NSC mở rộng hơn nữa chương trình giảng dạy của Trường và ghi danh sinh viên mới đủ để bổ sung vào tất cả các vị trí còn trống cần tuyển dụng tại các tòa án. Hơn nữa, gần một nửa trong số người tốt nghiệp năm 2007 đảm nhiệm các vị trí tại thủ đô Bu-ca-rét; điều này chứng tỏ nhu cầu tuyển dụng những người tốt nghiệp Trường này đảm nhiệm các vị trí tại các hạt khác của Ru-ma-ni vẫn đang tồn tại. Ngoài ra, việc NSC có tác động như thế nào đối với dịch vụ khách hàng, nhận thức của công chúng về bộ máy tư pháp và hiệu quả hoạt động của tòa án là vấn đề vẫn cần được chiêm nghiệm. Tuy nhiên, Trường vẫn tiếp tục phát triển, với số lượng cử nhân tăng gần gấp đôi trong vòng 3 năm qua và lập kế hoạch cho việc phát triển và mở rộng chương trình giảng dạy.

<sup>9</sup> Ngoài việc thi đầu vào, tiêu chí tuyển dụng không hề khắt khe: kỹ năng ngôn ngữ tiếng Ru-ma-ni, là công dân Ru-ma-ni, không có tiền án tiền sự, sức khỏe tốt và có bằng tốt nghiệp phổ thông trung học hoặc cao đẳng. Một phần của mục tiêu tổ chức đào tạo với quy mô ngày càng tăng là nhằm thu hút các ứng cử viên có trình độ cao hơn. Trước năm 2005, những người đảm nhiệm các vị trí nhân viên tòa án thường chỉ học hết phổ thông trung học và không được đào tạo liên quan đến công việc cụ thể nào.

#### 4. Tiền công, lợi ích và các chương trình khen thưởng khuyến khích

Như đối với thẩm phán, lương của nhân viên hỗ trợ tòa án cần tương xứng với trách nhiệm của họ. Một chương trình cải cách tư pháp dự nhằm kiến tạo ra cơ cấu nhân sự mới hoặc tăng cường tính chuyên nghiệp của nhân sự tòa án cần được hỗ trợ bằng các điều chỉnh ngân sách phù hợp để quy định về việc tiền lương thích hợp, cho phép các cơ quan tư pháp thu hút các ứng cử viên có trình độ và cung cấp cho họ những ưu đãi để thực hiện nhiệm vụ của mình. Việc tăng lương nhân viên tòa án cũng cần được xem xét song song với việc tăng lương thẩm phán theo hướng bảo đảm công bằng đối với toàn bộ hệ thống.

Việc thành lập một hệ thống trả công và khuyến khích để hỗ trợ ngăn chặn việc thực hiện các vi phạm đạo đức và vi phạm kỷ luật khác là một cơ chế hỗ trợ cần thiết đối với các tiêu chuẩn hiện hành về ứng xử, cơ cấu xử lý kỷ luật và đánh giá hiệu quả công việc của nhân viên tòa án. Một trong những cách hữu ích nhất để tránh các vấn đề đạo đức và kỷ luật là đảm bảo rằng nhân viên tòa án được trả công thỏa đáng cho công việc của họ, thông qua tiền công cũng như lợi ích.<sup>13</sup> Mặc dù lương thấp không phải là nguyên nhân duy nhất của tham nhũng và do vậy việc chỉ thực hiện tăng lương không phải là biện pháp khắc phục duy nhất, nhân viên tòa án có thể sẽ ít ngã theo hướng thực hiện những hành vi trái đạo đức nghiêm trọng như hối lộ và biến thủ công quỹ khi họ được chi trả đầy đủ và không phải dựa vào việc tìm kiếm các nguồn thu nhập bất hợp pháp.

Tương tự như vậy, việc cung cấp các lợi ích, như bảo hiểm y tế, bảo hiểm nhân thọ hoặc kế hoạch hưu trí, cho phép nhân viên tòa án tập trung vào công việc của họ thay vì phải lo lắng về việc làm thế nào để chu cấp cho gia đình. Ngay cả tại những nơi mà việc nhân viên tòa án nhận hối lộ hoặc biến thủ không phải là hiện tượng chung, việc trả tiền công thích hợp vẫn có lợi thế; làm như vậy sẽ giúp khuyến khích tinh thần và mức độ hài lòng về công việc một cách tổng thể của nhân viên, vốn dĩ là các yếu tố thường kích thích tăng năng suất công việc và sự sẵn lòng của nhân viên tòa án đối với việc làm việc một cách chủ động hướng tới việc duy trì các tiêu chuẩn ứng xử. Điều này cũng có thể giúp làm giảm bớt số lượng và mức độ nghiêm trọng của các vấn đề đạo đức và cho phép quá trình kỷ luật lũy tiến (mô tả dưới đây tại Chương này) được thực hiện hiệu quả hơn.<sup>14</sup>

Tương tự như vậy, các công cụ đánh giá hiệu quả công việc có thể được kết hợp hữu hiệu với cơ chế tiền công, chẳng hạn như tăng lương, giúp cho việc kích thích nhân viên tòa án thực hiện công việc tốt hơn để được tăng mức lương hoặc tỷ lệ lương. Trong bối cảnh đó, tiền công và các biện pháp khuyến khích khác hỗ trợ cho việc ngăn chặn hành vi sai trái của nhân viên tòa án bằng cách tạo ra một hệ thống trong đó nhân viên trực tiếp được hưởng lợi từ việc tuân theo các quy tắc hoặc tiêu chuẩn ứng xử được quy định và có thể bị tổn hại về tài chính nếu tham gia hiện các hành vi không có đạo đức hoặc không chuyên nghiệp. Do đó, việc áp dụng một hệ thống với những hậu quả nghiêm khắc, có thể bao gồm việc giảm lương hoặc một loạt báo cáo cuối cùng ảnh hưởng đến khả năng tìm việc, có thể sẽ có hiệu quả cao trong việc giúp thực thi các thực hành tiêu chuẩn được thiết lập để làm các chỉ số hoạt động cho nhân viên tòa án, lý do là vì những biện pháp trừng phạt này đủ nghiêm khắc để khuyến khích thái độ tuân thủ các tiêu chuẩn đồng thời làm thoái chí tư tưởng tham nhũng.

Các biện pháp khuyến khích liên quan đến tiền lương không phải là cơ chế duy nhất các bộ máy tư pháp có thể sử dụng để khen thưởng việc tuân thủ các tiêu chuẩn ứng xử của nhân viên tòa án. Trên thực tế, tòa án riêng lẻ hoặc các hệ thống tòa án đã áp dụng thành công các chương trình khen thưởng khuyến khích, là các chương trình dựa trên một loạt phần thưởng bằng tiền và phần thưởng bằng hình thức khác tiền (chẳng hạn thưởng ngày nghỉ phép được trả lương hoặc chứng chỉ công nhận) để khuyến khích các hoạt động đặc biệt của nhân viên của các tòa án đó, sự cống hiến đáng được tặng thưởng và đổi mới trong việc cung cấp các dịch vụ tòa án cho công chúng và giúp làm tăng mức độ hài lòng về công việc giữa các nhân viên. Các chương trình loại này khá phổ biến tại các tòa án trên khắp Hoa Kỳ và tại nhiều khu vực tài phán được ban hành theo các văn bản ủy nhiệm đối với các hệ thống khen thưởng khuyến khích chung của các nhân viên dịch vụ công. Ví dụ về ứng xử có thể được khuyến khích hoặc khen thưởng thông qua biện pháp khuyến khích như vậy bao gồm: (a) dịch vụ hoặc thành tích đặc biệt đối với lợi ích công vượt ra ngoài sự trông đợi

<sup>13</sup> Tương tự như các chỉ số hoạt động và thủ tục kỷ luật, việc có hướng dẫn về lương và lợi ích được lập rõ ràng và công bố cho nhân sự tòa án sẽ giúp tăng tính minh bạch của quá trình và bản thân quán trình lại làm tăng sự tự tin của nhân viên.

<sup>14</sup> Mối liên hệ giữa thủ tục thủ lao và thủ tục xử lý kỷ luật được quy định tại một số luật về nhân sự tòa án tại Hoa Kỳ. Chẳng hạn, các chính sách nhân sự ở Nebraska thảo luận về hướng dẫn tiền lương và thăng tiến trước khi quy định về thủ tục xử lý kỷ luật. Ngoài ra, việc không tăng lương và đình chỉ trả lương bao gồm trong các giai đoạn sau của các bước kỷ luật lũy tiến quy định tại các chính sách này, kết nối hiệu quả lợi ích tài chính của việc sử dụng lao động với việc xử lý kỷ luật.

(chẳng hạn một hành vi hoặc thành tích đặc biệt về việc tăng cường nhận thức của công chúng về tòa án hoặc một thành công mang tính sáng tạo hoặc cải tiến trong khi mọi nỗ lực khác đều đã thất bại); (b) đề xuất hoặc ý tưởng của nhân viên được một tòa án thực hiện và dẫn đến việc cải thiện đáng kể về chi phí, tính hiệu quả hoặc thủ tục, (c) phát triển kỹ năng (chẳng hạn, dưới hình thức thanh toán một lần để thu hút nhân viên tiềm năng với các kỹ năng được mong muốn đặc biệt hoặc để thưởng cho nhân viên hiện tại cho việc học hỏi các kỹ năng lao động hết sức cần thiết); hoặc (d) sự thực hiện đặc biệt của nhân viên đáp ứng hoặc vượt quá một vài tiêu chuẩn năng suất đo được một cách khách quan và được xác định trước, làm tăng hiệu quả công tác của tòa án hoặc vượt qua những sự trông đợi về hiệu quả công việc.<sup>15</sup>

Một hệ thống ưu đãi đối với nhân viên tòa án, để đảm bảo được độ tin cậy, phải được quản lý bởi một bộ quy tắc rõ ràng và minh bạch. Tài liệu hiện có về các chủ đề quản lý công xác định các thành phần quan trọng sau đây của quy tắc như vậy: (a) chương trình sẽ hoạt động như thế nào; (b) điều kiện tham gia vào chương trình của nhân viên, (c) tài liệu về các tiêu chí kế hoạch dựa trên mục tiêu và các số liệu đánh giá; (d) phương pháp và lộ trình thanh toán các khoản khuyến khích; (e) các loại đề xuất đủ điều kiện hoặc dịch vụ đặc biệt; (f) phương pháp nộp hồ sơ đề cử hoặc đơn đề nghị; (g) thủ tục xem xét và phê duyệt; (h) thủ tục kiểm tra tính đủ điều kiện của đơn từ, hồ sơ; và (i) thủ tục xác định các loại phần thưởng và mức phần thưởng.<sup>16</sup> Ngoài ra còn có một số thực hành tốt đã phát triển theo thời gian trong việc thiết kế các chương trình khuyến khích. Chẳng hạn, vào năm 1998-2000, Văn phòng Quản lý nhân sự Hoa Kỳ (OPM) đã tiến hành xem xét các chương trình công nhận và khuyến khích của các cơ quan hành pháp liên bang và khuyến cáo một số chiến lược cải thiện,<sup>17</sup> bao gồm: (a) liên kết sự công nhận thực hiện công việc với các kế hoạch chiến lược, mục tiêu và kết quả của một tổ chức; (b) thiết lập các chương trình khen thưởng linh hoạt với nhiều phần thưởng cá nhân và nhóm; (c) tăng việc sử dụng các phần thưởng danh dự, với quy định về đề cử đồng đẳng;<sup>18</sup> (d) cải thiện tính công khai về hoạt động chương trình thưởng; (e) cấp ngân sách thưởng được chỉ định; (f) tính đến mối quan tâm của nhân viên khi lập các chương trình và chính sách khen thưởng; (g) thiết lập hệ thống tính trách nhiệm để giám sát việc tuân thủ các chính sách khen thưởng và cải thiện các chương trình khen thưởng.<sup>19</sup>

Chương trình Tặng thưởng khuyến khích nhân viên tòa án tại Tòa án cấp hạt tại Utah, Hoa Kỳ, thực hiện nhiều khuyến nghị liệt kê ở trên của Văn phòng Quản lý nhân sự.

<sup>15</sup>Ví dụ về ứng xử xứng đáng thường được rút ra từ một tổng quan về Chương trình Khen thưởng Công lao và Đề xuất đối với Nhân viên bang Georgia, cho phép các phần thưởng khuyến khích thuộc 3 nhóm: các chương trình khen thưởng công lao, các kế hoạch khen thưởng khuyến khích và các kế hoạch dựa trên mục tiêu. Xem Sơ Kiểm toán và Kế toán, Báo cáo đặc biệt về Thanh toán khuyến khích nhân viên nhà nước, Năm tài chính 2008 tại mục 3-4 (tháng 4/2009), đăng trên [www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud](http://www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud).

<sup>16</sup>Như trên, Điều 4.

<sup>17</sup>Văn phòng Quản lý nhân sự Hoa Kỳ, Văn phòng Giám sát Hệ thống công lao và hiệu quả, Khen thưởng khuyến khích: Bộ mặt đang thay đổi của hiệu suất công nhận, theo dõi báo cáo của một nghiên cứu đặc biệt tại 11 (tháng 3/2000) [sau đây gọi là OPM, Khen thưởng khuyến khích: Bộ mặt đang thay đổi của việc công nhận thực hiện công tác], đăng trên [www.opm.gov/studies/incent00.pdf](http://www.opm.gov/studies/incent00.pdf).

<sup>18</sup>Trên thực tế, việc thiếu sự tham gia đồng đẳng trong quá trình khen thưởng đã là một trong những yếu tố chính góp phần vào sự hoài nghi lan rộng của nhân viên đối với tiện ích của việc khen thưởng khuyến khích như một yếu tố kích thích làm tốt công việc. Để cải thiện mức độ tin tưởng vào hệ thống khen thưởng mới chỉ dừng ở mức thấp, một số cơ quan đã đưa vào áp dụng cơ chế tham gia đồng đẳng vào các chương trình được thiết kế lại của các cơ quan đó. Mặc dù vậy, các cán bộ giám sát và quản lý vẫn có những phản ứng khác nhau về việc tham gia đồng đẳng vào quá trình đề cử giải thưởng và một số người cảm thấy họ bị gạt ra khỏi quá trình ra quyết định. Xem OPM, Các Giải thưởng Ưu đãi: Diện mạo Thay đổi của việc Công nhận Hiệu quả Hoạt động, Điều 8-9.

<sup>19</sup>Điều này có thể được thực hiện, chẳng hạn, bằng cách tổ chức các cuộc điều tra định kỳ đối với nhân viên tòa án (như là trường hợp ở Colorado) giám sát việc thực hiện chương trình để đảm bảo rằng các phần thưởng trong chương trình là thực sự dành cho những đóng góp xuất sắc vào công việc và các ý tưởng sáng tạo và đổi mới.

## Hộp 17. Tăng sự hài lòng với công việc: Khen thưởng Khuyến khích Nhân viên Tòa án tại Tòa án liên bang cấp hạt tại Utah

Chương trình Khen thưởng Khuyến khích Nhân viên Tòa án ở Tòa án quận của Hoa Kỳ ở Utah là trường hợp điển hình theo nhiều cách khác nhau. Không giống như các chương trình công nhận điển hình tại các tòa án khác vốn chỉ tập trung vào một hoặc hai loại phần thưởng được trao hàng năm,<sup>o</sup> Chương trình Utah bao gồm một loạt các phần thưởng có thể được trao tặng suốt năm. Với một vài trường hợp ngoại lệ, việc đủ điều kiện được khen thưởng được mở rộng đến tất cả các nhân viên chính thức của Văn phòng Thư ký của Tòa án. Các tiêu chuẩn, tiêu chí và thủ tục chi tiết liên quan đến phần thưởng được nêu chi tiết tại Sổ tay Nguồn Nhân lực Thư ký, do đó đảm bảo tính minh bạch trong việc quản lý Chương trình.

Các chương trình khuyến khích bao gồm các loại phần thưởng sau đây:

*Phần thưởng Bò thiêng của Thư ký Tòa án*, được trao hàng quý cho một nhân viên là người có công xác định một thông lệ hoặc một quy trình nào đó của tòa án vốn trước đây có chức năng hữu ích và liên quan nhưng nay không còn quan trọng nữa, dẫn chứng bằng tài liệu về tác động của việc loại bỏ thông lệ hoặc quy trình đó và đề xuất sự thay thế cần thiết. Một nhân viên đưa ra khuyến nghị có tác dụng đem lại sự tiết kiệm nhiều nhất thời gian, công sức và lao động của đội ngũ nhân viên sẽ được nhận một chiếc chặn giấy bằng pha lê khắc hình con dấu của tòa án, phần thưởng bằng tiền mặt với số tiền thay đổi theo trường hợp cụ thể và một chứng chỉ công nhận.

*Phần thưởng Nhân viên của quý*, là phần thưởng ghi nhận dịch vụ đặc biệt của một cá nhân hoặc một tập thể được thể hiện một cách nhất quán trong quý và vượt ra ngoài sự trông đợi. Phần thưởng bao gồm một khoản tiền thưởng 500 USD (số tiền này tăng hàng năm theo lạm phát), 8 giờ nghỉ phép, giấy chứng nhận, quà tặng cá nhân và việc công bố tên của người nhân viên trên một tấm đồng được gắn trên một tấm bảng đồng đặt ở nơi nhiều người có thể nhìn thấy.

*Phần thưởng Nhân viên của năm*, ghi nhận dịch vụ đặc biệt của một cá nhân hoặc một nhóm nhân viên thể hiện một cách nhất quán trong năm và vượt quá sự trông đợi. Phần thưởng bao gồm một khoản tiền thưởng 1.000 USD, 16 giờ nghỉ phép, giấy chứng nhận, quà tặng cá nhân và tên của người lao động trên một tấm bảng công cộng

*Tiền thưởng về Hành vi đặc biệt*, được trao cho nỗ lực đặc biệt trong việc thực hiện nhiệm vụ hoặc tình huống đặc biệt, có thể được liên kết với dịch vụ lợi ích công. Phần thưởng dịp đặc biệt này liên quan đến các khoản tiền thưởng và số giờ nghỉ phép thay đổi theo trường hợp cụ thể, cùng với một giấy chứng nhận

*Phần thưởng Ánh sáng rực rỡ*, ghi nhận các nhân viên đã cố gắng hết mình để giúp hỗ trợ người khác; và sự hỗ trợ này không nhất thiết là phải liên quan đến công việc. Theo cơ chế khen thưởng này, bất kỳ nhân viên nào của Văn phòng Thư ký Tòa án, bao gồm các nhân viên tạm thời và bán thời gian, cũng đều được hai giờ nghỉ phép có trả lương hàng năm.

*Phần thưởng Hoan hô*, tặng thưởng cho sự đóng góp tích cực đối với tòa án hoặc một dự án liên quan đến tòa án. Bất kỳ nhân viên nào của tòa án (bao gồm cả nhân viên các phòng xét xử) cũng có thể đủ điều kiện xét khen thưởng và, nếu được trao phần thưởng, họ sẽ nhận được một giấy chứng nhận quà tặng khoảng 15 USD sử dụng cho việc bơm xăng, mua vé xem phim, mua đồ ở cửa hàng tạp hóa hoặc dịch vụ hoặc sản phẩm có liên quan.

*Nghỉ phép để làm công việc từ thiện*, theo chế độ này bất kỳ nhân viên nào trong biên chế cũng có thể nhận được đến 8 giờ nghỉ phép mỗi năm để tham gia vào công việc từ thiện cho bất kỳ tổ chức hoặc lý do hợp pháp nào. Để được nghỉ phép, nhân viên điền một biểu mẫu mô tả công việc và số giờ nghỉ phép được yêu cầu.

Có lẽ nhân tố quan trọng nhất cho sự thành công của chương trình ở Utah là chương trình này dựa trên sự đồng đẳng, mà không phải là được quản lý bởi một giám sát viên hoặc quản trị viên tòa án.<sup>b</sup> Một số quyết định khen thưởng được đưa ra bởi Thư Ký Tòa án cùng với Ủy ban Khen thưởng - gồm bảy nhân viên cùng cấp của Văn phòng Thư Ký, có nhiệm kỳ hai năm, và người quản lý nhân lực của



tòa án chỉ bỏ phiếu trong trường hợp tỷ lệ phiếu bầu sát nhau). Những người được khen thưởng được lựa chọn trong số những người được đề cử bởi các nhân viên và quản lý của Văn phòng Thư ký và các thẩm phán của tòa án, hoặc- đối với Phần thưởng Bò thiêng - trong số những cá nhân nộp đơn đề nghị xét thưởng. Các quyết định của Ủy ban chỉ có thể bị huỷ bỏ bởi Thư Ký Tòa án trong những trường hợp rất hy hữu và đặc biệt. Đối với các phần thưởng khác, việc lựa chọn người nhận phần thưởng và lý do lựa chọn là công việc của cá nhân các nhân viên Văn phòng Thư ký thực hiện. Chẳng hạn, mỗi nhân viên nhận sẽ được phát 30 miếng dán Phần thưởng Ánh sáng Rực rỡ mỗi năm để thưởng cho các đồng nghiệp của mình; phần thưởng cuối năm sẽ được trao cho nhân viên thu thập được 8 miếng dán từ đồng nghiệp của mình. Tương tự như vậy, mỗi nhân viên sẽ được phát 3 thẻ Phần thưởng Hoan hô; họ sẽ ghi tên người được nhận và lý do và nộp lại thẻ cho người giám sát để thực hiện việc trao tặng.

<sup>a</sup> Phần thưởng thường được giới hạn ở việc công nhận các đề xuất phát huy hiệu quả và tính kinh tế trong các hoạt động của tòa án, bao gồm các ý tưởng giúp tiết kiệm chi phí hoặc tăng doanh thu (chẳng hạn, Chương trình Ưu đãi Nhân viên Ngành tư pháp Bắc Carolina) hoặc có hiệu quả đáng kể trong việc loại bỏ mối nguy đối với sự an toàn, giảm chi phí hoạt động hoặc tinh giản thủ tục (chẳng hạn, Chương trình Khuyến khích đề xuất nhân viên hệ thống tòa án thống nhất của New York). Phần thưởng có thể được trao tặng dưới hình thức khác không phải là tiền (chẳng hạn, thưởng nghỉ phép tại Bắc Carolina; bằng khen do Chánh án bang New York ký) cũng như thưởng bằng tiền mặt, dựa trên các khoản tiết kiệm thực tế hoặc dự kiến có được từ việc thực hiện đề xuất (chẳng hạn, thưởng lên đến 1.000 USD cho một nhân viên hoặc 5.000 đô la Mỹ chia đều cho một tập thể ở Bắc Carolina; 25 USD lên đến 10 phần trăm tiết kiệm dành được trong năm đầu tiên sau khi thực hiện đề xuất tại New York).

<sup>b</sup> Xin minh họa như sau: Tại Bắc Carolina, một Ủy ban Đánh giá thuộc Văn phòng Hành chính Các tòa án đánh giá các đề xuất nhận được về hiệu quả, chi phí-hiệu quả, chất lượng dịch vụ và có thể đề nghị đánh giá kỹ thuật hoặc đánh giá bởi chuyên gia và sau đó đưa ra các khuyến cáo về phần thưởng đối với những đề xuất được kiến nghị thực hiện. Tại New York, chương trình khuyến khích được quản lý bởi một Điều phối viên Chương trình, người tiếp nhận và kiểm tra các đề xuất có đủ điều kiện hay không, lấy ý kiến nhận xét của các cơ quan hành chính và giám sát và sau đó chuyển đề xuất tới một Ủy ban Chương trình gồm các Phó Chánh án Tòa Hành chính và Phó Quản trị trưởng về Hỗ trợ quản lý. Ủy ban định kỳ đánh giá các đề xuất và khuyến nghị về phần thưởng với Quản trị trưởng, người có thẩm quyền cuối cùng về quyết định phần thưởng. Chương trình Khuyến khích và công nhân nhân viên ngành tư pháp Colorado cho phép đề cử được thực hiện bởi bất kỳ nhân viên nào làm việc trong cùng một địa hạt tư pháp với người được đề cử và có kiến thức trực tiếp về việc hoàn thành công việc của ứng cử viên. Tuy nhiên, việc đưa ra quyết định cuối cùng thuộc thẩm quyền của các Quản trị viên Tòa án Bang, hành động theo khuyến nghị của Ủy ban Khen thưởng Khuyến khích và Công nhận Nhân viên Ngành, được bổ nhiệm với nhiệm kỳ một năm bởi Quản trị viên Tòa án Bang và bao gồm của một quản trị viên của hạt, một thư ký tòa án, một nhân viên thủ việc, một người được chỉ định và Giám đốc Nhân sự.

## 5. Giáo dục đạo đức và quy tắc ứng xử

Tiêu chuẩn đạo đức của nhân sự tòa án quan trọng không kém so với việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp và tiêu chuẩn đạo đức của thẩm phán. Việc nhận thức rõ nhu cầu về tiêu chuẩn ứng xử cụ thể của nhân viên tòa án không làm công tác xét xử đã tăng lên với sự chuyên nghiệp hóa ngày càng tăng và mức độ trách nhiệm của các công chức này. Tầm quan trọng của nhân viên không làm công tác tư pháp có đạo đức được công nhận bởi Nguyên tắc Ứng xử tư pháp Ban-ga-lo, quy định thẩm phán có trách nhiệm giám sát ứng xử của nhân viên tòa án liên quan đến sự đúng mực, sự bình đẳng, năng lực và sự siêng năng.<sup>20</sup> Trong các hệ thống nơi đạo đức không được nhấn mạnh, nhân viên tòa án có thể làm suy yếu sự bình đẳng của các bên, làm chậm các quá trình của tòa án và phá hỏng hiệu quả và có thể tạo ra tham nhũng trong tòa án. Thiết lập các tiêu chuẩn đạo đức cụ thể cho nhân viên tòa án dưới hình thức một bộ quy tắc ứng xử là một xu hướng tương đối mới nhưng phát triển trong các bộ máy tư pháp trên toàn thế giới. Trong khi các bộ quy tắc ứng xử của

nhân viên tòa án đã tồn tại ở một số nước trong nhiều thập kỷ, lịch sử của các bộ quy tắc này vẫn còn rất ngắn so với các bộ ứng xử trong ngành tư pháp.<sup>21</sup> Việc áp dụng Nguyên tắc ứng xử của nhân sự tòa án của Nhóm Liêm chính tư pháp UNODC năm 2005<sup>22</sup> được cho là một trong những nhân tố tạo ra sự quan tâm trở lại của cộng đồng quốc tế đối với các bộ quy tắc như vậy.<sup>23</sup> Tài liệu đó đặt ra các tiêu chuẩn ứng xử chi tiết đối với nhân viên tòa án hiện tại và một số nhân viên tòa án trước đây về các vấn đề trung thành với nhiệm vụ, bảo mật, xung đột lợi ích và thực hiện nhiệm vụ.

Việc xây dựng một bộ quy tắc ứng xử cụ thể của nhân viên tòa án có thể giúp tăng cường tiêu chuẩn đạo đức và tạo ra một nền văn hóa liêm chính trong hệ thống tòa án. Một bộ quy tắc riêng biệt có thể tập hợp các tiêu chuẩn quy định tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau, thiết lập các quy tắc có khả năng áp dụng rõ ràng đối với nhân viên tòa án, và thông tin cho công chúng về thái độ xử sự họ có thể trông đợi khi tương tác với các nhân viên tòa án. Mặc dù ứng xử của nhân sự tòa án có thể được quy định một cách hiệu quả tại các văn bản pháp luật về chống tham nhũng chung, song các bộ quy tắc đạo đức áp dụng đối với thẩm phán, luật sư hoặc công chức hoặc nội quy áp dụng đối với nhân viên, trong hầu hết các trường hợp bao gồm cả nhân viên tòa án theo các quy tắc chung như vậy, cần được thực hiện hết sức thận trọng, căn cứ vào tính chất cụ thể của chức năng mà các cán bộ này đảm nhận. Trong những trường hợp như vậy, nên thực hiện việc sản xuất sẵn tay cho nhân viên tòa án, trong đó có sự giải thích cụ thể các quy tắc chung khi các quy tắc này áp dụng đối với nhân viên tòa án.

Một số vấn đề cần xem xét về đạo đức thường xuyên được lặp lại trong các bộ quy tắc ứng xử tại nhiều nước. Những vấn đề này bao gồm xung đột lợi ích, tính công bằng, biểu hiện của sự không đúng mực, nhận quà tặng, tính bảo mật, liên lạc đơn phương, thực hiện công vụ siêng năng, lạm dụng chức vụ và việc bảo vệ uy tín và tính độc lập của ngành tư pháp. Những giá trị này phản ánh mong muốn tạo ra một dịch vụ tư pháp vô tư, hiệu quả và công bằng, hỗ trợ nhân dân và trung thành với bộ máy tư pháp. Các vấn đề khác ít phổ biến hơn, nhưng vẫn có thể là quan trọng, có thể bao gồm các hạn chế sau tuyên dụng, đặc biệt là về việc tiết lộ thông tin bí mật, tiết lộ thông tin tài chính cá nhân cho nhân viên tòa án có thẩm quyền ký hợp đồng thay mặt cho tòa án, làm việc ở bên ngoài, sử dụng hợp lý các nguồn lực công, nhiệm vụ báo cáo các hành vi vi phạm đạo đức, việc cung cấp tư vấn pháp lý hoặc giới thiệu đến luật sư và trang phục và tác phong của nhân viên tòa án khi tiếp xúc với dân. Ngoài ra, các bộ quy tắc ứng xử của nhiều bang ở Hoa Kỳ, chẳng hạn, bao gồm

<sup>20</sup>Xem Nguyên tắc ứng xử tư pháp Ban-ga-lo, Giá trị 4: Sự đúng mực, Ứng dụng 4.15 (kiểm soát việc nhận quà tặng hoặc ân huệ); Giá trị 5: Bình đẳng, Ứng dụng 5.4 (kiểm soát việc đảm bảo đối xử bình đẳng và không phân biệt đối xử); Giá trị 6: Năng lực và Sự siêng năng, Ứng dụng 6.6 (kiểm soát việc duy trì với trật tự và sự chính tề trong tổ tụng).

<sup>21</sup>Chẳng hạn, tại Hoa Kỳ, Bộ quy tắc ứng xử mẫu của Nhân viên tòa án không làm công tác xét xử của Hiệp hội Thẩm phán Hoa Kỳ, đăng trên [www.ajs.org/ethics/eth\\_non-judic-employ.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp), đã được sử dụng làm hướng dẫn cho các tòa án bang từ năm 1988 và Bộ quy tắc ứng xử mẫu của những người làm công tác tòa án của Hội Quốc gia Quản lý Tòa án (NACM), đăng trên [www.nacmnet.org/codeofconduct.html](http://www.nacmnet.org/codeofconduct.html), được sử dụng làm hướng dẫn cho các tòa án bang từ năm 1990, trong khi Bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tư pháp của Hội nghị Tư pháp, đăng trên [www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html](http://www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html), quy định về hành vi của nhân viên tòa án ở cấp liên bang từ năm 1995. Cần lưu ý rằng Luật mẫu của NACM đã được sửa đổi hoàn toàn và tái bản vào năm 2007. Về một cuộc khảo sát chi tiết về các bộ quy tắc đạo đức của nhân viên tòa án trên khắp Hoa Kỳ, bao gồm tổng quan về cấu trúc, nội dung, vị trí, định dạng và các cơ chế thực thi của các bộ quy tắc này, xem Karl E. Thoennes III, Kiểm tra và xem xét quốc gia đối với các Bộ quy tắc đạo đức của Quản lý và nhân viên tòa án (Viện Quản lý Tòa án, 2007), đăng trên [www.ncsconline.org/D\\_Icm/programmes/cedp/papers/Research\\_Papers\\_2007/Thoennes\\_NACM-Code.pdf](http://www.ncsconline.org/D_Icm/programmes/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf).

<sup>22</sup>Xem Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc, Báo cáo của Hội nghị lần thứ tư của Nhóm Tư pháp về Tăng cường liêm chính tư pháp (Viên, 27-28 tháng 10 năm 2005) tại 18-21, đăng trên [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>23</sup>Một số nước đã ban hành bộ quy tắc ứng xử của nhân viên không làm công tác xét xử trong nhiều năm qua là Bun-ga-ri vào năm 2003, Philippines (năm 2004, đăng trên [philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts\\_jun04.htm](http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm)), Ru-ma-ni (năm 2006, đăng trên [www.csm1909.ro/csm/linkuri/02\\_06\\_2006\\_4521\\_en.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc)), Nga (năm 2006, đăng trên [www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc](http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc)), Xéc-bi (2009), U-crai-na (2009), và Cô-xô-vô (2010, đăng trên [www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Etikas\\_Stafi\\_Gjyqesor\\_Eng.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikas_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf)). Một số bộ quy tắc ứng xử đặc thù của nhân viên tòa án cũng tồn tại ở các nước khác nhau như Ma-rốc, Pa-lau, Xinh-ga-po và Ta-xma-nia.

các quy định điều chỉnh hoạt động chính trị của nhân viên tòa án khi đang tại nhiệm và liên quan đến tài sản công; các quy định như vậy thường cần thiết khi thẩm phán tòa án bang được bầu trên cơ sở đảng phái.

Bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tòa án cần phản ánh nhu cầu của ngành tư pháp. Trong khi nghiên cứu so sánh các bộ quy tắc của các khu vực tài phán khác sẽ giúp cung cấp ý tưởng và phát triển sự hiểu biết, việc chỉ đơn giản áp dụng một bộ quy tắc mẫu hoặc du nhập một bộ quy tắc từ một quận khác khó có thể thành công trong việc tạo ra một dịch vụ tòa án có tính đạo đức. Để đảm bảo rằng một bộ quy tắc ứng xử là có liên quan đến nhân viên tòa án và giải quyết hiệu quả các vấn đề mà họ thực sự đối mặt, nhân viên tòa án và các bên liên quan khác cần được tham gia vào việc soạn thảo bộ quy tắc. Chẳng hạn, tại Ru-ma-ni, Bộ quy tắc Đạo đức cho nhân viên hành chính của Tòa án và Văn phòng Công tố được xây dựng bởi một nhóm công tác bao gồm đại diện của NSC (xem thảo luận tại mục trước), Bộ Tư pháp, Đoàn luật sư Bu-ca-rét, Liên minh Thư ký tòa án và Tòa án Phúc thẩm Bu-ca-rét và một số cơ quan, tổ chức khác. Trước khi ban hành, dự thảo bộ quy tắc do nhóm công tác soạn nên đã được sử dụng trong các cuộc đào tạo của NSC, trong đó người tham gia có cơ hội thảo luận và tranh luận về dự thảo và thông tin phản hồi của đã được đưa vào dự thảo để làm cho dự thảo hữu ích hơn đối với thư ký tòa án. Tại Bun-ga-ri, Bộ quy tắc ứng xử của Thư ký Tòa án được ban hành bởi Hiệp hội Thư ký Tòa án Quốc gia, mà hiện nay vẫn còn trách nhiệm thực hiện và thực thi đối với Bộ quy tắc này.

Mục tiêu cuối cùng của một bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tòa án không chỉ đơn thuần là việc tạo ra các quy định mới, mà là một đội ngũ nhân viên tòa án có đạo đức hỗ trợ việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp có hiệu quả và không thiên vị. Do vậy, trước khi áp dụng một bộ quy tắc đạo đức mới, những người soạn thảo bộ quy tắc này cũng nên xem xét những loại hình cơ chế thực thi nào là thích hợp nhất. Có thể là một hội đồng về đạo đức có thể được thành lập để giám sát và xem xét các đơn khiếu nại về đạo đức của nhân viên tòa án hoặc khiếu nại đối với nhân viên tòa án có thể được xét xử bởi một hội đồng đạo đức tư pháp. Tuy nhiên, các cơ chế thực thi ít cực đoan hơn, từ khiển trách hành chính đơn giản đối với những vi phạm nhỏ đến sa thải một nhân viên vi phạm quy tắc ứng xử nhiều lần và ở mức độ trầm trọng, có thể sẽ thành công trong hầu hết trường hợp.

Quan trọng hơn, nếu nhân viên tòa án nhận thức được nghĩa vụ đạo đức của mình và hiểu rõ làm sao để áp dụng bộ quy tắc ứng xử trên thực tế, thì một tài liệu như vậy có thể thành công ngay cả khi nó chỉ hướng dẫn một cách đơn giản cho nhân viên tòa án. Đào tạo nhân viên tòa án về một bộ quy tắc mới là một phương pháp thông tin quan trọng để các nhân viên này biết về nghĩa vụ đạo đức của mình và đảm bảo tính hữu dụng của bộ quy tắc đối với họ. Mặc dù việc thuyết giảng cho nhân viên tòa án có thể cung cấp thông tin cho họ về nội dung của bộ quy tắc, song để có thể có hiệu quả, việc đào tạo cần cung cấp cho các nhân viên cơ hội hiểu được bộ quy tắc hoạt động trên thực tế như thế nào. Điều này có thể được thực hiện bằng cách sử dụng các phương pháp học tập tương tác dành cho người lớn và cung cấp các tình huống của những vụ việc thực tế cho phép học viên thảo luận về tính ứng dụng thực tế của bộ quy tắc.

Nghiên cứu trường hợp sau đây cho thấy một bộ quy tắc ứng xử mới đã được tạo ra và thực hiện trên thực tế thông qua đào tạo tại Phi-líp-pin.

### **Hộp 18. Xây dựng và đào tạo cho nhân viên tòa án Phi-líp-pin về bộ quy tắc ứng xử mới**

Sau khi đảm nhiệm vị trí Chánh án Tòa án Tối cao Phi-líp-pin vào năm 1998, Hilario Davide G., Jr đã ban hành một tuyên bố chính sách về cải cách tư pháp, trong đó công nhận tầm quan trọng của việc nâng cấp kỹ năng hành chính và quản lý, tăng cường các nguyên tắc đạo đức và các giá trị đạo đức và tăng cường đạo đức của nhân viên. Chánh án Davide cũng tham gia vào Nhóm Liêm chính Tư pháp vào năm 2003, khi Nhóm này lần đầu tiên thảo luận về dự thảo một bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tòa án. Sử dụng dự thảo đó làm điểm khởi đầu, một số sửa đổi đã được đưa ra để chỉnh sửa bộ quy tắc phù hợp với nhu cầu của ngành tư pháp Philippines. Tòa án Tối cao đã ban hành Bộ quy

tắc ứng xử của nhân viên tòa án vào năm 2004, có hiệu lực vào tháng 6/2004. Bộ quy tắc này áp dụng đối với tất cả các nhân viên tòa án không phải là thẩm phán và được chia thành bốn giáo luật: Trung thành với nhiệm vụ, Bảo mật, Xung đột lợi ích và Thực hiện nhiệm vụ.

Một thời gian ngắn sau khi Bộ quy tắc được thông qua, Học viện tư pháp Phi-líp-pin (sau đây gọi là PhilJA) và Vụ Quản lý Tòa án, Tòa án Tối cao đã hợp tác với Sáng kiến Nhà nước pháp quyền của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ trong việc thiết kế một chương trình đào tạo mới.<sup>a</sup> Khóa đào tạo đã diễn ra trong hai ngày, trong đó những người tham gia lần đầu tiên được hướng dẫn về nội dung và lý do của việc ban hành Bộ quy tắc và sau đó chia thành các nhóm nhỏ. Các nhóm được giao nhiều vụ việc đã được chuẩn bị trước để nghiên cứu trường hợp và được yêu cầu xác định các hành vi vi phạm Bộ quy tắc. Tiếp theo đó là một cuộc thảo luận về việc áp dụng Bộ luật đối với các vụ việc điển hình được nghiên cứu và về công việc của những người tham gia. Các đại biểu tham dự thấy khóa đào tạo cung cấp nhiều thông tin và hữu ích. Đáng chú ý là một số người trước khi tham gia khóa đào tạo không quen với các khái niệm về đúng mực và biểu hiện của sự đúng mực.

Nhìn chung, trong năm 2005, các buổi đào tạo về Bộ quy tắc mới đã được thực hiện đối với hơn 10.000 nhân viên tòa án trên khắp Phi-líp-pin - gần một nửa của toàn bộ nhân viên ngành tư pháp. Những cuộc đào tạo tương tự được tiếp tục trong suốt các năm 2006-2007 và được bổ sung bởi các tập tài liệu giới thiệu và áp phích mang tính chất giáo dục do PhilJA sản xuất. Tập tài liệu giới thiệu<sup>b</sup> in lại nguyên văn Bộ quy tắc và đã được phát cho tất cả nhân viên tòa án và được làm cho có thể tiếp cận đối với công chúng. Các áp phích<sup>c</sup> cho thấy ba kịch bản đơn giản minh họa hành vi phù hợp của nhân viên tòa án. Các tờ áp phích này được phát cho các tòa án trên toàn quốc và được treo ở vị trí nổi bật để công chúng có thể nhìn thấy. Các tập tài liệu quảng cáo cũng áp phích được ban hành nhằm mục đích nhắc nhở nhân viên tòa án về nghĩa vụ đạo đức của họ và nâng cao nhận thức của người dân về những hành vi mà người dân có thể trông đợi từ phía các nhân viên tòa án. Để tăng cường sự hiểu biết của các cơ quan tư pháp về nguyên tắc đạo đức, PhilJA hiện đang soạn thảo một phiên bản chú thích của Bộ quy tắc. Khi được hoàn thành, tài liệu này sẽ được phát cho tất cả các nhân viên tòa án ở Philippines.

<sup>a</sup>Chương trình đào tạo mẫu, bao gồm tổng quan về mục tiêu và chiến lược giảng dạy, đăng trên [http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1\\_Judicial\\_Reform\\_Advocacy\\_Orientation\\_Workshop.pdf](http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Advocacy_Orientation_Workshop.pdf).

<sup>b</sup>Đăng trên [www.abanet.org/rol/publications/philippines\\_code\\_of\\_conduct\\_brochure.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_brochure.pdf).

<sup>c</sup>Đăng trên [www.abanet.org/rol/publications/philippines\\_code\\_of\\_conduct\\_poster.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_poster.pdf).

## **6. Chỉ số đánh giá và hiệu quả công việc**

Đánh giá hiệu quả công việc thường xuyên của nhân viên hỗ trợ tòa án phục vụ cho việc thiết lập các thực hành tiêu chuẩn áp dụng cho các công việc hành chính và hiệu quả công việc của cá nhân các nhân viên trong nỗ lực đánh giá mức độ phù hợp của dịch vụ của nhân viên với tiêu chuẩn về hiệu quả, tính nhất quán, công bằng và liêm chính. Đánh giá có thể bao gồm một loạt các vấn đề, chẳng hạn như sự có mặt, tránh xung đột lợi ích, thể quan hệ nhân viên với thái độ tôn trọng và các thực hành công việc hiệu quả. Do vậy, việc đánh giá có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực thi các thông lệ có tính chuẩn mực và đảm bảo nâng cao nhận thức của nhân viên tòa án và tuân thủ các chuẩn mực được thiết lập.

Các nguyên tắc quan trọng cần xem xét khi đánh giá hiệu quả công việc của nhân viên tòa án bao gồm tính hiệu quả, tính nhất quán và sự trung thực. Những mục tiêu này có thể đạt được thông qua việc đặt ra các hướng dẫn và tiêu chuẩn rõ ràng cho các quy trình chủ chốt phù hợp với việc thực hiện các chức năng của nhân viên tòa án. Tiêu chuẩn hóa các quy trình hành chính cũng rất quan trọng vì có thể giúp tạo ra một đội ngũ nhân viên hành chính có khả năng hơn. Chẳng hạn, xây dựng các thực hành tiêu chuẩn về việc tiếp nhận, xử lý và trao đổi thông tin về các tài liệu và thủ tục tòa án quan trọng cho phép các nhân viên được



thông tin tốt hơn về việc thực hiện các công việc họ được giao đảm nhiệm hàng ngày như thế nào. Cuối cùng, điều này có thể góp phần ổn định trong việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp do trường hợp và công việc cùng loại được xử lý giống nhau. Hơn nữa, việc nhân viên quen thuộc hơn với các tiêu chuẩn rõ ràng và đáng tin cậy có thể dẫn đến hiệu quả cao hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ của họ. Cuối cùng, tiêu chuẩn hóa các quy trình có thể giúp phát hiện bất kỳ hành vi sai trái nào, có thể là do xử sự không trung thực hoặc việc thực hiện các hành vi tham nhũng. Bằng cách thiết lập những thông lệ, thời hạn và quy tắc rõ ràng liên quan đến các thủ tục hành chính của tòa án, các hoạt động phi đạo đức và tham nhũng cuối cùng sẽ trở nên khó che đậy hơn, đặc biệt là tại các cấp hành chính cấp dưới vốn dĩ dễ bị tổn thương hơn.

Một hệ thống tốt để đánh giá hiệu quả công việc của nhân viên tòa án phải gắn liền với tiền công hoặc cơ chế khuyến khích khác, tạo ra cơ chế khen thưởng cho thái độ ứng xử tích cực và áp dụng các biện pháp khuyến khích để nhân viên điều chỉnh hành vi chưa chuẩn mực trước khi hành vi này trở nên có hại và đòi hỏi phải áp dụng biện pháp kỷ luật. Chẳng hạn, một số khu vực tài phán đang áp dụng thông lệ đánh giá hiệu quả công việc thường xuyên do một giám sát viên và một nhân viên tòa án cùng xem xét, để nhân viên được đánh giá có thể được ghi nhận vì làm việc tốt và biết rõ về những lĩnh vực nào cần được cải thiện.

Một ví dụ mang tính chất thông tin về một hệ thống tòa án đã sử dụng các kỹ thuật đánh giá hiệu quả công việc khác nhau để nâng cao tính hiệu quả và tính nhất quán được lấy từ một dự án về tòa án thí điểm tại tòa án hạt Itagüí của Colombia, nằm bên ngoài Medellin, thành phố lớn thứ hai của nước này.

#### **Hộp 19. Đánh giá, chỉ số đánh giá hiệu quả công việc và nhân viên tòa án ở Colombia**

Trường hợp các tòa án tại quận Itagüí (Colombia) là một ví dụ về quản trị bộ máy xét xử hiệu quả và được chuẩn hóa. Chương trình Itagüí bắt đầu vào năm 1989, khi hiệp hội kinh doanh địa phương hợp tác với các cơ quan tư pháp lập ra một chương trình quản lý mẫu về tính hiệu quả và các kỹ thuật dịch vụ hướng tới khách hàng của các thông lệ quản lý kinh doanh. Tới năm 1995, các tiêu chuẩn hiệu quả công việc mới đã được thiết lập để xem xét và cải thiện các mục tiêu và tiến bộ ban đầu.

Tòa án đã phân chia công việc nhằm nâng cao hiệu quả, bằng việc tách gán như toàn bộ nhân viên hỗ trợ hành chính khỏi thẩm phán và tập trung khối nhân viên này trong một Văn phòng Hỗ trợ Tư pháp duy nhất (sau đây gọi là JSO). Trong văn phòng này, các mục tiêu và tiêu chuẩn hiệu quả công việc mới đã được thiết lập đối với nhân viên tòa án và các chương trình đào tạo mới cũng chú trọng tới các tiêu chuẩn này. Nhân viên tòa án trong JSO quản lý tất cả các tòa án Itagüí và tất cả các nhân viên phải đáp ứng các tiêu chuẩn như nhau. Hệ thống khuyến khích thiết lập các mục tiêu và tiêu chuẩn được xác định rõ ràng và đảm bảo các mục tiêu và tiêu chuẩn này được đáp ứng thông qua đào tạo thường xuyên và đánh giá định kỳ. Các chỉ số bao gồm thời hạn dịch vụ cụ thể được phân theo loại hình công việc, chẳng hạn như thu thập tài liệu, lập hồ sơ, trả lời và trao đổi với nhân viên tòa án. Đánh giá được thực hiện bên ngoài cũng như trong nội bộ bởi tòa án, bằng phương tiện kiểm toán tài liệu và lập các báo cáo cuối cùng. Đánh giá cho phép tòa án và thẩm phán xác định khi nào nhân viên hành chính không hoàn thành nhiệm vụ một cách đúng đắn cũng như thu thập dữ liệu về hiệu quả công việc và năng suất của nhân viên. Hơn nữa, hệ thống tòa án còn được tin học hóa, cho phép các thẩm phán và nhân viên của JSO theo dõi và phân tích các xu hướng hiện tại trong quản lý vụ việc ở tất cả các giai đoạn tố tụng. Các cuộc khảo sát sau đó được tiến hành giữa các nhân viên tòa án trên khắp Colombia chỉ ra rằng nhân viên tòa án Itagüí được làm quen với các tiêu chuẩn hiệu quả công việc và nhiệm vụ của riêng họ tốt hơn những người đảm nhiệm các vị trí tương tự của họ ở các vùng khác của đất nước.

Bằng cách sử dụng các chỉ số tiêu chuẩn để đánh giá hiệu quả thực hiện các công việc hành chính, mức độ tiêu chuẩn hóa và hiệu quả cao mà chương trình Itagüí đạt được đã được công nhận ở tầm quốc tế, được trao chứng chỉ ISO 9001 về tiêu chuẩn hóa. Những thành tựu này cũng được Tòa án Tối cao công nhận và Tòa án Tối cao đã trao phần thưởng "Xuất sắc trong công lý" cho hệ thống Itagüí. Tòa án Tối cao và các tòa án khác trong khu vực có kế hoạch thực hiện các phương pháp tiêu chuẩn hóa và chỉ số hiệu quả thực hiện công việc đã được sử dụng tại các tòa án Itagüí trong giai đoạn tiếp theo của cải cách tư pháp đang diễn ra ở Colombia, dự kiến hoàn thành trước năm 2010.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Khi các nỗ lực cải cách đã thành công trong việc giảm tình trạng tổn động và kém hiệu quả của các tòa án cũng như cải thiện lòng tin và nhận thức của công chúng đối với các dịch vụ của tòa án, một số ý kiến chỉ trích cho rằng hệ thống này sẽ không thể áp dụng được cho tất cả các khu vực của đất nước, đặc biệt là đối với những khu vực lạc hậu về phát triển kinh tế, là những nơi có thể không có khả năng hỗ trợ được sự hợp tác độc đáo giữa khối tư nhân và khối nhà nước được thấy tại Itagüí.

## **7. Xử lý kỷ luật**

Bản thân các bộ quy tắc ứng xử và các đợt đánh giá hiệu quả công việc của nhân viên tòa án sẽ mất đi mục đích của nó nếu không có cơ chế xử lý kỷ luật tương xứng để giải quyết các hành vi vi phạm các tiêu chuẩn này. Do vậy, phát triển một hệ thống trong đó nhân viên tòa án phải chịu trách nhiệm về những hành vi vi phạm quy định của tòa án, chính sách, bộ quy tắc ứng xử hay thái độ xử sự không chuyên nghiệp nói chung là yếu tố quan trọng để tạo ra tính trách nhiệm và khuyến khích tính chuyên nghiệp trong quản lý tòa án cũng như nâng cao hiệu quả và năng lực của tòa án.

Mặc dù không có một cách thức chính xác để xây dựng các chính sách kỷ luật, song các thủ tục kỷ luật hiệu quả đều có những đặc điểm chung. Chẳng hạn, một hệ thống kỷ luật lũy tiến thường được sử dụng để đảm bảo các hình phạt được áp dụng tương xứng với mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Điều này giúp tạo ra một hệ thống xử lý kỷ luật công bằng và hỗ trợ các mục tiêu lớn hơn của tổ chức. Cùng với việc cung cấp cho nhân viên tòa án các quy định bằng văn bản nêu rõ về những hành vi vi phạm bị xử lý và mức độ xử lý, thì hệ thống kỷ luật lũy tiến còn đảm bảo các hình thức bảo vệ theo các thủ tục pháp lý cần thiết đối với những thông lệ sai trái, bởi các mức độ xử lý kỷ luật được thiết lập một cách rõ ràng và các giám sát viên phải tuân theo rất nhiều bước trước khi hình phạt cuối cùng là sa thải có thể được áp dụng. Nhân viên tòa án phải có quyền đảm bảo việc tuân thủ các thủ tục pháp lý cần thiết như những người bị đưa ra xét xử trước tòa án và hệ thống xử lý kỷ luật phải công bằng và minh bạch đối với nhân viên. Sau khi các thủ tục xử lý kỷ luật đã bắt đầu, nhân viên phải được thông báo ở tất cả các giai đoạn về hậu quả xảy ra nếu nhân viên đó không giải quyết vấn đề và bất kỳ biện pháp kỷ luật nào cũng đều phải dựa trên căn cứ thực tế, không được đưa ra một cách tùy tiện.

Các yếu tố phổ biến khác của hệ thống kỷ luật bao gồm: (a) thường xuyên xem xét và sửa đổi các quy định hiện hành, (b) đưa vào hệ thống các cơ chế cho phép nhân viên tòa án kháng cáo đối với biện pháp kỷ luật nếu họ cảm thấy rằng mức độ xử lý kỷ luật là không phù hợp hoặc không có cơ sở; (c) tiến hành đào tạo về các thủ tục xử lý kỷ luật cho các giám sát viên để đảm bảo rằng các thủ tục được sử dụng đúng cách thức và (d) thiết lập các thủ tục khiếu nại để cho phép giải quyết các tranh chấp giữa nhân viên với giám sát viên và buộc các giám sát viên phải chịu trách nhiệm về hành vi vi phạm các quy định về nhân sự. Nghiên cứu trường hợp dưới đây minh họa cách thức lồng ghép những yếu tố chủ chốt này vào các quy trình thủ tục xử lý kỷ luật nhân viên tòa án hiện đang tồn tại ở nhiều hệ thống tòa án tiểu bang khác nhau ở Hoa Kỳ.

#### **Hộp 20. Xử lý kỷ luật nhân viên tòa án tại Hoa Kỳ**

Hầu hết các hệ thống tòa án bang tại Hoa Kỳ sử dụng một số biến thể của một hệ thống xử lý kỷ luật lũy tiến theo mức độ vi phạm để buộc nhân viên tòa án không làm công tác xét xử chịu trách nhiệm về hành vi phi đạo đức hoặc không chuyên nghiệp. Các hệ thống như vậy khác nhau về chi tiết; tuy nhiên, nổi lên một số phương pháp tiếp cận và nguyên tắc chung, ngày càng được các tiểu bang áp dụng trong các hệ thống xử lý kỷ luật của mình. Các chủ đề này có thể được tóm tắt như sau:

**Tạo điều kiện cho nhân viên tòa án truy cập các quy định bằng văn bản về xử lý kỷ luật nhờ đó giảm bớt sự mơ hồ và khả năng hiểu lầm.** Chẳng hạn, Tòa án Tối cao của Nebraska đã thông qua một bộ chính sách và thủ tục nhân sự chính thức áp dụng cho tất cả các tòa án tại bang và thiết lập quá trình xử lý kỷ luật đối với nhân viên tòa án. Tại California, không có một bộ thủ tục duy nhất; thay



vào đó, mỗi tòa án thẩm quyền rộng của quận lại có một kế hoạch nhân sự tòa án riêng dựa trên hướng dẫn chung của bang về quy định đối với nhân viên tòa án và tạo ra các thủ tục xử lý kỷ luật và cách chức. Một số tòa án xây dựng sổ tay nhân viên trong đó nêu chi tiết một cách rõ ràng các tiêu chuẩn áp dụng với nhân viên tòa án, các bước liên quan đến quá trình xử lý kỷ luật lũy tiến và các quyền của họ với tư cách là nhân viên tại mỗi bước. Các áp phích cổ động, bảng thông báo và sách quy tắc đơn giản cũng được sử dụng với mục tiêu tổng quát là các quy định được lập bằng văn bản và nhân viên tòa án được thông báo đầy đủ về quá trình xử lý kỷ luật.

**Tạo điều kiện cho nhân viên của ngành tòa án ở mọi cấp được tham gia vào quá trình xem xét và sửa đổi/cập nhật thường xuyên các quy định xử lý kỷ luật cần để đảm bảo các quy định đó hợp lý và dễ dàng tiếp cận đối với mọi nhân viên tòa án.** Chẳng hạn, Sở Tư pháp của bang Oregon đã tạo ra một hệ thống trong đó tất cả các nhân viên tư pháp có cơ hội cho ý kiến về những đề xuất sửa đổi quy định, và các ý kiến phản hồi của họ sau đó được đưa vào các bản cập nhật thực tế được thực hiện vài năm một lần.

**Thủ tục kỷ luật tốt quy định hậu quả cụ thể áp dụng đối với từng loại hành vi sai trái, trong đó nêu rõ hình thức kỷ luật đầu tiên đối với hành vi.** Bước đầu tiên trong quá trình này thường là cảnh cáo miệng nhân viên do giám sát viên thực hiện. Nếu hành vi không được cải thiện, bước tiếp theo là cảnh cáo bằng văn bản, đưa vào hồ sơ cá nhân của nhân viên. Một số hình thức thử thách hoặc có thể là tạm đình chỉ công tác thường được áp dụng sau đó. Một số tòa án sau đó áp dụng hình thức kỷ luật cao hơn tiếp theo đó là giáng chức hoặc giảm lương, trong khi những tòa án khác áp dụng thẳng luôn bước cuối cùng – sa thải. Nói chung, những vi phạm nhỏ như đi muộn sẽ bắt đầu ở hình thức cảnh cáo miệng, trong khi các vi phạm nghiêm trọng hơn như hành vi gian lận hoặc lạm dụng sẽ bắt đầu ở một bước cao hơn.

**Áp dụng trong hệ thống các cơ chế khiếu nại lên cấp cao hơn như là một phần của chính sách xử lý kỷ luật giúp nâng cao sự công bằng.** Chẳng hạn, Sở Tư pháp Oregon đã thành lập một Ban Cứu xét dành riêng cho mục đích này, có thành phần là một thẩm phán xét xử, một quản trị viên tòa án, một nhân viên ở vị trí giám sát và ba nhân viên tòa án không ở vị trí giám sát do Chánh án bổ nhiệm với nhiệm kỳ 3 năm. Nếu một nhân viên có khiếu nại về biện pháp kỷ luật lên Ban Cứu xét, giám sát viên có trách nhiệm phải chứng minh rằng nhân viên đó đã có hành vi không đúng đắn và biện pháp kỷ luật áp dụng là hoàn toàn chính đáng và hợp lý. Nếu Ban Cứu xét không đồng ý với giám sát viên sau khi mọi bằng chứng đã được đưa ra, biện pháp kỷ luật được hủy bỏ và hồ sơ nhân sự của người lao động được điều chỉnh để phản ánh kết quả này. Tương tự như vậy, một quá trình khiếu nại liên quan đến hành vi vi phạm quy định của giám sát viên cũng có thể vận hành như là một cơ chế khiếu nại. Đây là phương pháp tiếp cận được sử dụng tại Nebraska, nơi nhân viên có khả năng khiếu nại các biện pháp kỷ luật và vi phạm nguyên tắc hoặc việc xử lý không công bằng của các giám sát viên thông qua thủ tục khiếu nại. Trong khi không phải vấn đề nào cũng là vấn đề khiếu nại, chẳng hạn như đánh giá hiệu quả công việc và mức lương, cơ chế này vận hành như một biện pháp kỷ luật có thể đối với người giám sát và buộc người giám sát chịu trách nhiệm trước các tiêu chuẩn giống các tiêu chuẩn các nhân viên tòa án khác phải đáp ứng.

**Đào tạo giám sát viên về thủ tục xử lý kỷ luật cũng quan trọng như giáo dục nhân viên tòa án về các tiêu chuẩn họ phải đáp ứng.** Cần đào tạo khi các giám sát viên mới được tuyển dụng hoặc thăng chức cũng như đào tạo định kỳ cho tất cả các giám sát viên để đảm bảo các chính sách và thủ tục được hiểu rõ và thực hiện. Chẳng hạn, Văn phòng Hành chính Tòa án ở New Mexico tổ chức đào tạo cho tất cả giám sát viên mới cũng như tổ chức hội thảo quanh năm cho ngành tòa án ở mọi cấp về các vấn đề nhân sự, bao gồm cả việc xem xét mở rộng các thủ tục kỷ luật. Điều này là cần thiết khi quy định và chính sách được cập nhật hoặc sửa đổi, nhưng ngay cả khi không có sửa đổi việc làm này vẫn có ý nghĩa quan trọng vì nó giúp tạo ra một văn hóa về tính chuyên nghiệp và các tiêu chuẩn cao của các giám sát viên.

## 8. Các hiệp hội nghề nghiệp

Một phương tiện xây dựng tinh nghiệp đoàn và tinh thần đồng đội giữa các nhân viên hỗ trợ tòa án là thúc đẩy việc thành lập các hiệp hội toàn quốc của các quản trị viên tòa án hoặc thư ký tòa án. Như vậy các hiệp hội nghề nghiệp có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc thay đổi nhận thức nhân viên hỗ trợ tòa án đối với chính họ từ một đội ngũ thư ký văn phòng cấp thấp và phụ thuộc sang một nhóm chuyên nghiệp và bán chuyên nghiệp thúc đẩy việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp hiệu quả. Các hiệp hội nghề nghiệp cũng phục vụ cho việc nâng cao nhận thức của công chúng và nhận thức của các cơ quan tư pháp về địa vị pháp lý của nhân viên hỗ trợ tòa án. Các hiệp hội như vậy giúp các thành viên của mình nhìn nhận được và có cơ hội dịch vụ để hỗ trợ nhiệm vụ và công việc của các hệ thống tòa án mà họ đại diện. Hiệp hội lâu đời nhất trong số các hiệp hội này là Hiệp hội Thư ký Tòa án Liên bang tại Hoa Kỳ,<sup>24</sup> được thành lập vào năm 1922. Các hiệp hội khác bao gồm Hội Công chức Các dịch vụ Tiền xét xử và Quản chế Liên bang<sup>25</sup> và Hội nghị Quốc gia Thư ký về Phá sản.<sup>26</sup> Kể từ đó, rất nhiều hiệp hội tương tự đã được thành lập ở cấp liên bang, bang và địa phương tại Hoa Kỳ. Hiệp hội cũng đã được thành lập tại Ca-na-đa<sup>27</sup> và tại Úc và đóng một vai trò quan trọng trong việc tăng cường và thống nhất các cấp bậc nhân sự tòa án trên phạm vi địa lý rộng lớn của các nước đó. Nhân viên hỗ trợ tòa án ở Bun-ga-ri thành lập hiệp hội của mình vào năm 2000 và hội này hiện có hàng nghìn thành viên. Hội mới nhất là hiệp hội thành lập tại U-crai-na, nơi các lãnh đạo nhân sự hỗ trợ chủ chốt của một số tòa án trên cả nước, cùng với một chuyên gia quốc tế, đã được chính phủ chính thức phê duyệt và thành lập hiệp hội của họ vào năm 2009. Các hiệp hội cũng được thành lập ở cấp quốc tế và khu vực, chẳng hạn như Hiệp hội Quốc tế Quản trị Tòa án<sup>28</sup> thành lập vào năm 2005 hoặc Liên minh Rechtspfleger châu Âu thành lập vào năm 1965. Các hội này lên kế hoạch và tiến hành hội nghị quốc gia và khu vực được thiết kế để đào tạo nghề thường xuyên, tạo điều kiện cho việc triển khai mạng lưới giữa nhân viên các tòa án khác nhau, trao đổi ý tưởng và các thông lệ tốt nhất và xây dựng các khuôn khổ quốc gia mạnh mẽ là cơ sở để họ tạo ra các diễn đàn và các nhóm lợi ích để theo đuổi mục tiêu và mục đích nghề nghiệp của mình. Các hiệp hội cũng có tác dụng như một khuôn khổ tổ chức thông qua đó nhân viên tòa án vận động hành lang một cách tập thể và thúc đẩy nhu cầu và lợi ích đặc biệt của họ.

## 9. Kết luận và khuyến nghị

Tầm quan trọng của việc thành lập và bồi dưỡng một đội ngũ cán bộ tòa án có tính chức năng cao, chuyên nghiệp là không thể phủ nhận. Nói cách khác, nhân viên tòa án là chất kết dính của toàn bộ hệ thống xét xử và có vai trò rất quan trọng trong sự tương tác của họ giữa bộ máy tư pháp và các tác nhân khác trong hệ thống xét xử, bao gồm các luật sư, nhân chứng và - có lẽ là quan trọng nhất – là công chúng. Do đó, điều quan trọng là phải phân bổ nguồn lực thích hợp để tuyển dụng, đào tạo và duy trì đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp đủ điều kiện để hỗ trợ các cơ quan tư pháp.

Một vài khuyến nghị có thể được rút ra từ Chương này như sau:

- Những nỗ lực nhằm tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp cần bao gồm các biện pháp đảm bảo và duy trì chất lượng, động cơ và tính liên tục của nhân viên tòa án có kỹ năng.
- Các sáng kiến quản lý nhân sự cần được áp dụng để giải quyết các vấn đề như lựa chọn minh bạch và

<sup>24</sup>Xem [www.fcca.ws](http://www.fcca.ws).

<sup>25</sup>Xem [www.fppoa.org](http://www.fppoa.org).

<sup>26</sup>Xem [www.ncbcimpact.org](http://www.ncbcimpact.org).

<sup>27</sup>Xem Hội Quản trị viên Tòa án Ca-na-đa, [www.acca-ajc.ca](http://www.acca-ajc.ca).

<sup>28</sup>Xem [www.iaca.ws](http://www.iaca.ws).

<sup>29</sup>Xem [www.rechtspfleger.org](http://www.rechtspfleger.org). Rechtspfleger là các công chức tư pháp cấp cao được ủy quyền thực hiện một số chức năng tư pháp độc lập nhất định, chẳng hạn như giải quyết các vụ việc không phải tranh chấp, giám sát việc thi hành án hoặc thực hiện các chức năng quản lý của tòa án.

dựa trên sự xứng đáng và hệ thống bổ nhiệm, tiền công, phát triển nghề nghiệp và các chương trình đào tạo thường xuyên, đánh giá hiệu quả công việc nhân viên thường xuyên, hệ thống công trạng và quy tắc ứng xử.

- Đảm bảo xây dựng các chương trình đào tạo trong bối cảnh tiên hành đánh giá nhu cầu đào tạo và phân tích cơ sở hạ tầng của hệ thống tòa án phù hợp với chức năng của hệ thống.
- Điều quan trọng là chương trình đào tạo không chỉ liên quan đến nhân viên tòa án, mà còn có thể được điều chỉnh để phù hợp với phong cách học tập của người được đào tạo.
- Một chương trình cải cách tư pháp làm phát sinh nhân sự mới hoặc gia tăng tính chất chuyên nghiệp hóa nhân sự tòa án cần được hỗ trợ bởi phân bổ ngân sách đầy đủ để đảm bảo tiền lương, lợi ích và các nguồn lực làm việc thỏa đáng.
- Để có thể đáng tin cậy, bất kỳ hệ thống khuyến khích nào đối với cán bộ tư pháp và nhân viên tòa án cần được điều chỉnh bởi một tập hợp các quy định rõ ràng và minh bạch.
- Xây dựng một bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tòa án cụ thể có thể giúp tăng cường tiêu chuẩn đạo đức và tạo ra một văn hóa liêm chính trong hệ thống tòa án.
- Bất kỳ bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tòa án nào cần phản ánh nhu cầu của ngành tư pháp và không chỉ đơn giản bao gồm một tập hợp các quy định mới mà là bồi dưỡng và phát triển một đội ngũ nhân viên tòa án có vô tư, hiệu quả và có đạo đức.
- Phát triển một hệ thống trong đó nhân viên tòa án có thể phải chịu trách nhiệm về việc vi phạm các quy định của tòa án, chính sách, quy tắc ứng xử hoặc hành vi không chuyên nghiệp nói chung là một yếu tố quan trọng trong việc tạo ra tính trách nhiệm và khuyến khích tính chuyên nghiệp.
- Việc hình thành các hiệp hội nghề nghiệp quốc gia của các quản trị viên hoặc thư ký tòa án có thể là một phương tiện để xây dựng tính nghiệp đoàn giữa các nhân viên tòa án.

### III. QUẢN LÝ TÒA ÁN VÀ VỤ VIỆC

#### 1. Giới thiệu

Khung thể chế trong đó tòa án hoạt động một cách lịch sử đã không đặt ra sự chú trọng vấn đề quản lý và quản trị đúng đắn. Do một số lý do, ba thập kỷ qua đã chứng kiến sự đưa vào hệ thống tòa án nhiều nguyên tắc và thực hành quản lý theo định hướng tăng năng suất, cải thiện giải quyết vụ việc và giảm chi phí. Chương này làm rõ một số sáng kiến quan trọng hơn đã được thực hiện trong lĩnh vực này và cung cấp hướng dẫn và nguồn lực cho hệ thống tòa án – cũng cho thẩm phán và nhân viên thuộc các hệ thống này – là các cơ quan có thể đã bắt đầu những nỗ lực như vậy gần đây hơn so với những cơ quan khác.

Trên thực tế, các hệ thống xét xử có thể đạt được lợi thế quan trọng bằng việc áp dụng các phương pháp tiếp cận như vậy. Chương này được tổ chức theo 4 phần: Phần thứ nhất là vào sổ vụ việc, lưu giữ hồ sơ và, khái quát hơn, về quản lý thông tin. Phần thứ hai có nội dung là các hệ thống phân công giải quyết vụ việc, có vai trò quan trọng đối với các viễn cảnh tư pháp và quản lý. Phần thứ ba thảo luận nguyên tắc và thủ tục quản lý vụ việc. Cuối cùng, phần bốn cung cấp tổng quan những gì công nghệ thông tin có thể làm để cải thiện chức năng của hệ thống tư pháp có chú ý đến nhiều rủi ro và khó khăn liên quan đến thách thức này.

Trong khi thực hiện nhiệm vụ, thẩm phán, quản trị viên tòa án, thư ký, nhân viên cảnh sát, đương sự, luật sư và những người tham gia quan trọng khác liên quan đến việc quản trị bộ máy xét xử tư pháp đòi hỏi nhiều dữ liệu và thông tin. Tại các cơ quan tòa án, quản lý thông tin theo truyền thống được hỗ trợ bởi hai công cụ cơ bản: sổ ghi vụ việc giấy và thư mục vụ việc. Thông thường, sổ ghi vụ việc giấy là cuốn sổ chứa các thông tin cơ bản về mọi vụ việc do tòa án giải quyết. Thư mục vụ việc, thay vào đó, thường là thư mục giấy tập hợp mọi tài liệu liên quan đến một vụ việc cụ thể, bao gồm cả biên bản phiên tòa và các bản sao. Những công cụ như vậy cung cấp thông tin quan trọng cho việc ra quyết định tư pháp cũng như quyết định về quản lý. Những công cụ này cũng cung cấp dữ liệu cơ bản cần thiết cho việc tạo điều kiện cho hoạt động của tòa án và hành động của các bên; giúp đảm bảo tính trách nhiệm, việc cung cấp tài liệu phù hợp, sự tuân thủ pháp luật và sự công bằng của thủ tục tố tụng và các quyết định của tòa án. Các hệ thống thông tin tư pháp như vậy, dù là điện tử hoặc trên giấy, là các công cụ thể chế và tổ chức rất quan trọng để đảm bảo tính hiệu quả cho các nguyên tắc cơ bản của việc tuân thủ các thủ tục pháp lý cần thiết. Do vậy, các hệ thống thông tin tư pháp này cần được tổ chức tốt và củng cố một cách thích hợp bởi các quan chức tòa án để gìn giữ và đảm bảo khả năng tiếp cận các hệ thống này. Tổ chức, các nguồn lực và nỗ lực mà cần thiết để giữ tất cả cho các tài liệu này cập nhật, đầy đủ, nhất quán, an toàn và tiếp cận được nhanh chóng đối với những người có quyền tiếp cận không thể bị xem nhẹ.

Quản lý thông tin tư pháp cũng đòi hỏi việc công bố các bản án thông qua các báo cáo pháp luật và trên Internet. Việc công bố như vậy đóng vai trò quan trọng trong hoạt động của hệ thống tư pháp. Điều rất quan trọng đối với việc quản lý vụ việc một cách đúng đắn và việc phát triển của án lệ là những người làm công tác xét xử cần truy cập được dễ dàng các bản án dưới dạng vật lý hoặc điện tử ở cấp độ quốc gia cũng như quốc tế.

Gần đây, việc triển khai ngày càng tăng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) trong các hệ thống xét xử đã có tác động mạnh mẽ đối với quản lý thông tin. Kết quả là quản lý thông tin ngày càng trở nên được hỗ trợ bởi công nghệ và có khả năng hơn nhờ công nghệ.<sup>30</sup> Tuy nhiên, sự sẵn có của công nghệ như vậy không

phải là điều kiện tiên quyết cho việc quản lý hiệu quả vụ việc và tòa án. Thực ra thì những quy tắc và hướng dẫn chủ yếu về quản lý tòa án và vụ việc áp dụng đối với các hệ thống được tăng cường bởi các phương tiện truyền thông cũng như điện tử đều như nhau. Do đó, chương này sẽ bắt đầu bằng việc thảo luận các vấn đề chung (phân công giải quyết vụ việc và quản lý tiến trình vụ việc - phần 3 và 4), trong khi các vấn đề liên quan cụ thể đến công nghệ thông tin và truyền thông sẽ được xem xét ở giai đoạn tiếp theo (phần 5).

#### Người quản lý tòa án

Một trong những hậu quả của việc sử dụng ngày càng tăng hệ thống tư pháp chính thức là sự thay đổi tương ứng của vai trò của thẩm phán cũng như người đứng về hành chính tư pháp, thường được gọi là "người quản lý tòa án" hoặc "lục sự". Quản lý vụ việc, đánh giá hiệu quả công việc và phát triển công nghệ làm gia tăng tính phức tạp về mặt tổ chức của tòa án và đòi hỏi các kỹ năng và khả năng chuyên môn mới không nhất thiết phải phù hợp với nét đặc trưng nghề nghiệp truyền thống hoặc mô tả công việc của thẩm phán.

Điều này dẫn đến việc gia tăng sự nổi bật của vị trí của quản trị viên tòa án, là người có thẩm quyền đối với mọi nhiệm vụ quản trị và quản lý tòa án không phải là công tác xét xử tại nhiều khu vực tài phán. Cụ thể hơn, các nhiệm vụ thường được giao cho những người quản lý hoặc điều hành tòa án bao gồm lập kế hoạch hành chính tầm xa, tài chính, ngân sách, mua sắm, nguồn nhân lực, quản lý cơ sở vật chất, an ninh tòa án, lập kế hoạch ứng phó khẩn cấp và xử lý kỷ luật nhân viên ngoài các chức năng hỗ trợ bộ và các cơ quan xét xử. Những nhà chuyên môn mới của tòa án giải phóng cho các Chánh án khỏi việc phải đầu tư thời gian và năng lượng đáng kể cho các nhiệm vụ không phải là công tác xét xử mà họ chưa được đào tạo. Kết quả là Chánh án có thể tập trung vào các nhiệm vụ xét xử mà họ đã được đào tạo và có thể làm việc để thực hiện các chiến lược sâu rộng hơn nhằm đảm bảo cho các quyết định của tòa án và giải quyết tranh chấp có chất lượng cao hơn. Cuối cùng, do hoạt động tổng thể của tòa án phụ thuộc rất nhiều vào sự tương tác giữa các thẩm phán và đội ngũ nhân viên hành chính, điều quan trọng là thiết lập một hệ thống có khả năng xây dựng một trách nhiệm chia sẻ giữa người đứng đầu tòa án và quản trị viên tòa án đối với việc quản lý tổng thể văn phòng.

#### 2. Thủ tục phân công giải quyết vụ việc

Các hệ thống tòa án khác nhau về thủ tục các hệ thống đó sử dụng để phân công giải quyết vụ việc cho thẩm phán. Một số nước trao nhiệm vụ cho Chánh án hoặc người chủ tọa phiên tòa trách nhiệm xác định việc phân bổ vụ việc để giải quyết. Tại các tòa án khác, phân công giải quyết vụ việc là một chức năng được quản lý bởi các quản trị viên tòa án hoặc thư ký tòa án mà không phải là chức năng của thẩm phán. Một lựa chọn khác là phân công giải quyết vụ việc một cách ngẫu nhiên. Các hệ thống ngẫu nhiên có thể là thủ công hoặc tự động. Cuối cùng, việc phân công giải quyết vụ việc có thể dựa trên các tiêu chí không chính thức, chẳng hạn như các thực tiễn của tòa án được thiết lập trong một thời gian dài hoặc các quy định pháp luật về tòa án chính thức hơn. Dù là phương pháp nào được chọn, thủ tục phân công giải quyết vụ việc cho thẩm phán luôn có liên quan chặt chẽ với các giá trị quan trọng như tính độc lập và vô tư, minh bạch, hiệu quả, linh hoạt, phân bổ công bằng vụ việc phải thụ lý và chất lượng trong việc ra quyết định xét xử.

Việc sử dụng một mô hình dựa trên chuyên môn hóa hoạt động của các cơ quan xét xử có thể dẫn đến hiệu quả, nhưng có thể cũng dẫn đến tình trạng mất cân bằng về các vụ việc phải thụ lý giữa các thẩm phán hoặc làm giảm tính linh hoạt của tòa án.<sup>31</sup> Thủ tục phân công giải quyết vụ việc ngẫu nhiên có thể đảm bảo được tính minh bạch và tránh nguy cơ "mua thẩm phán"<sup>32</sup> và do đó làm tăng tính liêm chính của hệ thống. Do đó, thủ tục này nên được áp dụng tại các bộ máy tư pháp bị ảnh hưởng bởi các vấn đề tham nhũng và sự tin tưởng của công chúng ở mức thấp. Đồng thời, thủ tục này cũng có thể bao hàm sự chuyên môn hóa thẩm phán ở mức thấp, dẫn đến việc tính hiệu quả bị giảm sút. Kết quả là, những căng thẳng giữa các giá trị phải được cân đối dưới ánh sáng của các tính năng (và các vấn đề) cụ thể của mỗi hệ thống tư pháp.

Vì vậy, các hệ thống phân công giải quyết vụ việc được thiết kế phù hợp với tầm quan trọng tương đối của bất kỳ giá trị nào trong số các giá trị tư pháp trên. Do đó, các hệ thống phân công giải quyết vụ việc có thể là:

<sup>30</sup>Velicogna, M. (2008). *Sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông trong các hệ thống tư pháp châu Âu*. Strasbourg: CEPEJ.



- Ngẫu nhiên hoặc có chủ ý,
- Được thực hiện bởi một hệ thống máy tính hoặc những người làm công tác tổ chức (người đứng đầu tòa án, thư ký tòa án, v.v...)
- Không chính thức hoặc chính thức (sử dụng các tiêu chí được xác lập từ trước)
- Cứng rắn hoặc linh hoạt

Chuyên môn của thẩm phán về các chủ đề khác nhau và các cơ chế đảm bảo sự thích nghi và tính linh hoạt để đối phó với những thay đổi về số lượng các vụ việc tòa án thụ lý là những tiêu chuẩn thiết kế khác cần được xem xét. Trong mọi trường hợp, đạt được minh bạch ở mức cao trong nội bộ tòa án và với các tổ chức, cá nhân khác là hết sức quan trọng. Điều này là cơ sở để xác định và sửa chữa những việc làm sai trái có thể xảy ra và duy trì tính hợp pháp của tòa án. Sự tham gia của luật sư, các đoàn luật sư và các văn phòng công tố có thể giúp thiết kế và giám sát các hệ thống quan trọng như vậy.

Cho dù mô hình phân công giải quyết vụ việc được một hệ thống tòa án áp dụng là mô hình nào, các tiêu chuẩn và thủ tục cho việc từ chối xét xử hoặc trút quyền xét xử của một thẩm phán đối với một vụ việc dựa trên một bộ quy tắc ứng xử và những lý do liên quan cần được thể chế hoá bằng quy định của pháp luật.

Phân công giải quyết vụ việc là một trong những vấn đề cốt lõi của quản lý tòa án và có thể trực tiếp ảnh hưởng đến độ dài thủ tục tố tụng. Một hệ thống phân công giải quyết vụ việc linh hoạt giúp tòa án thích ứng tốt hơn với những thay đổi không lường trước được trong việc phân bổ các vụ việc thụ lý. Về mặt này, một "lực lượng đặc nhiệm" tư pháp hoặc "đội bay" có thể được sử dụng (xem trường hợp của Hà Lan tại hộp bên dưới). Ngoài ra, tại các nước nơi việc phân bổ các vụ việc cho thẩm phán phải dựa trên các quy định được xác định trước, có thể tạo ra một số sự linh hoạt để đối phó với những thay đổi bất ngờ trong việc số lượng các vụ việc thụ lý và số lượng quá tải các vụ việc thụ lý. Chẳng hạn, một tòa án có thể áp dụng các tiêu chuẩn linh hoạt hơn về thẩm quyền lãnh thổ hoặc đối tượng thuộc thẩm quyền giải quyết và các tiêu chuẩn giá trị để đạt được sự phân bổ hiệu quả hơn các vụ việc giữa các tòa án khác nhau. Sự linh hoạt trong việc phân bổ các vụ việc cũng có thể giúp tránh những sự chậm trễ không hợp lý gây ra bởi việc điều động thẩm phán từ tòa án này sang tòa án khác.<sup>33</sup>

### Hộp 21. Phân công giải quyết vụ việc tại các nước châu Âu

Các thủ tục phân công giải quyết vụ việc khác nhau đòi hỏi phải có sự cân đối đặc biệt giữa các nhu cầu về tổ chức và các giá trị về thể chế khác nhau và đôi khi trái ngược nhau. Do vậy, các thủ tục phân công giải quyết vụ việc được một số nước châu Âu áp dụng được nêu dưới đây thay cho việc trình bày một nghiên cứu trường hợp đầy đủ.

**Anh và xứ Wales** - Anh và xứ Wales có một hệ thống phân công giải quyết vụ việc cho thẩm phán rất không chính thức và dựa trên đồng đẳng (theo chiều ngang). Việc lên danh sách các vụ việc thuộc trách nhiệm của các thẩm phán để tránh ảnh hưởng của Chính phủ và ảnh hưởng từ bên ngoài, hiện tượng cũng có thể làm giảm bớt sức mạnh của sự bảo vệ mà quyền đình chỉ việc giam giữ trái pháp luật đem lại. Vẫn các thẩm phán trên thực hiện việc phân công giải quyết vụ việc. Các thẩm phán phân bổ các vụ việc khởi kiện tại tòa án của mình trong số họ, trong khi người đứng đầu tòa án không đóng bất kỳ vai trò nào trong quá trình này.

<sup>31</sup> Langbroek, P., và Fabri, M. (2007). Phân công nội bộ vụ việc để giải quyết và tính vô tư trong hoạt động tư pháp: nghiên cứu sánh. P. Langbroek và M. Fabri (chủ biên), *Thẩm phán đứng cho mỗi vụ việc. Nghiên cứu về việc phân công giải quyết vụ việc và tính vô tư tại sáu bộ máy tư pháp châu Âu*. Antwerp: Intersentia.

<sup>32</sup> Mua thẩm phán được định nghĩa là "việc một luật sư hoặc đương sự cố gắng tác động đến việc một tòa án phân công giải quyết một vụ án để vụ án đó được phân công cho một thẩm phán cụ thể hoặc không được phân công cho một thẩm phán cụ thể." Steelman, DC (2003), *Mua thẩm phán và phân công ngẫu nhiên vụ việc cho thẩm phán giải quyết*. Williamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang.

<sup>33</sup> Hội đồng châu Âu về hiệu quả của Tư pháp (CEPEJ) (2006), *Thời gian tiến hành thủ tục tố tụng tòa án tại các Quốc gia thành viên của Hội đồng châu Âu dựa trên án lệ của Tòa án Nhân quyền châu Âu*, Strasbourg: Hội đồng châu Âu về Hiệu quả Tư pháp.

"Hệ thống số vụ việc thụ lý được cân đo" được sử dụng để cân bằng số lượng vụ việc thụ lý. Trong các vấn đề dân sự cũng như hình sự, những người bảo vệ quyền lợi được yêu cầu ước lượng thời gian cần thiết cho các cuộc lấy lời khai và phiên tòa đối với những vụ việc mà họ nộp đơn. Nói chung, trong tất cả các tòa án việc phân công một thẩm phán riêng lẻ giải quyết một vụ việc phụ thuộc vào hai yếu tố:

- Chuyên môn hoặc kỹ năng và trình độ chuyên môn của người đó, và
- Việc người đó có thời gian và có bận giải quyết các vụ việc khác hay không.

Chẳng hạn, các vụ việc hình sự liên quan đến tội phạm tình dục nghiêm trọng chỉ có thể được giao cho một thẩm phán được đào tạo và có thẩm quyền giải quyết các vụ việc như vậy. Các vụ việc hình sự nghiêm trọng nhất và các vụ việc dân sự được xét xử bởi thẩm phán Tòa Thượng thẩm, những người đi từ Luân-đôn đến nông thôn để xét xử các vụ việc này.

**Hà Lan** - Việc phân công giải quyết vụ việc cho các khu vực khác nhau của tòa án là nhiệm vụ của ban quản lý tòa án. Các vụ việc được phân công cho thẩm phán trong một khu vực trên cơ sở: loại thủ tục (rút gọn/bình thường), chuyên môn hóa, tính liên tục trong xét xử và tính ngẫu nhiên (bằng việc sử dụng bảng chữ cái, mã bưu chính, v.v...) theo thứ tự ưu tiên đó. Thủ tục này được tự động hóa, nhưng ở mỗi khu vực một thẩm phán điều phối có trách nhiệm quản lý việc phân bổ các vụ việc giữa các thẩm phán.

Sự linh hoạt nhất định trong hoạt động của tòa án được đem lại bởi một lực lượng đặc nhiệm đặc biệt gọi là "đội bay". Đội bay đã được đưa ra để giúp các tòa án giảm bớt các vụ việc tồn đọng trong lĩnh vực dân sự và tại các địa phương cấp xã. Các tòa án gửi các vụ việc của mình đến một cơ quan đóng ở trung tâm tại Hà Lan. Tại cơ quan này, các thẩm phán và nhân viên tòa án chuẩn bị dự thảo quyết định. Sau khi hoàn thiện dự thảo quyết định, các tài liệu được gửi trở lại cho tòa án. Sau khi đội bay được đưa ra, gần 8.000 dự thảo quyết định đã được thực hiện bởi cơ quan này trong năm 2000. Bản thân cơ quan này gồm có 6 thẩm phán và 30 nhân viên nhân viên tòa án.

**I-ta-li-a** - Tại I-ta-li-a hệ thống phân công giải quyết vụ việc được hình thức hóa cao và dựa trên các tiêu chí chính thức, được phê duyệt và thực thi bởi hội đồng tư pháp.

Vai trò của người đứng đầu của Tòa án rất hạn chế. Người đứng đầu tòa án đề xuất một bản kế hoạch viết về việc phân bổ thẩm phán tới các đơn vị khác nhau và các tiêu chí phân công giải quyết vụ việc cho các bộ phận và thẩm phán riêng lẻ. Theo quy định, các tiêu chí phân công giải quyết một vụ việc cho một thẩm phán cụ thể là ngẫu nhiên (thư ban đầu của nguyên đơn/bị đơn, ngày nộp đơn kiện). Thẩm phán của tòa án cũng có tham gia vào quá trình xác định kế hoạch và có thể đề xuất các sửa đổi, các tiêu chí phân công giải quyết vụ việc khác nhau, v.v... Hội đồng Tư pháp, sau một quá trình ra quyết định lâu dài, sửa đổi và thông qua kế hoạch và sau đó giám sát việc áp dụng kế hoạch.

Quá trình phức tạp này đã được thiết lập để đảm bảo các quy định được thiết lập từ trước về việc phân công giải quyết vụ việc cho thẩm phán nhằm tránh tình trạng mua thẩm phán và đảm bảo sự phân bổ công bằng vụ việc giữa các thẩm phán. Tuy nhiên, quá trình này tạo ra nhiều sự cứng nhắc ảnh hưởng đến tính hiệu quả của tòa án và tốc độ của việc kiện tụng.

#### Nguồn:

Langbroek, P., và Fabri, M. (chủ biên). (2004). *Phân công giải quyết vụ việc cho tòa án và trong tòa án*. Maastricht: Nhà xuất bản Shaker.

Langbroek, P., và Fabri, M. (chủ biên). (2007). *Thẩm phán đứng cho mỗi vụ việc*. Antwerp: Intersentia

Một yếu tố quan trọng khác gắn bó chặt chẽ với việc phân công giải quyết vụ việc là hệ thống lịch biểu. Tại ngôn ngữ tòa án, hệ thống lịch biểu đề cập đến cách thức theo đó trách nhiệm tiến hành giải quyết vụ việc được thực hiện.

Toà án chủ yếu sử dụng ba hệ thống lịch biểu chính: riêng lẻ, chung hoặc hỗn hợp.

- *Hệ thống lịch biểu riêng lẻ*: Một thẩm phán là người duy nhất chịu trách nhiệm đối với mỗi vụ việc được giao cho thẩm phán đó giải quyết từ lúc bắt đầu cho đến khi kết thúc vụ việc.
- *Hệ thống lịch biểu chung*: Trách nhiệm tiến hành giải quyết từng vụ việc được phân bổ giữa một số thẩm phán, từng người trong số họ xử lý một phần của nhiệm vụ tiến hành giải quyết vụ việc. Chẳng hạn, một thẩm phán có thể thực hiện các thủ tục tố tụng sơ bộ và lập kế hoạch. Sau khi nhiệm vụ này đã hoàn thành, trách nhiệm đối với giai đoạn tiếp theo của quá trình tố tụng trong vụ việc được một thẩm phán thứ hai thực hiện. Khi thẩm phán thứ hai đã hoàn thành giai đoạn đó, vụ việc được chuyển cho một thẩm phán thứ ba để thực hiện một giai đoạn khác của quá trình tố tụng và cứ như vậy cho đến một bản án đã được ban hành và vụ việc được đóng lại.
- *Lịch biểu hỗn hợp*: mô hình này dựa trên các yếu tố của hệ thống danh mục riêng cũng như hệ thống lịch biểu chung trong những sự kết hợp khác nhau được áp dụng trong một hoặc nhiều bước của quá trình tố tụng.<sup>34</sup>

Lý do cho một hệ thống lịch biểu riêng là ở chỗ khi một thẩm phán là người duy nhất chịu trách nhiệm xét xử vụ việc từ đầu đến cuối, thẩm phán đó sẽ đảm nhiệm một vai trò chủ động hơn trong việc đảm bảo rằng vụ việc không bị giải quyết một cách kéo dài, dẫn đến tình trạng chậm trễ mà thẩm phán đó sẽ phải chịu trách nhiệm. Hệ thống lịch biểu chung dựa trên giả định rằng, do sự chuyên môn hóa chức năng và tình trạng phức tạp ngày càng tăng của pháp luật, cần thiết phải có các thẩm phán chuyên môn hóa cùng tham gia vào quá trình tố tụng. Đồng thời, chi phí phối hợp và độ phức tạp về tổ chức cũng tăng lên so với hệ thống riêng. Một số nghiên cứu thực nghiệm đã chỉ ra rằng lịch biểu riêng lẻ dẫn đến việc tiến hành tố tụng nhanh chóng hơn, đặc biệt là đối với các vụ việc dân sự (xem nghiên cứu tình huống về Hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ).<sup>35</sup>

### 3. Các hệ thống quản lý vụ việc

Theo truyền thống, nhiều hệ thống tòa án đã cho phép các bên trong vụ việc kiểm soát tốc độ của quá trình kiện tụng. Giả định là bằng cách đó các bên có thể dành thời gian cần thiết cho việc chuẩn bị đầy đủ và trình bày quan điểm của mình. Vai trò của thẩm phán là giám sát sự tương tác giữa các bên và đánh giá bằng chứng và lập luận các bên đưa ra để hỗ trợ yêu cầu của mình.

Trong 30 năm qua, phương pháp tiếp cận này đã được thử thách. Trong nhiều khu vực tài phán thẩm phán bắt đầu đóng một vai trò tích cực hơn trong việc quản lý vụ việc. Quả thực là với khối lượng công việc ngày càng tăng, phương pháp tiếp cận truyền thống dường như không còn tiếp tục thích hợp. Để hỗ trợ quan điểm này, nhiều công cụ và phương pháp tiếp cận quản lý tiến trình vụ việc đã được phát triển.

Quản lý vụ việc được định nghĩa là "toàn bộ các hành động mà một tòa án thực hiện để theo dõi và kiểm soát sự tiến triển của các vụ việc, từ khi khởi kiện hoặc khởi tố thông qua xét xử hoặc từ lúc giải quyết ban đầu khác cho đến khi hoàn thành mọi công việc của tòa án liên quan đến việc giải quyết vụ việc, để đảm bảo rằng công lý được thực hiện một cách nhanh chóng."<sup>36</sup> Tóm lại, quản lý vụ việc đòi hỏi sự kiểm soát và

quản lý tích cực của tòa án đối với sự tiến triển của các vụ việc. Do vậy, quản lý vụ việc là một phương tiện để theo đuổi nhiệm vụ mang tính thể chế là giải quyết tranh chấp với thủ tục và thời gian được tuân thủ theo quy định của pháp luật. Quản lý vụ việc cũng thích hợp với những tòa án hiện không ở trong tình trạng sự chậm trễ hoặc tồn đọng trong công việc. Việc sử dụng hiệu quả các kỹ thuật và thực hành quản lý vụ việc cải thiện tính hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực của hệ thống xét xử, do đó làm giảm chi phí của hoạt động xét xử. Bằng cách giảm thời gian cần thiết cho việc giải quyết tranh chấp, việc sử dụng thích hợp của quản lý vụ việc cũng có thể giúp xây dựng sự tin tưởng của công chúng đối với hiệu quả của tòa án và tính trách nhiệm của thẩm phán.

Quản lý vụ việc đòi hỏi một tập hợp các nguyên tắc và kỹ thuật đã được phát triển rộng rãi tại Hoa Kỳ trong vòng ba mươi năm qua và được áp dụng thành công tại ngày càng nhiều nước theo truyền thống thông luật cũng như theo truyền thống dân sự. Các nguyên tắc này nhấn mạnh vai trò tích cực của thẩm phán và nhân viên tòa án trong việc quản lý tiến trình của các thủ tục tố tụng tư pháp. Tuy nhiên, quản lý vụ việc không chỉ là vấn đề áp dụng các quy tắc và kỹ thuật mới. Tại những nước có truyền thống vững chắc về kiểm soát thủ tục tố tụng do luật sư (và các công tố viên công) thực hiện, việc áp dụng thành công các kỹ thuật như vậy đòi hỏi những thay đổi khó khăn và sâu sắc hơn liên quan đến danh tính nghề nghiệp của thẩm phán và luật sư. Do đó các kỹ thuật như vậy đòi hỏi phải có sự tham gia dài hạn của các bên liên quan và các chiến lược quản lý thay đổi thống nhất không được trình bày tại phần này. Các kỹ thuật quản lý vụ việc được lựa chọn nhấn mạnh dưới đây và được minh họa tại nghiên cứu trường hợp.

Kiểm soát của tòa án đối với vụ việc đòi hỏi sự thực hiện của hai nguyên tắc khác nhau: sự can thiệp ban đầu của tòa án và sự kiểm soát liên tục của tòa án đối với sự tiến triển của vụ việc.

- *Sự can thiệp ban đầu của tòa án* đòi hỏi các thẩm phán làm quen và phải tiến hành các công việc kiểm soát việc quản lý ngay sau khi vụ việc được giao cho họ giải quyết. Điều này có thể liên quan đến việc hướng dẫn cho các bên sớm nhất có thể, bàn bạc về vụ việc để lên lịch biểu vụ việc và các phiên tòa rút gọn.
- *Sự kiểm soát liên tục của tòa án đối với sự tiến triển của vụ việc* nghĩa là thẩm phán tiếp tục thực hiện những công việc kiểm soát như vậy và giám sát sự tiến triển và hoạt động của vụ việc trong suốt quá trình giải quyết vụ việc.

Gánh nặng giám sát liên tục có thể được nới lỏng tại những nơi tòa án đã có các hệ thống quản lý thông tin về vụ việc hiệu quả, thao tác bằng tay hoặc điện tử và những nơi thẩm phán có thể dựa vào sự hỗ trợ của các nhân sự chủ chốt. Một hệ thống thông tin về vụ việc hiệu quả chẳng hạn sẽ cung cấp chi tiết về tình trạng của vụ việc, bao gồm cả thời hạn tòa án đặt ra và việc các đương sự có tuân thủ thời hạn đó hay không. Việc có nhân viên đủ khả năng hỗ trợ thẩm phán trong quá trình quản lý vụ việc và giám sát làm cho thẩm phán không còn phải đảm đương các trách nhiệm hành chính và cho phép họ tập trung vào chức năng xét xử của mình.

Công nghệ thông tin và truyền thông chắc chắn có thể đem lại sự hỗ trợ với các giám sát thực hiện bởi các hệ thống quản lý vụ việc được tự động hóa. Bằng cách này, việc ứng dụng kích hoạt các thủ tục kiểm soát như việc xác định các bước thủ tục tiếp theo và gửi tin nhắn nếu hành động dự kiến không thực hiện. Tuy nhiên, việc kiểm soát tích cực của tòa án cũng có thể được thực hiện với các công cụ truyền thống hơn. Việc thực hiện các nguyên tắc đã được nêu đề này nhanh quá trình kiện tụng, tăng số lượng các vụ việc được giải quyết trước tòa án và để giảm số lượng các vụ việc bị treo không tiếp tục giải quyết như thể hiện bởi nghiên cứu trường hợp từ Ô- txtrây- lia nêu dưới đây (xem hộp 24).

Trường hợp của Tông-ga (hộp 22) minh họa một số biện pháp đơn giản nhằm cải thiện việc quản lý vật lý các tập tài liệu, thực hiện các nguyên tắc cơ bản của quản trị bộ máy xét xử và quản lý vụ việc và các chương trình đào tạo phù hợp có thể dẫn đến sự cải thiện cụ thể.

<sup>34</sup>Solomon, M., và Somerlot, DK (1987), Quản lý tiến trình tại tòa án: Hiện tại và cho tương lai, Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ.

<sup>35</sup>Thomas Church, J. Carlson, A., Lee, J.-L., và Tan, T. (1978). *Công lý bị trì hoãn. Tốc độ kiện tụng tại các tòa án đô thị*. Willamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang.

<sup>36</sup>Steelman, D. C. (2000). Quản lý tiến trình vụ việc. Cốt lõi của quản lý tòa án trong Thiên niên kỷ mới. Willamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang



## Hộp 22. Quản lý vụ việc tại Tông-ga<sup>a</sup>

Cuối năm 2004, Chánh án Tòa án tối cao của Tông-ga đã cam kết đẩy nhanh việc giải quyết các vụ việc và thực hiện một hệ thống quản lý vụ việc hiệu quả hơn. Vào thời điểm đó, các vụ việc của Tòa án bị tổn động khá nhiều.

Quá trình thực hiện cam kết đã bắt đầu vào năm 2005 với việc đánh giá ngoài hệ thống quản lý vụ việc của Tòa án, việc giúp nhận ra nhiều điểm không hiệu quả trong quá trình giải quyết các vụ án. Thừa nhận thực tế Tòa án phải làm việc trong điều kiện hạn chế về nguồn nhân lực và tài chính quan trọng, Tòa án thấy rằng cần thiết phải phát triển và thực hiện những cải cách không tốn kém và hữu dụng. Dựa trên cam kết đối với sáu nguyên tắc quản trị bộ máy xét xử mà Tòa án thấy là quan trọng, kế hoạch cải cách đã được phát triển. Những nguyên tắc này là:

- Cam kết tư pháp đối với việc quản lý chủ động tiến trình giải quyết vụ việc
- Xác lập thời hạn giải quyết vụ việc
- Kiểm soát sự tiến triển của việc kiện tụng bởi tòa án
- Giảm thiểu việc hoãn xét xử
- Tính chắc chắn của ngày xét xử
- Thành lập một hệ thống đo lường hiệu quả công việc và tránh chậm trễ

Bước đầu tiên của quá trình này là việc rà soát tình hình tổn động vụ việc, trong đó nhận diện các loại vụ việc chậm về tiến độ giải quyết và xác định nguyên nhân. Sau đó Tòa án đã phát triển một kế hoạch có tính chiến lược để giải quyết tổn động, bắt đầu bằng việc rà soát rất cả vụ việc để xác định vụ việc nào vẫn đang trong quá trình giải quyết và đòi hỏi phán quyết. Tất cả các vụ việc trong tình trạng chờ giải quyết được liệt kê để mở phiên tòa, xét xử hoặc tiến hành hòa giải.

Sau đó, Tòa án xem xét nguyên nhân của tình trạng các vụ việc không được giải quyết xong trong một khoảng thời gian hợp lý. Những nguyên nhân chính được phát hiện là:

- Ngày xét xử và/hoặc ngày diễn ra phiên thẩm vấn sắp tới không được xác định hoặc dễ bị hoãn mà không có lý do chính đáng,
- Việc thu thập dữ liệu vụ việc thiếu nhất quán và không đầy đủ,
- Thiếu báo cáo định kỳ về thời gian và tình trạng giải quyết vụ việc, và
- Hồ sơ đặt không đúng chỗ và thiếu thông tin cần thiết, như các lệnh của tòa án.

Để giải quyết vấn đề này, các biện pháp sau đây đã được thực hiện:

- Thẩm phán hạn chế việc cho phép hoãn thủ tục tố tụng trừ khi việc tiến hành thủ tục theo lịch trình có thể gây bất lợi một cách không hợp lý cho một bên hoặc có thể gây ra sự bất công.
- Phát triển một hệ thống quản lý vụ việc trên máy tính đơn giản bằng cách sử dụng bảng tính Excel để ghi lại thông tin về vụ việc.
- Nhân viên bộ phận Đăng ký được đào tạo nghiệp vụ thu thập và nhập dữ liệu vụ việc cùng với cách thức và thời điểm cập nhật các tập tin điện tử.
- Xây dựng một phòng chứa an toàn cho các tập tin để duy trì tính toàn vẹn của các tập tin và để ngăn ngừa việc đặt không đúng chỗ các tập tin. Phòng chứa tập tin được trang bị hai máy tính nối mạng với các máy tính khác ở bộ phận Đăng ký. Điều này cho phép tất cả các nhân viên Đăng ký xem bảng tính Excel và do đó có thể truy cập các thông tin được cập nhật về tình trạng giải quyết bất kỳ vụ việc nào.

Trong sáu tháng đầu tiên sau khi cài đặt hệ thống quản lý vụ việc mới, tình trạng tổn động vụ việc của Tòa án đã được giảm đáng kể. *Báo cáo Kinh doanh 2008* của Ngân hàng Thế giới cho thấy rằng thời gian giải quyết các tranh chấp hợp đồng đã giảm xuống còn 350 ngày (32 phần trăm) và chi phí cho các thủ tục tố tụng đã giảm xuống còn 30 phần trăm của yêu cầu bồi thường (17 phần trăm). Báo cáo năm 2008 xếp Tông-ga vào vị trí quốc gia cải cách số một trên toàn cầu, xác định bởi chỉ số Kinh doanh "Thực thi hợp đồng" - chỉ số xếp hạng của nước này tăng 26 bậc lên vị trí thứ 58 trên thế giới. Sự cải thiện vị trí này chủ yếu nhờ vào các cải cách về quản lý vụ việc do Tòa án tiến hành.

<sup>a</sup> Nghiên cứu trường hợp này do bà Helen Burrows, Giám đốc Chương trình Quốc tế, Tòa án Liên bang Úc cung cấp.

## 4. Quản lý vụ việc kiểu phân hóa

Quản lý vụ việc kiểu phân hóa thay đổi khái niệm về thứ tự thời gian của tiến trình giải quyết vụ việc tại tòa án. Hệ thống giải quyết vụ việc theo truyền thống dựa trên thủ tục tố tụng một đường và theo thứ tự "vào trước, ra trước". Thẩm phán sẽ triển khai giống nhau các công cụ và cách thức xử lý chung đối với tất cả các vụ việc, không phân biệt mức độ phức tạp khác nhau của vụ việc cũng như thời gian tiến hành tố tụng cần thiết cho việc giải quyết những vụ việc đó. Gần đây, một cách tiếp cận mới đã được phát triển để thiết lập thủ tục tố tụng nhiều đường khác nhau dựa trên độ phức tạp của vụ việc và mức độ cần quan tâm của các cơ quan tư pháp. Cách tiếp cận này tạo ra các thủ tục tố tụng thay thế. Mỗi thủ tục tố tụng được xác lập phù hợp với những sự kiện và khung thời gian khác nhau để phản ánh các đặc điểm tố tụng khác nhau của vụ việc và yêu cầu về số lượng các vụ việc thụ lý. Bằng cách này, khiếu kiện nhỏ và vụ việc dân sự phức tạp hơn được tiến hành theo các thủ tục khác nhau phù hợp mức độ phức tạp của các vụ việc đó.

Một hệ thống quản lý vụ việc kiểu phân hóa điển hình bao gồm ba loại thủ tục tố tụng: thủ tục giải quyết các khiếu kiện nhỏ, thủ tục giải quyết nhanh (hay còn gọi là thủ tục rút gọn) và thủ tục phức tạp hoặc thủ tục phức hợp.<sup>37</sup> Mỗi vụ việc được phân loại trên cơ sở của sự phức tạp của vụ việc đó (mức độ cần sự quan tâm của thẩm phán và luật sư, giá trị của vụ việc, đặc điểm của thủ tục, các vấn đề pháp lý liên quan) và sau đó được xác định giải quyết bằng một thủ tục thích hợp. Bằng cách này, các vụ việc đơn giản liên quan đến khiếu kiện nhỏ hoặc thủ tục rút gọn có thể được giải quyết xong một cách nhanh chóng, với sự quan tâm của các cơ quan tư pháp ở mức tối thiểu. Các vụ việc phức tạp với nhiều vấn đề pháp lý, tình huống thực tế rắc rối và nhiều bên liên quan được xử lý thông qua thủ tục tố tụng phức hợp, theo đó các vụ việc này được xem xét về tư pháp một cách đầy đủ, toàn diện và chắc chắn, bảo đảm yêu cầu về xét xử những vụ việc loại này.

Nếu một tòa án quyết định thực hiện một chương trình quản lý vụ việc kiểu phân hóa, một trong những đặc tính chính cần được đưa vào là việc tòa án nhanh chóng đánh giá ban đầu đối với mỗi vụ việc sau khi tiếp nhận đơn kiện. Việc xem xét để chỉ định thủ tục tố tụng thích hợp đối với từng vụ việc đòi hỏi sự tham gia các bên liên quan và phải dựa trên các tiêu chí xác định. Luật sư và công tố viên có thể được yêu cầu đóng một vai trò tích cực trong việc hỗ trợ hệ thống quản lý vụ việc kiểu phân hóa bằng cách góp phần vào việc xem xét vụ việc. Chẳng hạn, trong nhiều hệ thống tư pháp, luật sư phải chỉ rõ độ khó của từng vụ việc tại giai đoạn nộp đơn để thông báo cho tòa án và các bên khác về mức độ phức tạp dự kiến. Trong mọi trường hợp, quyết định cuối cùng về thủ tục tố tụng thích hợp do tòa án chịu trách nhiệm.

Do có những cách khác nhau để giải quyết từng vụ việc trong từng thủ tục tố tụng, số lượng các vụ việc do tòa án thụ lý và lịch biểu có thể được quản lý tốt hơn. Tòa án có thông tin cơ bản về vụ việc sớm hơn trong quá trình này. Nhân sự của tòa án có thể được phân bổ hợp lý hơn trên cơ sở số lượng vụ việc thụ lý đối với mỗi thủ tục tố tụng.

## 5. Quản lý vụ việc kiểu phân hóa

Cách thức tòa án quản lý lịch trình các hoạt động tố tụng chính thức để giải quyết vụ việc có thể khác nhau giữa các hệ thống tư pháp và thậm chí khác nhau bên trong một hệ thống tư pháp. Nhìn trên bình diện chung, xét xử có thể được phân thành hai loại:

- Loại "Tập trung", với một chuỗi liên tục các phiên tòa. Loại xét xử này có xu hướng là xét xử miệng hơn là xét xử dựa trên giấy tờ.
- Loại "Từng phần", dựa trên một chuỗi các phiên tòa riêng biệt, từng phiên trong số đó có thể giải quyết một hoặc nhiều vấn đề của vụ việc. Loại thứ hai này có xu hướng xét xử dựa trên giấy tờ hơn là xét xử miệng.

<sup>37</sup> [www.dca.gov.uk/civil/cm-paper/cmchap2.htm](http://www.dca.gov.uk/civil/cm-paper/cmchap2.htm).

Cả hai mô hình đều có thể được cải thiện thông qua việc sử dụng các kỹ thuật quản lý tiến xét xử và xét xử. Quá trình xét xử, dù tập trung hoặc từng phần, đòi hỏi những khoảng thời gian đáng kể của những người xét xử và của nhân viên tòa án. Trong chừng mực mà các kỹ thuật và kinh nghiệm thực tiễn về quản lý được đưa vào quá trình xét xử, hiệu quả xét xử có thể tăng lên rất nhiều. Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ đã thông qua các tiêu chuẩn quản lý xét xử vào năm 1992, trong đó tư vấn cho các thẩm phán "cần chuẩn bị để chủ trì và thực hiện những hoạt động thích hợp để đảm bảo rằng tất cả các bên được chuẩn bị để tham gia tố tụng, phiên tòa bắt đầu đúng lịch dự kiến, tất cả các bên có cơ hội công bằng để đưa ra bằng chứng và phiên tòa được tiến hành cho đến lúc kết thúc mà không bị gián đoạn một cách không cần thiết."<sup>38</sup> Sau thời điểm đó, một số hệ thống tư pháp trên toàn thế giới đã thông qua các hướng dẫn tương tự.

Ví dụ: Bản Hướng dẫn thực hành Quản lý tòa án và tiến trình giải quyết vụ việc đối với các tòa cấp dưới của Nam Phi cung cấp chỉ dẫn cho thẩm phán và tất cả các chủ thể có liên quan trong việc quản trị hệ thống tư pháp hình sự. Hướng dẫn bao gồm một số nguyên tắc và hướng dẫn thực hành được thiết kế đặc biệt cho những người tham gia tố tụng hình sự (thẩm phán, công tố viên, luật sư, nhân viên, v.v...) để thúc đẩy việc áp dụng một hệ thống quản lý tiến trình vụ việc hợp nhất và tăng cường hiệu quả hoạt động của hệ thống tư pháp hình sự.<sup>39</sup>

### Hộp 23. Các kinh nghiệm thực tiễn quản lý tiến xét xử

Thẩm phán có thể sử dụng một loạt các kinh nghiệm thực tiễn và thủ tục quản lý tiến xét xử để tạo điều kiện giải quyết vụ việc hiệu quả. Các kinh nghiệm và thủ tục như vậy có giá trị nhất đối với các vụ việc phức tạp và thách thức về mặt kỹ thuật, nhưng cũng có thể được sử dụng cho việc quản lý tiến trình vụ việc chung. Kinh nghiệm và thủ tục sau nằm trong số những kinh nghiệm và thủ tục không giới hạn đó:

#### Yêu cầu các bên gặp gỡ và trao đổi:

Sau khi vụ việc đã được phân công giải quyết và xem xét, thẩm phán chủ tọa có thể yêu cầu các bên gặp gỡ và trao đổi trước cuộc họp lập kế hoạch và lên lịch biểu. Trong trường hợp như vậy, thẩm phán cần cung cấp cho các bên một bản đề cương những gì họ cần thảo luận, những kết luận nào họ cần đạt được, những cam kết gì họ mong muốn xác lập liên quan đến việc lên lịch biểu, những vấn đề nào họ đồng ý bao gồm vấn đề cốt lõi của tranh chấp và phạm vi mà họ tin rằng các cuộc thảo luận nhằm mục đích giải quyết có thể có kết quả. Các bên được yêu cầu cùng nhau chuẩn bị một bản báo cáo để nộp cho tòa án nêu những nội dung chính của các cuộc thảo luận và ý kiến trả lời của họ và nộp báo cáo đó cho tòa án trước khi diễn ra cuộc họp lập kế hoạch và lên lịch biểu.

#### Lịch biểu và tiến hành một cuộc họp lập kế hoạch và lên lịch biểu:

Một thời gian ngắn sau khi một vụ việc được thụ lý, thẩm phán được phân công giải quyết vụ việc lên lịch biểu cho một cuộc họp tiến xét xử trong đó mỗi bên phải có đại diện ủy quyền tham gia. Tại cuộc họp, thẩm phán sẽ thảo luận với những người đại diện về các vấn đề pháp lý quan trọng, lượng thời gian mỗi bên yêu cầu để trình bày trường hợp của mình, số lượng nhân chứng mỗi bên dự kiến đưa ra, thời gian mỗi bên yêu cầu để chuẩn bị cho phiên tòa, v.v... Trong cuộc họp này, một thẩm phán có kinh nghiệm sẽ có thể thu hẹp số lượng và độ phức tạp của tranh chấp vào các vấn đề pháp lý cốt lõi, loại bỏ các nhân chứng trùng lặp và làm rút ngắn thời gian cần thiết cho việc chuẩn bị và thực hiện quá trình xét xử, dù là một phiên xét xử liên tục hay bao gồm một số phiên xét xử. Nếu trước đó các bên được yêu cầu gặp gỡ và trao đổi, thẩm

phán sẽ xem xét báo cáo của các bên cùng với họ.

#### Xem xét khả năng giải quyết tranh chấp:

Trong cuộc họp lập kế hoạch và lên lịch biểu cũng như trong những hoạt động sau đó cho đến khi quá trình xét xử bắt đầu, thẩm phán sẽ khuyến khích các bên tìm hiểu việc giải quyết tranh chấp một cách nghiêm túc. Trong trường hợp các bên cho thấy họ quan tâm đến việc đàm phán để giải quyết tranh chấp nhưng vẫn yêu cầu sự hỗ trợ của tòa án, thẩm phán chủ tọa hoặc một đại diện của tòa án cần hỗ trợ tạo điều kiện cho việc giải quyết tranh chấp.

#### Xác định một ngày xét xử chắc chắn và đáng tin cậy:

Trong cuộc họp lập kế hoạch hoặc một cuộc gặp khác, thẩm phán sẽ đề nghị các bên thảo luận để định ra ngày chắc chắn mà thủ tục xét xử hoặc phiên tòa sẽ bắt đầu. Các bên cần hiểu rằng (a) ngày đó sẽ không bị thay đổi hoặc hoãn trừ những trường hợp rất hiếm, và (b) quá trình xét xử sẽ bắt đầu vào ngày đó dù các bên có được chuẩn bị đầy đủ hay không.

Một sản phẩm gần đây của Ủy ban châu Âu về Hiệu quả Tư pháp của Hội đồng châu Âu (CEPEJ) tập trung vào việc quản lý các khung thời gian: các công cụ liên ngành và có tính vận hành được tạo ra để thiết lập các mục tiêu và hoạt động mang tính định lượng cho thủ tục giải quyết vụ việc đúng thời hạn.<sup>40</sup> Công cụ liên ngành nghĩa là khung thời gian phải là mục tiêu được chia sẻ và theo đuổi bởi tất cả các bên có liên quan của tiến trình tố tụng tư pháp và quản lý thực tế vụ việc là kết quả của sự tương tác giữa các bên trong chuỗi thông tin: (thẩm phán, nhân viên hành chính, luật sư, người giám định, các công tố viên, cảnh sát, v.v...). Công cụ có tính vận hành nghĩa là có các mục tiêu để đo lường mức độ mỗi tòa án, khái quát hơn là cả hệ thống tư pháp, đáp ứng sự đúng hạn trong việc giải quyết vụ việc, thực hiện nguyên tắc xét xử công bằng trong một khoảng thời gian hợp lý được quy định tại Công ước châu Âu về Quyền con người. Do vậy, việc thiết lập các khung thời gian là điều kiện cần thiết để bắt đầu đo lường và so sánh các mức độ chậm trễ trong giải quyết vụ việc, xác định khác biệt giữa tình hình thực tế, các khung thời gian dự kiến và đánh giá các chính sách được thực hiện để giảm thời gian giải quyết vụ việc. Các chính sách và hoạt động thực hành này sau đó được phân loại thành năm nhóm chính:

- 1. Thiết lập khung thời gian có tính thực tế và có thể đo lường được:** Trong việc lấy ý kiến của các bên liên quan, khung thời gian có tính thực tế cần phải được thiết lập cho các thủ tục quan trọng tại các cấp của hệ thống tư pháp, tòa án và cá nhân thẩm phán.
- 2. Thực thi khung thời gian:** Một hệ thống thông báo cần thông tin cho các nhà quản lý và các thẩm phán khi vụ kiện chưa được xét xử vượt quá khung thời gian; các áp lực bên ngoài cần được thiết lập nhằm đảm bảo tuân thủ bên trong và giữa các cơ quan của lĩnh vực tư pháp. Đảm bảo đúng khung thời gian cần được hiểu là một trách nhiệm được chia sẻ giữa tòa án và các bên liên quan. Sự cam kết và chỉ đạo mạnh mẽ đã góp phần đảm bảo đúng khung thời gian ở cấp tòa án, phân biệt rõ ràng và sự hợp nhất các chức năng tổ chức giữa những người đứng đầu tòa án và các cán bộ quản lý tòa án là điều hết sức cần thiết.
- 3. Theo dõi và phổ biến dữ liệu:** Liên quan chặt chẽ đến những vấn đề nêu trên là việc thu thập dữ liệu, giám sát tổng thể hoạt động của tòa án với việc tập trung đặc biệt vào những khoảng thời gian "chết" do các bên và/ hoặc của tòa án không hoạt động.
- 4. Các chính sách quản lý vụ việc về mặt tố tụng:** Khi quá trình giám sát phát hiện ra nguyên nhân gây ra sự chậm trễ trong tiến hành tố tụng, cần xem xét thay đổi chính sách quản lý vụ việc. Các chính sách như vậy có thể giúp nâng cao vai trò quản lý vụ việc tích cực của thẩm phán, đặt ra những hạn chế nghiêm ngặt đối với việc hoãn xét xử, khuyến khích cuộc gặp ban đầu của các bên nhằm tạo điều kiện

<sup>38</sup> Hội nghị Quốc gia Thẩm phán xét xử cấp bang (Hoa Kỳ) (1992). *Tiêu chuẩn quản lý xét xử theo khuyến nghị của Hội nghị toàn quốc Thẩm phán xét xử cấp bang*. Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ. Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ.

<sup>39</sup> [www.justiceforum.co.za/practical\\_guide.pdf](http://www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf).

<sup>40</sup> CEPEJ (2006), Bản tóm tắt "Những kinh nghiệm thực hành tốt nhất" về quản lý thời gian trong tố tụng tư pháp.



giải quyết bằng thương lượng, hòa giải hoặc chuẩn bị cho vụ việc đưa ra xét xử và cho phép quản lý vụ việc phân hóa phù hợp với độ phức tạp của vụ việc.

5. **Các chính sách về khối lượng công việc và số lượng vụ việc thụ lý:** Các chính sách như vậy bao gồm chính sách về dự báo, giám sát số vụ việc thụ lý khả năng đảm nhiệm công việc của tòa án đến các sáng kiến được đưa ra nhằm khuyến khích giải pháp giải quyết tranh chấp thay thế và giải quyết ban đầu giữa các bên, thiết lập công cụ phát hiện và xem xét tính hợp lệ để hạn chế số lượng vụ việc được thụ lý (các kỹ thuật loại ra hồ sơ không phù hợp), tăng sử dụng một thẩm phán duy nhất thay vì một hội đồng xét xử.

Tại nhiều hệ thống tư pháp, quản lý vụ việc vẫn còn là mới (hoặc không được biết đến) không chỉ trong thực tiễn mà còn cả trong kiến thức cơ bản về các nguyên tắc quản lý vụ việc. Việc đánh giá nhu cầu đào tạo cho thẩm phán cũng như nhân viên là bước đầu tiên để giải quyết vấn đề thiếu hụt kiến thức này. Tiếp theo đó, chương trình đào tạo và bồi dưỡng cụ thể cần phải được thiết kế để phát triển các chương trình quản lý vụ việc và đem lại những khái niệm chính vào nhận thức của cán bộ tòa án.

## 6. Chuỗi mắt xích tư pháp: sự phối hợp của các cơ quan

Các nguyên tắc và kỹ thuật quản lý vụ việc được giới thiệu ở trên cũng được áp dụng đầy đủ trong tổ tụng hình sự. Tuy nhiên, các đặc điểm riêng của lĩnh vực tư pháp hình sự cần được xem xét do chúng dẫn đến các vấn đề phức tạp cần được quản lý. Trong lĩnh vực tư pháp hình sự, việc quản lý tiến trình vụ việc thành công đòi hỏi sự tương tác giữa các cơ quan khác nhau: tòa án, văn phòng công tố, đoàn luật sư và trong phạm vi khác là cảnh sát, các bộ phận quản lý trại giam và quản lý những người đang phải chấp hành thời gian thử thách. Từng cơ quan trong số đó ương đối tách biệt (trong nhiều trường hợp là độc lập) khỏi những tổ chức khác và có các ưu tiên và mục tiêu cần đạt được khác nhau.

Nếu tòa án có thể phát triển các chính sách riêng của mình (ở cấp xét xử hoặc hành chính) mà không có sự hợp tác của các cơ quan khác nhau, rõ ràng là thực tiễn hợp tác và khả năng làm việc đưa ra giải pháp được chia sẻ giữa các cơ quan và các bên liên quan khác nhau, đặc biệt là ở góc độ quản lý vụ việc, có thể hữu ích cho việc cải thiện chất lượng xét xử và tính kịp thời của tổ tụng trong tổ tụng dân sự cũng như hình sự. Theo thông tin do CEPEJ cung cấp, sự tham gia của các bên liên quan trong các chính sách quản lý vụ việc và khung thời gian có một số kết quả tích cực: sự tham gia này giúp xây dựng cam kết giữa tất cả những người tham gia chủ chốt, tạo môi trường thích hợp cho sự phát triển các chính sách đổi mới và chỉ ra rằng trách nhiệm đối với việc giải quyết vụ việc kịp thời không chỉ thuộc hoạt động của tòa án mà còn cả những người tham gia khác.

Mặt khác, nhiều tổ chức cần được duy trì sự độc lập với tổ chức khác cũng như với Chính phủ (để bảo vệ các quyền của bị cáo và các vấn đề về công lý). Do vậy, sự phối hợp không thể được thúc đẩy thông qua việc tập trung kiểm soát. Do đó, phát triển các chiến lược thúc đẩy hợp tác thông qua các phương tiện khác là hết sức quan trọng. Việc sử dụng các nhóm liên lạc và bàn tròn với sự tham gia của những người đại diện chính của các tổ chức khác nhau để thảo luận các chủ đề cụ thể và đề xuất các giải pháp phối hợp là một trong những phương pháp tiếp cận thành công hơn cả để tránh các chiến lược không đạt kết quả.

### Hộp 24. Hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ của Tòa án Liên bang Úc

Hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ đã được áp dụng tại tất cả các bộ phận đăng ký của Tòa án Liên bang vào ngày 01 tháng 9 năm 1997 để cải thiện tốc độ kiện tụng và làm giảm bớt sự chậm trễ. Một vấn đề thường gặp là các vụ việc diễn ra chậm chạp và tốn kém do các phiên xử bởi các thẩm phán khác nhau tiến hành và từng thẩm phán phải tìm hiểu từ đầu về các sự kiện và các vấn đề của vụ việc. Ngoài ra, với mỗi phiên xử như vậy, luật sư lại có cơ hội để nghị xem xét lại các vấn đề đã được quyết định có lợi cho phía bên kia.

Hệ thống mới đã giúp tiết kiệm được thời gian và chi phí do thẩm phán sử dụng sổ ghi vụ việc nắm được vụ việc. Đặc biệt, hệ thống này giúp không cần giải thích lại từ đầu mỗi lần vụ việc được đưa tới một thẩm phán.

Hệ thống mới đòi hỏi:

- Tính nhất quán của cách thức tiếp cận trong toàn bộ tiến trình giải quyết vụ việc.
- Giảm số lượng các phiên xử và các sự kiện khác đòi hỏi sự xuất hiện tại tòa án.
- Ngăn chặn việc phát sinh tranh chấp trong quá trình giải quyết vụ việc hoặc giải quyết nhanh chóng các tranh chấp phát sinh.
- Xác định tốt hơn các vụ việc phù hợp cho thủ tục hòa giải.
- Giải quyết tranh chấp sớm hơn.
- Xác định sớm ngày xét xử và ngày xét xử.

*Cách tiếp cận quản lý vụ việc* - Hệ thống mới dựa trên một số kỹ thuật quản lý vụ việc được mô tả ở trên và được thiết kế để khuyến khích việc giải quyết tranh chấp nhanh chóng, có trật tự và công minh cũng như để tăng cường tính minh bạch của thủ tục tố tụng tư pháp.

Nguyên tắc chung làm cơ sở cho hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ là từng vụ việc được bắt đầu tại Tòa án phải được phân công giải quyết một cách ngẫu nhiên cho một thẩm phán, người sau đó chịu trách nhiệm quản lý vụ việc cho đến khi việc giải quyết vụ việc hoàn toàn kết thúc. Các vụ việc trong những lĩnh vực cụ thể như luật sở hữu trí tuệ, thuế, hoạt động thương mại, quyền con người, hàng hải và công nghiệp được giao ngẫu nhiên cho một thẩm phán trong danh sách các thẩm phán có chuyên môn phù hợp giải quyết.

Sự can thiệp sớm của tòa án và sự kiểm soát liên tục của tòa án về tiến triển của vụ việc với vai trò mạnh mẽ của thẩm phán cho phép thẩm phán giải quyết hiệu quả các lĩnh vực quan trọng của việc kiện tụng, chẳng hạn việc bào chữa thiết sót, việc đưa ra tài liệu quá nhiều so với yêu cầu giải quyết vụ việc và các chiến thuật khác mà luật sư thường dùng để hoãn vụ việc hoặc vô hiệu hóa các khiếu kiện hợp pháp.

Hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ xác định các giai đoạn quan trọng của thủ tục tố tụng tại tòa án như các phiên nghe các bên tranh luận trước xét xử, họp về quản lý vụ việc, họp đánh giá, họp về quản lý xét xử, phiên tòa và khung thời gian trong đó mỗi giai đoạn tố tụng được tiến hành.

Do đó, các tính năng chính của một hệ thống sổ ghi bao gồm:

- Giải quyết vụ việc bởi cùng một thẩm phán từ đầu đến cuối;
- Ấn định sớm ngày xử án - ngày này gần như không bị thay đổi;
- Quản lý vụ việc do thẩm phán tự ấn định thời gian biểu và đưa ra các chỉ dẫn liên quan trong giai đoạn tiến xét xử;
- Thẩm phán xét xử vụ việc nếu vụ việc được đưa ra xét xử.

Ngoài ra, hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ giúp xác định các hướng dẫn phù hợp với từng thẩm phán, các thủ tục và danh sách đối với từng vụ việc và giám sát việc tuân thủ các phán lệnh. Các "thẩm phán sử dụng sổ ghi vụ việc" theo dõi việc tuân thủ hướng dẫn, giải quyết các vấn đề cản xử lý trong quá trình xét xử và đảm bảo rằng ngày xử án được giữ nguyên.

Thẩm phán xác định ngày giải quyết các vấn đề trong sổ ghi vụ việc của mình. Nếu một bên lo ngại về việc chậm ngày xét xử hoặc chậm ngày được đề xuất, bên đó cần thông báo với thẩm phán sử dụng sổ ghi vụ việc về lo ngại đó.

*Kết quả và điều chỉnh thích hợp* - Tòa án liên bang và luật sư đã báo cáo về những cải thiện trong thời gian giải quyết vụ việc từ khi áp dụng hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ. Hội đồng đã lấy ý kiến hàng trăm người làm công tác thực tiễn từ khắp nơi tại Úc, có kinh nghiệm trong các vụ kiện ở Tòa án Liên bang, người giám định, một số đương sự, thẩm phán và nhân viên hành chính của Tòa án. Các ý kiến thu nhận được đa số là ủng hộ và khen ngợi hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ đã "hạn chế việc đương sự hoặc những người khác liên quan phải xuất hiện trước tòa khi không cần thiết, làm cho phiên xử



tạm thời có hiệu quả hơn, cho phép trao đổi thông tin ban đầu và thu hẹp các vấn đề tranh chấp; giúp đỡ việc giải quyết vụ việc hữu hiệu và hiệu quả hơn, bao gồm cả chuyển một cách thích hợp các vụ việc sang giải quyết bằng thủ tục hòa giải.”

Bên cạnh đó, có 2 vấn đề đã được xác định liên quan đến việc "điều chỉnh tốt": việc đặt lịch cho một phiên tòa với một thẩm phán sử dụng sổ ghi vụ việc bận rộn thỉnh thoảng gặp phải khó khăn và việc hình thành các thông lệ quản lý vụ việc đa dạng (có thể dẫn đến tùy tiện) do cá nhân thẩm phán phát triển cách quản lý và thực hành riêng của họ.

Để giải quyết vấn đề trên, Ủy ban Cải cách pháp luật Úc đã đề xuất các biện pháp nhằm giảm bớt khác biệt trong đăng ký (sửa đổi thường xuyên các hướng dẫn tố tụng của Tòa án Liên bang) và đưa ra các kinh nghiệm thực tiễn tốt hơn.

Nguồn:

[www.alrc.gov.au/about](http://www.alrc.gov.au/about)

[www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4](http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4)

[www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E708776C0CA257043001BC12A](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E708776C0CA257043001BC12A)

Sage, C., Wright, T., và Morris, C. (2002). *Cải cách quản lý vụ việc: Nghiên cứu hệ thống sổ ghi vụ việc riêng lẻ của Tòa án liên bang*. Sydney: Quỹ Tư pháp và Pháp luật NSW

## 7. Sự xuất hiện của các hệ thống thông tin điện tử

Trong 30 năm qua, công nghệ thông tin và truyền thông đóng vai trò ngày càng quan trọng trong lĩnh vực xét xử. Công nghệ thông tin và truyền thông thường được nhìn nhận theo một trong hai quan điểm đối lập sau: quan điểm thứ nhất là hoài nghi và phản đối; quan điểm thứ hai là tin tưởng vững chắc vào khả năng của công nghệ trong việc giải quyết tự động các các loại vấn đề khác nhau. Công nghệ không phải là một mối đe dọa, cũng không phải là phương thuốc có khả năng chữa được mọi loại bệnh. Đúng hơn công nghệ đem lại cơ hội cho việc sắp xếp lại hoạt động xét xử vốn dĩ không thể đạt được nếu không có những thay đổi phức tạp về mặt thủ tục, tổ chức cũng như văn hóa. Kinh nghiệm của những người đưa ra quan điểm thứ nhất cho rằng con đường phát triển công nghệ thông tin và truyền thông là lâu dài và khó khăn. Chẳng hạn, trong hệ thống liên bang của Hoa Kỳ, việc chuyển đổi từ hệ thống quản lý thông tin vụ việc dựa trên giấy sang hệ thống hoàn toàn điện tử, gồm nộp đơn và gửi thông báo điện tử, được thực hiện ngày càng nhiều trong thời gian khoảng 25 năm.

Các hạn chế điển hình vẫn tiếp tục ảnh hưởng đến các hệ thống công nghệ đang hoạt động tại nhiều nước phát triển sau nhiều năm đầu tư bao gồm:

- Công nghệ thông tin và truyền thông tập trung chủ yếu vào việc đăng ký (tự động hóa sổ ghi vụ việc) và các chức năng hành chính mà không cung cấp các công cụ để hỗ trợ thẩm phán trong việc quản lý và xét xử vụ việc;
- Dữ liệu bắt buộc cần được nhập lại nhiều lần trên nhiều hệ thống;
- Các hệ thống quản lý và theo dõi vụ việc đã phát triển trên nền của nhiều phần mềm và cơ sở dữ liệu khác nhau;
- Ứng dụng công nghệ thông tin yêu cầu người dùng đăng nhập nhiều lần vào nhiều hệ thống;
- Ứng dụng công nghệ thông tin không có giao diện thống nhất và thể hiện qua các chương trình phần mềm khác nhau và được sử dụng bởi các Tòa án;
- Thông tin được giữ lại tại kho không có liên kết thông tin hoặc liên kết chức năng và sự trao đổi dữ liệu giữa các hệ thống.

Khái quát hơn, đưa công nghệ thông tin và truyền thông vào sử dụng sẽ gặp nhiều rủi ro đầu tư lớn và có tác động tích cực; do vậy, các chính sách công nghệ thông tin và truyền thông cần đánh giá những rủi ro nghiêm trọng sau đây:

**Các lĩnh vực công nghệ** - Dù là điện tử hay trên giấy, hệ thống thông tin tòa án cần phải có khả năng cung cấp lượng thông tin lớn một cách nhanh chóng và tiết kiệm cho người sử dụng ở phạm vi rộng. Thông tin và hồ sơ tòa án cần phải được cập nhật, chính xác, kịp thời và dễ dàng truy cập. Trong khi những quy định này khá rõ ràng, việc thực hiện hàng ngày lại khó đạt được. Trường hợp phát triển công nghệ tại tòa án Phần Lan sau đây nêu bật việc các chiến lược thành công cũng cần một cơ cấu quản trị công nghệ thông tin và truyền thông đúng đắn như thế nào, cơ sở hạ tầng công nghệ mạnh và các thay đổi thủ tục và pháp lý tập trung ra sao.

### Hộp 25. Công nghệ thông tin và truyền thông tại tòa án Phần Lan

**Quản trị** - Vụ Quản trị tư pháp, Bộ Tư pháp Phần Lan chịu trách nhiệm về cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông, mạng, giao thức, tiêu chuẩn, phát triển và quản lý ứng dụng trong các cơ quan tham gia công tác tư pháp (nghĩa là văn phòng công tố, tòa án, nhà tù và các cơ quan thi hành án). Quản trị công nghệ thông tin và truyền thông được tập trung, với hai mục đích: tiêu chuẩn hóa thông tin được cung cấp bởi các tòa án và hợp nhất các hệ thống công nghệ thông tin và truyền thông khác nhau trong hệ thống bộ máy xét xử; tạo điều kiện cho việc trao đổi dữ liệu trong khu vực nhà nước và giữa các cơ quan tư pháp và nhân dân.

Các chiến lược quản trị dữ liệu được Ban chỉ đạo Vụ Quản trị tư pháp quyết định và sau đó được báo cáo lên Bộ trưởng để ra quyết định cuối cùng. Trong trường hợp vấn đề kỹ thuật, Vụ được hỗ trợ bởi Phòng Quản trị dữ liệu Bộ, một đơn vị dịch vụ bán độc lập. Một số hoạt động kỹ thuật thường thuê các công ty tư nhân bên ngoài thực hiện.

**Cơ sở hạ tầng** - Các dịch vụ cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông cơ bản cho mỗi văn phòng của bộ máy xét xử bao gồm mạng nội bộ cơ quan, máy tính cá nhân cho mọi nhân viên, phần mềm văn phòng (OpenOffice), dịch vụ mạng nội bộ (chẳng hạn cơ sở dữ liệu thông tin pháp lý, quy định tố tụng dân sự và hình sự), hệ thống quản lý vụ việc, thư điện tử, truy cập Internet và truy cập tới bộ phận gọi là đăng ký cơ bản. Những bộ phận đăng ký thu thập các dữ liệu khác nhau như: thông tin về con người (Hệ thống đăng ký dân số), công ty và các hiệp hội (Hệ thống đăng ký kinh doanh), tài sản (Hệ thống thông tin bất động sản), các công trình xây dựng và nhà ở (Hệ thống đăng ký xây dựng), mạng thông tin vật lý (đường bộ và đường sắt) và môi trường thiên nhiên. Các hệ thống đăng ký này là xương sống của hệ thống công nghệ thông tin và truyền thông hành chính công. Cốt lõi của các hệ thống đăng ký cơ bản là hệ thống mã được tiêu chuẩn hóa, nghĩa là số chứng minh cá nhân, tạo ra cho mỗi công dân Phần Lan khi sinh ra, và mã số chứng minh bất động sản, sử dụng cho mọi giao dịch bất động sản. Điều này một mặt cho phép liên lạc và trao đổi dữ liệu hiệu quả giữa các hệ thống; mặt khác lại là một thách thức đối với việc bảo vệ bí mật đời tư.

**Phát triển công nghệ thông tin và truyền thông được hỗ trợ bởi các thay đổi về thủ tục** - Trong những năm 1990, trong khi lập kế hoạch tố tụng dân sự mới tại Phần Lan, người ta đã nhận ra rằng những vụ việc được giải quyết nhiều nhất là các vụ đòi nợ/kiện đòi tiền đơn giản và không gây tranh cãi. Nếu việc khiếu kiện bị phản đối, thủ tục có thể tiếp tục trong một phiên tòa sơ bộ; tuy nhiên hầu hết các yêu cầu không gây tranh cãi hoặc có chứng cứ rõ ràng đến mức quyết định có thể đưa ra theo thủ tục rút gọn dựa trên chứng cứ bằng văn bản có sẵn (ước tính những trường hợp này chiếm khoảng 90 phần trăm trong số yêu cầu bồi thường). Do vậy, rõ ràng là số lượng lớn các vụ việc có thể dễ dàng được quản lý bởi một hệ thống quản lý vụ việc tự động hóa và được hưởng lợi từ hệ thống này. Trong giai đoạn lập kế hoạch người ta nhận thấy rằng hệ thống thông tin trong lĩnh vực ngân hàng và thương mại về cơ bản chứa thông tin tương tự như dữ liệu yêu cầu bởi các tòa án, vì vậy thông tin này, vốn dĩ ở dạng điện tử, có thể được sử dụng trong hệ thống quản lý vụ việc. Để sử dụng một công cụ tự động hóa, có hai trở ngại về mặt pháp luật là yêu cầu phải có ít nhất một chữ ký gốc và phải nộp tài liệu giấy. Cả hai vấn đề này đều đã được khắc phục với những thay đổi pháp lý. Trong tố tụng dân sự mới, người ta đã quyết định thay đổi các quy định trước đó để nguyên đơn trong một vụ kiện đòi tiền không bị yêu cầu nộp chứng cứ bằng văn bản (chẳng hạn hóa đơn) cho tòa án với điều

kiện quy định này được nêu rõ trong văn bản. Điều này có nghĩa là tài liệu gốc không cần phải gửi cho tòa án và các tài liệu chuyển đi không cần phải được ký tên theo cách truyền thống. Do đó, đơn có thể được chuyển cho tòa án qua con đường điện tử bằng fax hoặc e-mail, bắt đầu một hệ thống đa kênh để nộp đơn khởi kiện tại tòa án.

Nhờ vào quy định pháp luật tố tụng dân sự mới, việc ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông đã được đẩy mạnh và hai ứng dụng đã được thực hiện. Điểm mấu chốt là quy định pháp luật mới đã làm cho việc sử dụng rộng rãi dữ liệu điện tử trở thành có thể và phần mềm đã được đưa vào sử dụng ngay lập tức sau khi quy định thay đổi: Tuomas, một hệ thống quản lý vụ việc mới hiệu quả, và Santra, hệ thống truyền tập dữ liệu điện tử, đã tận dụng toàn bộ lợi thế của cơ hội này.

Hệ thống Tuomas ban đầu được thiết kế cho các thủ tục tố tụng rút gọn, hiện nay sử dụng cho mọi loại vụ việc dân sự và khoảng 200 văn bản tiêu chuẩn đang được sử dụng bởi các tòa án đã được nhập vào hệ thống. Hệ thống này cũng được sử dụng để thông báo cho Hệ thống Đăng ký dân số các dữ liệu điện tử khác nhau liên quan đến các vụ ly hôn, giám hộ và nuôi con nuôi, tiết kiệm khoảng 30.000 biểu mẫu một năm và giúp cho Trung tâm Đăng ký dân số không phải cập nhật bằng tay các hệ thống của Trung tâm này. Một trường hợp tích cực tương tự đã được xây dựng để Đăng ký Phá sản mà các công ty tín dụng sử dụng. Việc gửi thông tin liên quan một cách tự động và cập nhật đến hệ thống đăng ký đã loại bỏ thủ tục rườm rà cho các tòa án trong việc cung cấp thông tin qua điện thoại.

Nguồn:

Karjalainen, M. (2007). *Migrating một Bộ tới OpenOffice.org*. Hen-xin-ki: Bộ Tư pháp, Phần Lan.

Kujanen, K., và Sarvilinna, S. (2001). Tiếp cận sự tích hợp: Công nghệ thông tin và truyền thông trong hệ thống tư pháp Phần Lan. Trong M. Fabri và F. Contini (chủ biên), *Công lý và công nghệ tại châu Âu: Công nghệ thông tin và truyền thông đang làm thay đổi hoạt động tư pháp như thế nào*. La Hay, Hà Lan: Kluwer Law International.

Kujanen, K. (2008). The Positive Interplay between Information and Communication Technologies and the Finnish Public Prosecutor's Offices. Trong M. Fabri (chủ biên), *Công nghệ thông tin và truyền thông đối với các văn phòng công tố nhà nước*. Bô-lô-nha: Clueb.

Hiện nay, một số công nghệ có thể hỗ trợ các lĩnh vực hoạt động khác nhau của tòa án. Một mặt, các công nghệ như vậy đã được sử dụng cho việc tự động hóa các nhiệm vụ quản trị (theo dõi vụ việc, hệ thống quản lý vụ việc, tự động hóa văn phòng). Mặt khác, công nghệ thông tin và truyền thông được thiết kế để hỗ trợ hoạt động của thẩm phán, đặc biệt là trong việc ra quyết định xét xử, tạo điều kiện cho luật sư và công dân có thể tiếp cận với các quy chế, quy định và án lệ để tăng tính minh bạch của các quyết định của tòa án và tiếp cận thông tin pháp lý quan trọng (tin học pháp lý).<sup>41</sup>

Gần đây hơn, có thể thấy được sự tập trung của các lĩnh vực khác nhau vào “các hệ thống quản lý vụ việc hoạt động đầy đủ” tự động hóa các nhiệm vụ hành chính, hỗ trợ việc ra quyết định của thẩm phán và việc công bố bản án trên internet. Việc trao đổi dữ liệu điện tử tư pháp giữa các cơ quan khác nhau hoặc giữa Tòa án và các bên (thường được gọi là tư pháp điện tử hay hồ sơ điện tử) là thách thức công nghệ mạo hiểm và tham vọng nhất mà nhiều hệ thống xét xử đối mặt.<sup>42</sup>

Các công nghệ phòng xử án là một lĩnh vực khác có nhiều ứng dụng đáng chú ý như sử dụng dạng ste-no vi tính hóa hoặc ghi hình và ghi âm để ghi vào hồ sơ. Ngoài ra, hội nghị truyền hình đã được sử dụng thành công đối với việc đặt các thiết bị video tại một số nước.<sup>43</sup> Cuối cùng, cần lưu ý rằng công nghệ thông tin và truyền thông đã hỗ trợ to lớn cho việc quản lý thẩm phán.<sup>44</sup>

Sự phát triển công nghệ - Chuyển từ hệ thống thông tin dựa trên giấy sang hệ thống thông tin hoàn toàn điện tử là rất phức tạp, tốn kém và đòi hỏi sự cam kết lâu dài và đầu tư dài hạn bởi các cơ quan tài trợ. Các cán bộ tư pháp dự định thực hiện chuyển đổi như vậy cần nghiên cứu kỹ tính khả thi và phân tích chi phí/lợi ích với

sự hỗ trợ và hướng dẫn của các chuyên gia tư pháp, kỹ thuật và hành chính. Từ hệ thống theo dõi vụ việc nội bộ tới tư pháp điện tử, có sự gia tăng mạnh về tính phức tạp từ góc độ pháp lý, công nghệ, quan điểm hành chính và thể chế. Do đó, sự phát triển cần được lập kế hoạch từ các quan điểm tiếp cận gia tăng, dựa trên một số giai đoạn kế tiếp, mỗi giai đoạn trong đó được thử nghiệm và hội nhập vào môi trường hoạt động của các tòa án trước khi bắt đầu thực hiện giai đoạn tiếp theo.

Khi phát triển công nghệ thông tin và truyền thông, một số các vấn đề thường ảnh hưởng đến sự phát triển của công nghệ thông tin và truyền thông phải được lưu ý. Đặc biệt, nghiên cứu đã xác định:<sup>45</sup>

- Sự tương thích hạn chế giữa tính phức tạp của các bộ luật tố tụng và các hạn chế công nghệ. Thiết kế hệ thống thông tin tư pháp luôn luôn là một thách thức đòi hỏi sự đơn giản hóa quy phạm và không chỉ các thay đổi về tổ chức và công nghệ.
- Các nhà cung cấp công nghệ và dịch vụ thiếu kiến thức cụ thể về những đặc thù của các hoạt động xét xử.
- Quá nhiều dự án quy mô nhỏ rất khó để tích hợp và - ngược lại – các dự án quá lớn khó khăn để phát triển và quản lý.
- Khó khăn và thiếu kinh nghiệm của các nhà lãnh đạo tòa án và tư pháp trong việc quản lý dự án và tiếp xúc với công nghệ và những nhà cung cấp dịch vụ.
- Thành kiến với đổi mới công nghệ giữa những người làm việc trong ngành pháp lý: đôi khi thẩm phán sử dụng sự độc lập của mình để phản đối việc áp dụng đổi mới công nghệ.
- Thiếu sự lãnh đạo quyết liệt cần thiết ở cấp cao nhất cần thiết để chứng minh sự hỗ trợ và ủng hộ của dự án và giảm thiểu ảnh hưởng của những người có thể phản kháng hoặc thậm chí tìm cách làm chệch hướng việc áp dụng đổi mới công nghệ.

Trong việc phát triển các hệ thống thông tin, các câu hỏi quan trọng là người nào cần loại thông tin nào, khi nào và với mục đích gì. Vấn đề là ở chỗ các nhu cầu thông tin phát triển theo thời gian do các cuộc cải cách thủ tục, các nhu cầu thông tin quản lý ngày càng tăng hoặc việc thực hiện quản lý vụ việc chỉ đề cập đến một vài nguyên nhân điển hình. Hơn nữa, các công cụ và công nghệ có sẵn hoặc được yêu cầu cho việc quản lý thông tin phát triển nhanh chóng: từ sổ ghi vụ việc và thẻ lập trên giấy, được phát triển cho các mục đích cụ thể, lên đến các hệ thống thông tin điện tử ngày càng phổ biến hơn. Vì vậy, việc thiết kế, phát triển và thực hiện các hệ thống thông tin tòa án có thể được xác định rõ hơn là một quá trình liên tục.

Mặc dù nỗ lực phát triển ban đầu đòi hỏi kinh phí đáng kể và sự hỗ trợ nguồn lực cho việc lập kế hoạch, thiết kế, thử nghiệm và thực hiện, thành công dài hạn đòi hỏi sự cam kết liên tục của các nguồn lực cho việc bảo trì, cập nhật và thay thế thường xuyên theo chu kỳ phần cứng và phần mềm. Đào tạo ban đầu và liên tục là một vấn đề khác cần được xem xét một cách cẩn thận khi các ứng dụng mới được giới thiệu trong tòa án cũng như khi thẩm phán và nhân viên mới được tuyển dụng. Sau cùng nhưng không kém quan trọng là cần quan tâm đặc biệt là chất lượng của việc nhập dữ liệu vào hệ thống, hoạt động được thực hiện rất kém trong nhiều trường hợp dẫn đến sự suy yếu các chức năng của hệ thống. Sự cẩn trọng và tính thống nhất trong việc nhập dữ liệu được hỗ trợ bởi các công cụ như từ điển dữ liệu được chia sẻ là cần thiết để xây dựng cơ sở dữ liệu đáng tin cậy và hiệu quả. Nói chung, các nguồn lực gia tăng cần phải được dành cho công tác này.

<sup>41</sup> Trang web của Viện Thông tin pháp lý Úc có một danh mục toàn diện các đường dẫn đến tòa án và án lệ của khoảng 150 nước trên thế giới [www.austlii.edu.au/catalog/215.html](http://www.austlii.edu.au/catalog/215.html), cũng như đường dẫn đến các nguồn và cơ sở dữ liệu về pháp luật và các đề tài pháp luật khác của khoảng 200 nước. Các ví dụ khác về các kho dữ liệu trên internet là: [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org) (Viện Thông tin pháp lý Khối thịnh vượng chung) và [www.bailii.org](http://www.bailii.org) (Viện Thông tin pháp lý Anh và Ai-len).

<sup>42</sup> Về phân tích được cập nhật về công nghệ tại tòa án, xem Reiling D. 2009. *Công nghệ cho tư pháp. Công nghệ thông tin có thể hỗ trợ cải cách tư pháp như thế nào*. Leiden University Press. 310 trang

<sup>43</sup> Fabri, M., và Contini, F. (biên soạn). (2001). *Công lý và công nghệ tại châu Âu: Công nghệ thông tin và truyền thông đang làm thay đổi hoạt động tư pháp như thế nào*. La Hay, Hà Lan: Kluwer Law International.

<sup>44</sup> [www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan](http://www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan).

<sup>45</sup> Contini, F., và Lanzara, G. F. (chủ biên). (tháng 11/2008). *Công nghệ thông tin truyền thông và đổi mới trong lĩnh vực công. Nghiên cứu châu Âu về thiết lập Chính phủ điện tử*: Palgrave Macmillan.



## Hộp 26. Đề xuất chiến lược phát triển công nghệ thông tin và truyền thông dài hạn

Hệ thống tòa án dự định áp dụng công cụ điện tử vào hệ thống thông tin của mình nên thực hiện công việc này dần dần và có chủ đích. Giai đoạn đầu là xem xét quá trình mà hệ thống thông tin vụ việc thao tác bằng tay hoạt động và bắt đầu những thay đổi thích hợp để làm cho quá trình đó trở nên hiệu quả và đơn giản hóa về mặt chức năng để tự động hóa dễ dàng hơn. Tiếp sau là công việc với các chuyên gia kỹ thuật để thiết kế và thử nghiệm một mô hình theo dõi vụ việc, trong đó dữ liệu thống kê và dữ liệu khác thông thường vẫn được nhập vào một loạt các đăng ký tòa án trên giấy nay được nhập vào một cơ sở dữ liệu thông tin vụ việc tích hợp duy nhất. Một khi hệ thống đã được thiết kế, cài đặt và trở nên tinh vi, đơn vị kỹ thuật chịu trách nhiệm về hệ thống có thể bắt đầu bổ sung các hiệu ứng nâng cao giúp mở rộng khả năng của hệ thống và làm cho hệ thống có ích hơn đối với những người sử dụng bên trong cũng như bên ngoài hệ thống.

Sau khi ứng dụng theo dõi vụ việc tự động hóa được thực hiện đầy đủ, tòa án có thể chuyển sang giai đoạn tiếp theo của một nỗ lực tự động hóa nhiều giai đoạn mà có thể đòi hỏi quản lý vụ việc tự động hóa. Ở đây, các loại thông tin vụ việc bổ sung được nhập vào hệ thống để cung cấp cho thẩm phán và cán bộ thêm chi tiết về tiến triển vụ việc và các sự kiện vụ việc. Giai đoạn tiếp theo có thể là quét bản án và nhập chúng vào một cơ sở dữ liệu có thể tìm kiếm được tổ chức tốt. Giai đoạn này có thể được thực hiện sau khi nhân viên tòa án quét mọi tài liệu trong từng vụ việc để tạo ra một hồ sơ vụ việc điện tử. Giai đoạn tiếp theo có thể là thử nghiệm với dịch vụ điện tử của quá trình theo đó các thông báo từ tòa án, thay vì phải được chuyển bằng thao tác của con người từ các máy chủ thông báo của tòa án hoặc qua thư bảo đảm, sẽ được truyền điện tử qua email hoặc tin nhắn. Tùy thuộc vào việc một hệ thống tòa án muốn tiến hành nhanh chóng như thế nào, một số giai đoạn này có thể được củng cố. Chìa khóa thành công là đảm bảo rằng mỗi giai đoạn được lên kế hoạch và thiết kế một cách cẩn thận, các nguồn tài trợ cần thiết của chính phủ để hoàn thành giai đoạn được cam kết và thẩm phán, nhân viên được định hướng và đào tạo một cách thích hợp.

## 8. Kết luận và khuyến nghị

Trên thế giới, hoạt động tư pháp gia tăng là nguyên nhân khiến cho một loạt vấn đề trở nên quan trọng hơn trong việc hoạch định chính sách tư pháp như: các ý tưởng mới về quản lý công, toàn cầu hóa, hạn chế ngân sách, và tranh luận gia tăng về hiệu quả của hoạt động tư pháp, chủ đề quản lý tòa án và vụ việc của tòa án. Điều này đã thách thức sự đại diện truyền thống của tổ chức tổng thể tòa án và thủ tục tố tụng tư pháp, trong đó việc quản lý tòa án và vụ việc xuất hiện như các nhiệm vụ nhỏ, được thực hiện bởi các thư ký tòa án để hỗ trợ các quyết định của thẩm phán. Kỹ thuật quản lý vụ việc đang ngày càng hỗ trợ việc cung cấp dịch vụ tư pháp. Từ khâu tiếp nhận hồ sơ cho đến khâu giải quyết vụ việc, các kỹ thuật quản lý vụ việc đang trở thành các công cụ chiến lược được sử dụng để bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động xét xử, đảm bảo khung thời gian xét xử cũng như để thu thập thông tin liên quan đến vụ việc và làm cho thông tin này trở thành có sẵn đối với người tham gia tố tụng tại tòa án, và bằng cách đó cải thiện tính minh bạch trong hoạt động của tòa án. Cuối cùng, quản lý vụ việc đã làm thay đổi vai trò của các nhân viên hành chính cũng như thẩm phán, do sự tham gia tích cực của thẩm phán là cần thiết cho việc quản lý hiệu quả các thủ tục của tòa án.<sup>46</sup>

Đồng thời, công nghệ thông tin và truyền thông cung cấp cho các bộ máy tư pháp nhiều cơ hội để sắp xếp lại và cải thiện hoạt động cũng như các giá trị pháp lý quan trọng của tòa án như tính minh bạch, tính trách nhiệm, thời gian, tiếp cận công lý và thông tin. Tuy nhiên, công nghệ thông tin và truyền thông không thể sử dụng theo kiểu tất một cách dễ dàng. Đó là một nỗ lực khó khăn cần được lên kế hoạch cẩn thận và được duy trì dài hạn bởi các nhà lãnh đạo hàng đầu của ngành tư pháp.

Với những thay đổi có tính chất xáo trộn lớn, việc thực hiện công nghệ thông tin truyền thông cũng như

quản lý tòa án và vụ việc tương đối rủi ro và có nhiều vấn đề. Tuy nhiên, đó là những thách thức chiến lược mà các bộ máy tư pháp hoạt động tốt cần phải giải quyết thành công.

- Hệ thống Tư pháp có thể đạt được một lợi thế quan trọng bằng việc áp dụng các nguyên tắc và kỹ thuật quản lý tòa án và vụ việc.
- Hệ thống thông tin tư pháp (chẳng hạn sổ ghi vụ việc, tập tài liệu, hệ thống quản lý và theo dõi vụ việc cần phải:
  - a) Được tổ chức tốt,
  - b) Được bảo đảm đầy đủ bởi các quan chức tòa án,
  - c) Tiếp cận được bởi những người có quyền tiếp cận hệ thống đó, và
  - d) Có khả năng thu thập dữ liệu cập nhật, được tiêu chuẩn hóa và phù hợp.
- Những người làm công tác xét xử cần có sẵn quyền truy cập các bản án dưới hình thức tra tay hoặc điện tử ở cấp quốc gia cũng như quốc tế.
- Các quy định và hướng dẫn chính đối với việc quản lý tòa án và vụ việc là như nhau đối với hệ thống truyền thông cũng như hệ thống điện tử.
- Hệ thống phân công giải quyết vụ việc có thể là:
  - a) Ngẫu nhiên hoặc có chủ ý,
  - b) Tự động hóa hoặc quản lý bởi các nhà khai thác,
  - c) Không chính thức hoặc chính thức, hoặc
  - d) Cứng nhắc hoặc linh hoạt.
- Hệ thống phân công giải quyết vụ việc ngẫu nhiên được khuyến khích phát triển đối với những bộ máy tư pháp bị tác động bởi các vấn đề tham nhũng và mức độ tin tưởng của công chúng thấp.
- Hệ thống phân công giải quyết vụ việc linh hoạt giúp các tòa án thích ứng tốt hơn đối với những thay đổi không lường trước trong số lượng vụ việc thụ lý.
- Trong mọi trường hợp, điều quan trọng là đạt được tính minh bạch trong nội bộ và bên ngoài ở mức cao trong việc phân công giải quyết vụ việc.
- Sự tham gia của các luật gia, của các đoàn luật sư và văn phòng công tố có thể giúp cho sự thiết kế và giám sát hệ thống phân công giải quyết vụ việc.
- Các chiến lược cần được thiết kế để đối mặt với những thay đổi không lường về số lượng các vụ việc (xem xét quyền tài phán trong “lãnh thổ bay” hoặc thẩm quyền xét xử theo lãnh thổ linh hoạt).
- Tòa án cần chủ động theo dõi và kiểm soát tiến triển của các vụ việc, từ lúc bắt đầu thông qua phiên tòa hoặc bằng cách giải quyết ban đầu khác - cho tới khi hoàn thành mọi công việc giải quyết vụ việc tại tòa án.
- Việc sử dụng hiệu quả các kỹ thuật và thực hành quản lý vụ việc sẽ nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của hệ thống xét xử, do đó làm giảm chi phí của hoạt động xét xử.
- Thẩm phán và nhân viên tòa án cần đóng vai trò tích cực trong việc quản lý tiến trình các thủ tục tố tụng xét xử.
- Việc áp dụng thành công các kỹ thuật quản lý vụ việc đòi hỏi phải có những thay đổi khó khăn liên quan tới việc xác định chuyên môn của thẩm phán, luật sư và các chiến lược quản lý thay đổi thống nhất.
- Việc kiểm soát của tòa án đối với các vụ việc đòi hỏi phải thực hiện trên hai nguyên tắc cơ bản: sự can thiệp sớm của tòa án và sự kiểm soát liên tục của tòa án đối với sự tiến triển vụ việc.

<sup>46</sup> Solomon, M., và Somerlot, D. (1987). Quản lý tiến trình tại tòa án: Hiện tại và cho tương lai. Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ. Mahoney, B. (1988). Những lần thay đổi của tòa án. Williamsburg, VA: NCSC. CEPEJ. (2006). Bản tóm tắt "thực hành tốt nhất" về quản lý thời gian trong tố tụng tư pháp. euromedjustice.eu/files/repository/20090706165605\_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf;https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6.



- Công nghệ thông tin và truyền thông có thể hỗ trợ các kỹ thuật của hệ thống quản lý vụ việc, nhưng quản lý vụ việc cũng có thể được thực hiện với các công cụ truyền thống.
- Tòa án cần xem xét áp dụng các hệ thống quản lý vụ việc kiểu phân hóa theo hướng đa dạng thủ tục giải quyết vụ việc dựa trên các tiêu chí như:
  - a) Mức độ tòa án cần tới sự chú ý của thẩm phán và luật sư,
  - b) Giá trị của vụ việc,
  - c) Các đặc điểm của tố tụng, và
  - d) Các vấn đề pháp lý liên quan.
- Khi áp dụng một phương pháp tiếp cận quản lý vụ việc, thẩm phán cần phải được chuẩn bị để chủ trì và tiến hành những hành động thích hợp nhằm đảm bảo:
  - a) Tất cả các bên được chuẩn bị để tham gia tố tụng,
  - b) Việc xét xử bắt đầu theo lịch biểu dự kiến,
  - c) Tất cả các bên có cơ hội ngang nhau trong việc xuất trình chứng cứ, và
  - d) Việc xét xử diễn ra cho đến lúc kết thúc không bị gián đoạn không cần thiết.
- Việc ấn định khung thời gian của thủ tục tố tụng là một điều kiện cần thiết để bắt đầu đo lường và so sánh độ chậm trễ trong việc giải quyết vụ việc.
- Hệ thống quản lý vụ việc cần phải được hỗ trợ bởi các chương trình đào tạo được thiết kế tốt.
- Thông lệ hợp tác/Sự hợp tác giữa các cơ quan và các bên liên quan khác nhau hữu ích đối với việc thiết kế và thực hiện quản lý vụ việc vì như vậy:
  - a) Giúp xây dựng cam kết giữa tất cả những người tham gia chủ chốt,
  - b) Tạo môi trường thích hợp cho việc phát triển các chính sách đổi mới, và
  - c) Chỉ ra rằng trách nhiệm đối với việc giải quyết vụ việc kịp thời không chỉ thuộc phạm vi hoạt động của tòa án mà còn của những người tham gia khác.
- Công nghệ cung cấp các cơ hội cho việc sắp xếp lại hoạt động xét xử vốn không thể đạt được mà không có thay đổi phức tạp ở các góc độ thủ tục, tổ chức và văn hóa.
- Áp dụng công nghệ thông tin và truyền thông tại các tòa án chịu những rủi ro về các khoản đầu tư lớn với ít tác động.
- Những người làm công tác xét xử dự định thực hiện các chương trình công nghệ thông tin và truyền thông cần được tư vấn để tham gia vào việc phân tích tính khả thi một cách cẩn, thận phân tích chi phí/lợi ích với sự hỗ trợ của chuyên gia.
- Các hệ thống thông tin tòa án cần phải cung cấp lượng lớn các thông tin một cách nhanh chóng và tiết kiệm cho rất nhiều người sử dụng.
- Thông tin và hồ sơ tòa án cần phải được cập nhật, chính xác, kịp thời và dễ dàng truy cập.
- Phát triển công nghệ thông tin và truyền thông đòi hỏi:
  - a) Một cơ cấu quản trị công nghệ thông tin và truyền thông đúng đắn,
  - b) Cơ sở hạ tầng công nghệ mạnh,
  - c) Các thay đổi thủ tục tố tụng và pháp lý mang tính tập trung,
  - d) Cam kết lâu dài và đầu tư dài hạn,
  - e) Sự chỉ đạo mạnh mẽ của ngành tư pháp,
  - f) Bảo trì, cập nhật và thay thế theo chu kỳ phần cứng và phần mềm,
  - g) Đào tạo ban đầu và liên tục,
  - h) Đơn giản hóa tiêu chuẩn cũng như thay đổi về tổ chức, xem xét quá trình theo đó hệ thống thông tin vụ việc tra cứu bằng tay hoạt động,
  - i) Sự cân trọng và tính thống nhất trong quản lý dữ liệu, và
  - j) Cam kết dài hạn của các cơ quan tài trợ.
- Phát triển công nghệ thông tin và truyền thông cần được lập kế hoạch có xem xét đến một phương pháp tiếp cận liên tục và gia tăng.

## IV. TIẾP CẬN CÔNG LÝ VÀ CÁC DỊCH VỤ PHÁP LÝ

### 1. Giới thiệu

Quyền được đại diện pháp lý, nhất là đối với bị cáo trong tố tụng hình sự, được ghi nhận là một phần cơ bản của quyền được xét xử công bằng. Sự bảo đảm của pháp luật đối với quyền này có thể được tìm thấy trong các tài liệu về nhân quyền cũng như hiến pháp và luật của các quốc gia. Mặc dù đã có những đảm bảo này, việc cung cấp trợ giúp pháp lý (TGPL) cho người nghèo và khả năng tiếp cận công lý của họ vẫn gặp phải một số trở ngại về mặt cơ cấu và tổ chức, đặc biệt tại các nước đang phát triển. Tiếp cận công lý thường nằm ngoài tầm với của người nghèo vì lý do chi phí và khoảng cách. Họ thường không nhận được trợ giúp pháp lý miễn phí của nhà nước, và nhiều nước có rất ít luật sư hành nghề. Kể cả khi có các văn phòng trợ giúp pháp lý và luật sư thì đại đa số những văn phòng và luật sư này hoạt động tại thủ đô và các đô thị lớn, và thường khó tới được với dân số tại nông thôn. Hơn nữa, người dân sinh sống tại vùng sâu, vùng xa thiếu các nguồn lực để có thể đi tới thành phố nhằm tiếp cận với các cơ quan pháp luật và tư pháp, và họ phải chịu những chi phí khác như lệ phí hồ sơ khi sử dụng hệ thống tư pháp chính thức. Bên cạnh những trở ngại này, người dân còn có thể lựa chọn không sử dụng hệ thống tư pháp chính thức bởi vì tòa án hoạt động không hiệu quả hoặc vì thủ tục rườm rà, đòi hỏi họ phải trình diện nhiều lần trước tòa chỉ để giải quyết những tranh chấp nhỏ, hoặc người dân có thể chỉ đơn giản coi tòa án là nơi những nhiễu hoặc thiên vị. Như vậy, vì lý do này hay lý do khác, phần lớn dân số tại các nước đang phát triển không thể hoặc không muốn sử dụng hệ thống tòa án chính thức để giải quyết các tranh chấp của họ.

Đồng thời, trong khi những cơ chế giải quyết tranh chấp truyền thống và dựa vào cộng đồng có thể mang lại khả năng tiếp cận công lý một cách dễ dàng với chi phí chấp nhận được, những thiết chế bảo đảm tiếp cận công lý không chính thức này cũng không tránh khỏi khiếm khuyết. Đôi khi những thiết chế này có xu hướng gây sức ép quá mức đối với các giải pháp thỏa đáng, thậm chí cả trong cả những vụ án hình sự, và do chúng có mối liên kết chặt chẽ trong cộng đồng nên chúng có xu hướng làm lợi cho bên có vị thế xã hội và kinh tế mạnh hơn.

Dù có nhiều khó khăn song cũng có không ít giải pháp, trong đó bao gồm việc củng cố các hệ thống bảo đảm công lý truyền thống và không chính thức, các trung tâm Giải quyết tranh chấp bằng phương thức khác (ADR), cũng như đưa vào áp dụng các cơ chế ADR gắn liền hoặc liên kết với tòa án. Từ quan điểm của người tham gia tố tụng tại tòa án, tiếp cận công lý còn liên quan tới việc thi hành công lý bằng thủ ngôn ngữ mà đương sự có thể hiểu được, đòi hỏi nhà nước phải có nghĩa vụ tương ứng trong việc cung cấp dịch vụ phiên dịch. Hơn nữa, do cách nhìn nhận của người dân về hệ thống tư pháp hầu như đã được định hình trước bằng kinh nghiệm cá nhân của người tham gia tố tụng tại tòa án nên tòa án cần trở nên công khai, minh bạch và hướng tới khách hàng nhiều hơn để không chỉ cải thiện khả năng tiếp cận mà còn nâng cao hình ảnh và hiệu quả hoạt động của ngành tòa án.<sup>47</sup>

Tiếp cận công lý hiệu quả còn bao gồm tiếp cận các dịch vụ pháp lý, từ đó đòi hỏi các nhà cải cách phải tập trung nỗ lực bảo đảm cung cấp trợ giúp pháp lý cho các vụ án hình sự, dân sự và hành chính cũng như nỗ lực phát triển hỗ trợ pháp lý miễn phí, các trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học và chương trình trợ lý luật.<sup>48</sup> Những cơ chế này đóng vai trò then chốt trong việc bảo đảm tiếp cận công lý — có nghĩa là khả năng tìm kiếm và có được biện pháp xử lý thông qua cả cơ quan tư pháp chính thức lẫn không chính thức, phù hợp với các tiêu chuẩn về quyền con người<sup>49</sup>—cho tất cả người dân, nhất là người nghèo và người chịu thiệt thòi.

### 2. Các hệ thống bảo đảm công lý truyền thống và không chính thức

Các cơ chế truyền thống để giải quyết tranh chấp được sử dụng rộng rãi tại cấp cơ sở ở nhiều nước đang phát triển. Về mặt địa lý, hệ thống tư pháp truyền thống như vậy xuất hiện tập trung chủ yếu tại châu Phi, Trung Đông, Đông Nam Á, Thái Bình Dương và Nam Mỹ; và tại nhiều nước ở những khu vực này, hệ thống bảo đảm công lý truyền thống giải quyết từ 80% tới 90% tổng số vụ tranh chấp.<sup>50</sup> Ở một số nơi, hệ thống bảo đảm công lý truyền thống là phương pháp giải quyết tranh chấp duy nhất, đặc biệt là ở những xã hội hoặc quốc gia hậu xung đột với phần lớn dân số sinh sống ở nông thôn. Ở một số nơi khác, các hệ thống truyền thống và không chính thức được sử dụng cùng với những cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức chứ không phải là biện pháp thay thế cho những cơ chế này, thường như một điều kiện tiên quyết trước khi đưa vụ việc ra tòa án.<sup>51</sup>

Sự phổ biến của các cơ chế bảo đảm công lý truyền thống cho thấy so với những cơ quan tư pháp chính thức, các hệ thống truyền thống mang đến một loạt những lợi ích mà nhờ đó chúng trở nên hấp dẫn hơn với cộng đồng địa phương. Cụ thể là những hệ thống này: (a) dễ tiếp cận hơn về mặt địa lý và tài chính so với các tòa án chính thức nằm cách xa địa phương; (b) cho phép giải quyết tranh chấp ở giai đoạn khởi phát trước khi trở thành xung đột lớn; (c) thường dựa trên luật tục của địa phương và sử dụng ngôn ngữ địa phương; (d) dựa vào quyết định của những người được tin tưởng trong cộng đồng, trong đó tập trung tìm kiếm sự hòa giải và đồng thuận giữa những người có tranh chấp hơn là sự trừng phạt; và (e) tránh được sự phức tạp và tính hình thức của hệ thống tư pháp chính thức. Hơn nữa, việc chuyển vô số những tranh chấp tại địa phương cho hệ thống tòa án non trẻ với gánh nặng công việc quá sức hoặc không đủ nguồn lực có thể dẫn tới khối lượng vụ việc tồn đọng lớn và giải quyết chậm trễ, gây cản trở cho công lý. Như vậy, các hệ thống bảo đảm công lý truyền thống, nếu tồn tại, có thể giúp tiết kiệm nguồn ngân sách và làm nhẹ gánh cho tòa án chính thức bằng cách xử lý những tranh chấp dân sự nhỏ và tội phạm ít nghiêm trọng. Trên thực tế, quy tắc tố tụng chính thức ở một số nước áp dụng thu án phí tối thiểu đối với tranh chấp dân sự hoặc mức phạt tối thiểu đối với hành vi phạm tội mà có thể được xét xử tại các tòa án thông thường. Sau cùng, các hệ thống giải quyết tranh chấp truyền thống thường được ưa thích hơn so với tòa án chính thức đơn giản vì phần lớn người dân không tin tưởng vào quy trình pháp lý chính thức do có thể họ thiếu hiểu biết về các thủ tục pháp lý phức tạp, cho rằng các cơ quan tư pháp gây nhiều phiền nhiễu và có định kiến đối với người nghèo và người dân tộc thiểu số, và do họ tin rằng ngành tòa án chính thức chỉ phục vụ cho lợi ích của người giàu.

Mặc dù các cơ chế giải quyết tranh chấp truyền thống và không chính thức rất có ích trong việc đem lại công lý một cách rộng rãi hơn nhưng chúng không phải không có khiếm khuyết. Quả thực, đôi khi chúng thể hiện những yếu điểm giống như các cơ quan tư pháp chính thức, bao gồm việc thiếu các cơ chế giải trình, dẫn đến tham nhũng, định kiến, thiên vị và bao che dung túng; công chúng thiếu hoặc nhận thức kém về thủ tục; những người phán xử trong hệ thống truyền thống ít được đào tạo; và đôi khi giải quyết vụ việc chậm trễ. Hệ thống bảo đảm công lý truyền thống còn chứa đựng những vấn đề nghiêm trọng khác, ví dụ như thiếu sự nhạy cảm, phân biệt giới và tầng lớp giai cấp, và đối xử bất công với phụ nữ và người nghèo; áp đặt hình phạt trái với tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế cũng như quy định pháp luật của quốc gia. Sau cùng, xét quyền

<sup>47</sup>Tuy vậy, điều quan trọng cần lưu ý là ý kiến của những người không có kinh nghiệm tiếp xúc trực tiếp với hệ thống tòa án được định hình bởi những yếu tố bên ngoài, ví dụ như báo chí, tranh luận chính trị, hoặc chuyên trò với họ hàng, bạn bè đã có kinh nghiệm đó.

<sup>48</sup>Trong khi những nỗ lực này không trực tiếp liên quan tới cải cách tư pháp, tòa án chắc chắn là một trong các bên hưởng lợi vì đương sự tại tòa sẽ được thông tin tốt hơn về các quyền của họ và phương hướng giải quyết, mang lại hiệu quả tư pháp lớn hơn và nâng cao nhận thức của công chúng về sự công bằng của hệ thống tòa án.

<sup>49</sup>UNDP, *Hoạch định công lý: Tiếp cận cho tất cả mọi người*, Hướng dẫn phương pháp tiếp cận công lý dựa vào nhân quyền 5 (2005).

<sup>50</sup>UNDP, *Thực hiện công lý: Các hệ thống bảo đảm công lý không chính thức có thể đóng góp được bao nhiêu* 5, 15 (2006).

<sup>51</sup>Ví dụ, tại các Tiểu vương quốc Ả-rập Thống nhất, các đương sự trong hầu hết vụ việc dân sự không liên quan đến hôn nhân-gia đình, trừ những vụ việc mà trong đó Chính quyền là một bên đương sự, đều được yêu cầu trình báo tranh chấp của mình cho ủy ban hòa giải và giải quyết tại địa phương trước khi nộp hồ sơ đến tòa. Những ủy ban này, bao gồm một thẩm phán và hai người đứng đầu bộ lạc Ả-rập, sẽ lên lịch sắp xếp một buổi hòa giải với các đương sự trong nỗ lực nhằm giải quyết tranh chấp và tránh việc phải ra tòa án chính thức. Việc sử dụng người đứng đầu bộ lạc là sự tiếp nối truyền thống lâu đời được tôn trọng tại các cộng đồng người Ả-rập trong việc trước tiên giải quyết tranh chấp thông qua thủ tục hòa giải không chính thức để giúp các bên đạt được sự nhất trí về cách giải quyết. Chỉ khi nỗ lực hòa giải bị thất bại thì các bên đương sự mới được phép đăng ký vụ việc với tòa án. Luật pháp cho phép các bên đương sự được đề nghị bỏ qua yêu cầu hòa giải khi các bên đã kết luận rằng vụ việc không phù hợp để hòa giải. Trong hệ thống tòa án của Ả-rập Xê-út cũng có quy định tương tự như vậy.



tài phán hạn chế của chúng, các cơ chế giải quyết vụ việc không chính thức không phù hợp cho một số tranh chấp nhất định cần phải được thực thi pháp luật thông qua các kênh chính thức.

Xét tới những khiếm khuyết này, điều then chốt ở đây là bất cứ nỗ lực nào trong việc củng cố tính liên chính và năng lực của hệ thống xét xử đều phải đi kèm với những biện pháp tương ứng cho hệ thống bảo đảm công lý truyền thống và không chính thức. Những can thiệp thành công gần đây nhằm củng cố hệ thống bảo đảm công lý truyền thống tại những khu vực khác nhau trên thế giới đã tập trung vào các vấn đề như củng cố thể chế, tăng cường nhận thức, nhạy cảm giới và thúc đẩy trách nhiệm giải trình, mặc dù đây không phải là danh sách đầy đủ các nội dung có thể cải cách. Các nỗ lực nhằm củng cố tính liên chính và năng lực của hệ thống truyền thống đã tỏ ra đặc biệt có hiệu quả tại những nước có chính trường đầy thách thức hoặc thiếu sự hỗ trợ để cải cách, đổi mới từ các cơ quan chính của nhà nước,<sup>52</sup> cũng như tại những môi trường hậu xung đột. Bài học kinh nghiệm từ những nỗ lực này cho thấy công cuộc cải cách có thể được dễ dàng khởi động hoặc duy trì và có thể đạt hiệu quả dễ xác định hơn trong thời gian trước mắt. Ví dụ gần đây từ Guatemala có thể minh họa rõ cho bối cảnh này.

### Hộp 27. Các trung tâm giải quyết tranh chấp thay thế tại cộng đồng ở Guatemala

Sau khi Guatemala kết thúc nội chiến năm 1996, quốc gia này đã tìm cách củng cố sự tín nhiệm của người dân vào hệ thống tư pháp bằng cách đưa ra những chương trình trong đó coi trọng các giá trị và mục tiêu của nhiều nhóm dân tộc và văn hóa đa dạng của đất nước. Một trong số các nỗ lực hướng tới việc củng cố những Trung tâm bảo đảm Công lý trên cả nước để giúp hệ thống tư pháp hoạt động ở cấp địa phương.

Kể từ khi khởi động năm 1999, các Trung tâm bảo đảm Công lý đã đóng vai trò như một công cụ vững vàng cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền. Những Trung tâm bảo đảm Công lý đầu tiên tập trung vào thực hiện hệ thống theo dõi vụ việc, tập huấn và sắp xếp tổ chức lại về mặt hành chính. Những nỗ lực này sau đó đã được mở rộng với mục tiêu là tăng cường sử dụng luật tục và các kỹ thuật giải quyết tranh chấp không chính thức. Kể từ năm 2001, đã có 16 Trung tâm Giải quyết Tranh chấp Thay thế tại Cộng đồng (CACs) được Ban Thư ký Điều hành sự phối hợp hoạt động trong lĩnh vực bảo đảm công lý thành lập tại tám tỉnh để giúp củng cố và tăng cường sử dụng các phương pháp giải quyết tranh chấp bản địa. Mặc dù sự tham gia chỉ mang tính tự nguyện song các Trung tâm này đã hỗ trợ và khuyến khích hòa giải các vụ việc có tính chất rất đa dạng, bao gồm những vấn đề về hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình và lao động, hỗ trợ tiếp cận công lý miễn phí cho người chịu thiệt thòi, phụ nữ, trẻ em và người bản xứ thuộc bảy nhóm ngôn ngữ và dân tộc khác nhau. Trong bối cảnh có nhiều loại hình tranh chấp và phương thức giải quyết tranh chấp theo tập quán tại nhiều tỉnh của Guatemala, mỗi Trung tâm bảo đảm Công lý được khuyến khích tạo nên một mô hình CAC phản ánh bản sắc văn hóa độc đáo của cộng đồng mà nó phục vụ. Tuy nhiên, trách nhiệm giải trình được đảm bảo thông qua các báo cáo thường xuyên gửi tới Ban Thư ký, và Ban này cũng thường xuyên tới thăm và đánh giá từng trung tâm.

Để đảm bảo sự thành công của chương trình, các đơn vị thực hiện đã đưa ra những sáng kiến để CAC được cộng đồng và chính quyền thừa nhận nhiều hơn. Ngoài việc tiến hành các chiến dịch thông tin và truyền thông rộng rãi, các nhà tổ chức CAC còn khuyến khích cộng đồng tham gia vào công tác hoạch định của CAC, tập huấn cho lãnh đạo địa phương về các dịch vụ của CAC, và cho phép các thành viên của cộng đồng lựa chọn hòa giải viên của CAC. Kết quả là chính quyền và các cơ quan địa

<sup>52</sup> Một số ví dụ thành công nhất của việc hoạch định chương trình liên quan tới các hệ thống bảo đảm công lý không chính thức bao gồm Hệ thống Tư pháp Barangay tại Phi-lip-pin và biến thể Tổ chức phi chính phủ (NGO) của hệ thống shalish bản địa ở Băng-la-đét. Mặc dù các nỗ lực do NGO thực hiện có khả năng hiệu quả nhất tại những nước có cộng đồng NGO đông đúc, song thành công của chúng có thể giúp tạo đà cho những hành động của chính phủ trong tương lai. Ví dụ như Chương trình Hành động của Phi-lip-pin về Cải cách Tư pháp hiện nay bao gồm một hợp phần về củng cố thể chế của hệ thống Barangay trong tổng số sáu hợp phần.

phương tham gia nhiều hơn vào việc giải quyết và giới thiệu vụ việc tới nơi khác. Bằng cách liên kết mạng lưới với các nhóm hòa giải cộng đồng khác, hòa giải viên của CAC đã thiết lập nên những kênh trao đổi thông tin và truyền thông quan trọng với các hòa giải viên địa phương, và bố trí cho họ tham gia những chương trình tập huấn chung. Các điều phối viên khu vực – là những người theo dõi các dịch vụ của CAC – đã mở rộng mạng lưới này hơn nữa để giúp củng cố các dịch vụ hòa giải của địa phương. Kết quả là nhân viên và người đứng đầu các nhóm hòa giải khác đã chung tay với hòa giải viên của CAC để lập nên một ban quản lý hòa giải viên khu vực và thúc đẩy việc thể chế hóa CACs sau này trên phạm vi cả nước.

Hiện nay, CACs được đặt tại 12 thôn và một thành phố, bao gồm 178 cộng đồng và làm lợi cho hơn 100,000 người dân. Cho đến nay, các trung tâm này có khả năng giải quyết tranh chấp thông qua thỏa thuận của các bên trong khoảng 80% tổng số vụ việc mà trung tâm xử lý, và 80% của những thỏa thuận này đã được thi hành.<sup>a</sup> CACs cũng đã chứng minh được sự tồn tại của mình khi hầu hết các trung tâm vẫn tiếp tục hoạt động sau khi tài trợ của nước ngoài cho chương trình đã kết thúc.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Checchi & Co. Consulting, Inc., Chương trình Tư pháp Guatemala 1999-2004: Báo cáo cuối cùng 29-31 (2004).

<sup>b</sup> Sự thành công của mô hình Trung tâm Tư pháp tại Guatemala đã gợi ý cho USAID lồng ghép khái niệm này vào chương trình pháp quyền và cải cách tư pháp của mình tại những nước khác trong khu vực, ví dụ như Colombia, El Salvador và Bolivia.

Những phương thức giải quyết tranh chấp không chính thức không nhất thiết phải bao gồm các cơ chế truyền thống ở cấp cộng đồng. Các quy trình ADR chính thức hoặc được nhà nước công nhận - do chính phủ thành lập và có thể liên kết với tòa án hoặc những thực thể khác của chính quyền -<sup>53</sup> có thể bổ sung một cách rất hiệu quả (nhưng không thay thế) cho thủ tục tố tụng tòa án chính thức. Tương tự như những hệ thống truyền thống đã đề cập ở phần trên của mục này, các cơ chế ADR chính thức cũng có nhiều khiếm khuyết, ví dụ như các quyết định ADR thường xuyên khó dự đoán, hòa giải viên ADR thiếu sự công tâm, thiếu hướng dẫn quy trình rõ ràng và tiêu chuẩn ứng xử cho hòa giải viên, và khó khăn trong việc thi hành các quyết định ADR. Tuy vậy, những cơ chế này hiệu quả hơn về mặt thời gian và chi phí so với khiếu kiện theo đường chính thức, và chúng đã và đang được sử dụng như một chiến lược giảm án tồn đọng hiệu quả trong nhiều hoàn cảnh.<sup>54</sup> Chúng thường không đáng sợ với người dân như tòa án chính thức, và có thể được người dân tin tưởng và tôn trọng hơn. Chúng cũng cho phép các nhóm yếu thế tiếp cận công lý tốt hơn, bỏ qua những kênh chính thức kém hiệu quả và uy tín.

<sup>53</sup> Các mô hình ADR cơ bản chính thức bao gồm thương lượng, điều đình, hòa giải và trọng tài phân xử. ADR liên kết hoặc gắn liền với tòa án có nghĩa là quy trình ADR được chính thức gắn kết với hệ thống tư pháp của chính phủ; những hoạt động ADR đó được ủy quyền, đưa ra, sử dụng và giới thiệu bởi hoặc dựa trên hệ thống tòa án. Mô hình này bao gồm các chương trình dựa trên tòa án và giới thiệu của tòa án tới các dịch vụ ADR tư nhân. Những quyết định ban hành thông qua cơ chế ADR liên kết với tòa án có thể được thi hành như lệnh của tòa án. Ở một trong những hình thức phổ biến nhất của ADR liên kết với tòa án là hình thức trọng tài phân xử gắn liền với tòa án, một hoặc nhiều hơn một trọng tài viên, thường là luật sư, ban hành một bản án không mang tính ràng buộc về vụ việc sau một phiên điều trần nhanh chóng theo kiểu tranh tụng. Quyết định của trọng tài viên chỉ đề cập tới vấn đề pháp lý có tranh chấp và áp dụng theo tiêu chuẩn pháp lý. Bên nào cũng có thể từ chối phán quyết không mang tính ràng buộc này và đưa vấn đề ra tòa án xét xử. Tham khảo tài liệu Hướng dẫn cho người hành nghề giải quyết tranh chấp thay thế của Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ, phụ lục A tại trang 2-3 (3/1998).

<sup>54</sup> Ví dụ, tại Hoa Kỳ, Đạo luật Cải cách Tư pháp Dân sự 1990 yêu cầu tất cả tòa án quận liên bang lập kế hoạch cắt giảm chi phí và sự chậm trễ trong tranh tụng dân sự, thúc giục hầu hết các tòa tiến hành ủy quyền hoặc thiết lập một hình thức ADR nào đó. Tại Nepal, UNDP giúp các tòa án quận tổ chức “Hội chợ Hòa giải” nơi nhiều vụ việc tồn đọng tại tòa án được đưa ra giải quyết thông qua các hòa giải viên được đào tạo. Sự thành công của những hội chợ này đã dẫn tới việc thiết lập các trung tâm hòa giải cố định và sửa đổi luật tòa án để cho phép đưa vụ việc ra hòa giải.



## Hộp 28. Hòa giải gắn liền với tòa án ở Nam Thái Bình Dương<sup>a</sup>

Trước khi phần lớn Nam Thái Bình Dương bị thuộc địa hóa, mọi tranh chấp được giải quyết bằng một loạt các biện pháp và cơ chế không chính thức. Sau khi trở thành thuộc địa và đưa vào áp dụng các hệ thống tư pháp chính thức, có vô số hệ thống song song cùng xuất hiện để giải quyết tranh chấp. Cả hai hệ thống đều phổ biến và chứa đựng những yếu tố tích cực cũng như tiêu cực trong khả năng mang tới sự tiếp cận công lý. Các tòa án chính thức ở toàn bộ khu vực Nam Thái Bình Dương thừa nhận rằng so với hệ thống kia thì hệ thống tòa án gây tốn chi phí và thời gian, thủ tục cứng nhắc, phức tạp và không linh hoạt như những biện pháp truyền thống mà người dân quen dùng. Đồng thời, các tòa án ở Nam Thái Bình Dương còn nhận thấy rằng hệ thống chính thức thật sự khó có thể thay đổi trong văn hóa pháp lý hiện nay, và hệ thống này sẽ tiếp tục tồn tại.

Vì vậy, trong nỗ lực nhằm lấp đầy khoảng cách giữa truyền thống với hiện đại và làm cho quy trình tư pháp chính thức trở nên quen thuộc, nhiều tòa án trong khu vực đã hoặc đang trong quá trình triển khai các hệ thống hòa giải gắn liền với tòa án. Các Tòa án Tối cao của Tonga, Samoa và Kosrae trong Liên bang Micronesia đã chính thức lấy hình thức hòa giải gắn liền với tòa án làm biện pháp thay thế cho tranh tụng. Còn Tòa án Tối cao của đảo Solomon, Tòa án Tối cao Quốc gia của Papua New Guinea cũng như Tòa án Tối cao của đảo Vanuatu và Marshall hiện đang trong quá trình chính thức hóa các hệ thống của họ.

Tại ba nước đã triển khai hệ thống hòa giải chính thức, quy trình bao gồm: xây dựng các quy tắc tòa án, lệnh tòa án, hệ thống và các thủ tục hành chính; phân bổ đủ ngân sách; lựa chọn cán bộ phù hợp và đào tạo họ về kỹ năng và quy trình hòa giải hiện đại theo tiêu chuẩn quốc tế; nâng cao nhận thức và hiểu biết của người dân; thực hiện và đánh giá công tác thí điểm. Xây dựng luật, thiết lập các quy tắc và lệnh tòa án: quy trình giới thiệu và khi một vụ việc có thể được giới thiệu tới nơi khác trong quá trình tư pháp; những loại hình vụ việc có thể được giới thiệu; chi phí; ai có thể hòa giải; tính chất không gây tổn hại của công tác hòa giải; yêu cầu về bảo mật; miễn trừ cho hòa giải viên; thu thập dữ liệu như thế nào; các thỏa thuận sẽ ràng buộc các bên như thế nào và quy trình tư pháp sẽ tiếp tục hay kết thúc tùy thuộc vào kết quả của mỗi cuộc hòa giải. Ngoài ra còn có các quy trình tư pháp và hành chính riêng liên quan tới việc hòa giải. Quy trình tư pháp bao gồm việc đề nghị hoặc giới thiệu chuyển sang hòa giải và chốt ngày tiến hành hòa giải. Quy trình hành chính bao gồm việc chỉ định hòa giải viên, trao đổi với các bên về ngày giờ và địa điểm hòa giải, liên hệ với hòa giải viên được chỉ định, và thông báo cho thẩm phán về kết quả hòa giải. Nếu vụ việc được giải quyết, thẩm phán thường sẽ ban hành lệnh của tòa có tính chất ràng buộc để bãi bỏ vụ việc căn cứ vào kết quả hòa giải (được giữ bí mật). Nếu không hòa giải được thì thẩm phán sẽ được thông báo, các bên nhận được lệnh triệu tập của tòa và ngày giờ xét xử được đặt ra.

Như vậy cho đến nay, hầu hết những vụ việc được chuyển sang hòa giải tại Tonga đều liên quan tới việc thu nợ, tranh chấp việc làm, sa thải trái luật, giám hộ và những tranh chấp khác về hôn nhân gia đình. Trong số 34 vụ việc được chuyển sang hòa giải năm 2008, 21 vụ được giải quyết bằng hòa giải, 8 vụ không giải quyết được, và 5 vụ ngừng trước khi gặp hòa giải viên. Hòa giải gắn liền với tòa án đã thành công đến mức hình thức tiến tranh tụng cũng đã được đưa vào áp dụng, hòa giải viên được đào tạo tại một số hòn đảo bên ngoài, và chương trình được mở rộng sang những vụ việc thuộc thẩm quyền của tòa tiểu hình. Có ba thẩm phán (đều là người từ nơi khác) tại Tòa Tối cao, và tất cả họ đều báo cáo rằng khối lượng vụ việc của họ đã giảm đáng kể, cho phép họ có nhiều thời gian hơn để xử lý những vấn đề phức tạp hơn. Cả Samoa và Kosrae đều có những kết quả tích cực tương tự trong việc áp dụng hòa giải và khả năng giải quyết tranh chấp nhanh chóng, rẻ tiền và dễ dàng.

Các bên đương sự tại tất cả ba nước cho biết quy trình hòa giải rất dễ hiểu, dễ tham gia và gắn gũi hơn với cách mà họ vẫn thường giải quyết tranh chấp, đồng thời cũng mang lại sự tin tưởng rằng pháp quyền và nhân quyền được tôn trọng.

<sup>a</sup> Nghiên cứu điển hình này do bà Helen Burrows, Giám đốc các Chương trình Quốc tế của Tòa án Liên bang Úc cung cấp.

## 3. Tiếp cận ngôn ngữ và phiên dịch tại tòa án

Ở đại đa số các nước, những người không nói thứ ngôn ngữ chính thức hoặc ngôn ngữ hành chính sẽ tiếp xúc với tòa án vào thời điểm nào đó. Ví dụ, tại nhiều nước châu Phi, tòa án sử dụng tiếng Pháp trong khi người dân nói nhiều thứ tiếng khác nhau từ ngữ hệ Bantu. Nam Phi có 11 ngôn ngữ chính thức — 9 ngôn ngữ châu Phi cùng tiếng Anh và tiếng Afrikaans, phản ánh lịch sử của đất nước này. Tại Kenya, ngoài tiếng Anh và tiếng Kiswahili mà tòa án chính thức sử dụng thì còn có hơn 40 ngôn ngữ châu Phi bản địa. Châu Mỹ La-tinh cũng gặp phải những vấn đề tương tự, với hầu hết các nước sử dụng tiếng Tây Ban Nha hoặc Bồ Đào Nha làm ngôn ngữ chính thức song vẫn cần đi kèm những ngôn ngữ bản địa khác, như Mayan và Quechua, là những thứ tiếng được đa số người dân nông thôn sử dụng tại một số địa phương. Tại Hoa Kỳ, có gần 25 triệu người từ 5 tuổi trở lên (chiếm gần 10% dân số) không sử dụng thành thạo tiếng Anh — tăng hơn so với 6,7 triệu người (2,9 %) năm 1990. Ít nhất 13 triệu người trong số này sống tại những bang không yêu cầu tòa án phải cung cấp phiên dịch trong hầu hết các loại vụ việc dân sự, và 6 triệu người sống tại những bang bắt buộc đương sự phải chịu phí tổn cho dịch vụ phiên dịch.<sup>55</sup> Mặc dù tiếng Tây Ban Nha là thứ ngôn ngữ phổ biến nhất được sử dụng trong gia đình ngoài tiếng Anh, song thống kê năm 2000 cho thấy có gần 380 ngôn ngữ hoặc ngữ hệ đang được sử dụng tại Hoa Kỳ.<sup>56</sup> Thậm chí nhiều nước châu Âu cũng có nhiều nhóm người thiểu số sử dụng những thứ tiếng địa phương khác nhau được biến thể từ ngôn ngữ chính thức.

Việc đương sự không có khả năng hiểu được thứ ngôn ngữ sử dụng tại tòa án có thể tạo nên những rào cản công lý lớn. Do đó, một số công ước quốc tế đã ghi nhận quyền của người dân được thông báo về những tội danh họ bị cáo buộc bằng thứ ngôn ngữ họ hiểu được và quyền được có người phiên dịch nếu họ không thể hiểu được ngôn ngữ sử dụng tại tòa án.<sup>57</sup> Tuy vậy, phiên dịch là cần thiết không chỉ để bảo đảm bị can, bị cáo có thể hiểu được phiên tòa hoặc phiên điều trần. Không có người phiên dịch và biên dịch tại tòa án thì một số nhân chứng có thể không làm chứng được, hoặc một số tài liệu không được xuất trình làm bằng chứng. Đây còn là vấn đề khiến cho vật chứng, cho dù để buộc tội hay gỡ tội, có thể bị loại trừ khỏi phiên tòa vì đơn giản tòa án không hiểu được ngôn ngữ thể hiện của vật chứng đó.

Do vậy, phiên dịch tại tòa và biên dịch tài liệu của tòa án là cần thiết để bảo đảm rằng các nhóm người sử dụng ngôn ngữ thiểu số được bảo vệ như nhau trước pháp luật. Để khắc phục vấn đề này, tòa án trước tiên cần nhận biết nhu cầu của cộng đồng mà tòa phục vụ. Tại những khu vực có phần lớn dân số sử dụng ngôn ngữ thiểu số, giải pháp tốt nhất có thể là tổ chức một số phiên tòa bằng thứ tiếng đó. Và khi việc tổ chức phiên tòa bằng ngôn ngữ thiểu số là không phù hợp hoặc cần thiết phải tổ chức phiên tòa bằng ngôn ngữ chính thức thì sẽ đòi hỏi phải có phiên dịch tại tòa án. Một vài hệ thống tòa án, ví dụ như trường hợp điển hình của Singapore theo phân tích dưới đây, có khả năng trực tiếp thuê phiên dịch, đào tạo và giám sát công việc của họ. Tuy vậy, hình thức phổ biến hơn là phiên dịch được thuê theo hợp đồng hoặc dưới dạng tự do. Một hình thức khác - là giải pháp thay thế rẻ tiền hơn nhiều so với việc huy động phiên dịch trực tiếp tại mỗi địa điểm tòa án - là tập hợp các nhóm phiên dịch viên tại những địa điểm trung tâm trong khu vực và tiến hành phiên dịch qua điện thoại để phục vụ cả tòa án nhỏ và lớn mà đôi khi mới cần sử dụng những ngôn ngữ thiểu số và không có nhiều nhu cầu sử dụng phiên dịch.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Trung tâm Tư pháp Brennan, Tiếp cận ngôn ngữ tại Tòa án tiểu bang, bài. 1 (2009); Hội nghị các nhà quản lý tòa án tiểu bang, Sách trắng về phiên dịch tại tòa án: Nội dung cơ bản về tiếp cận pháp lý, trang 4 (11/2007).

<sup>56</sup> Hội nghị các nhà quản lý tòa án tiểu bang, Sách trắng về phiên dịch tại tòa án: Nội dung cơ bản về tiếp cận pháp lý, trang 4 (11/2007).

<sup>57</sup> Tham khảo Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) các điều 14(3)(a), (f); Công ước Châu Âu về Nhân quyền (ECHR) các điều 5(2), 6(3)(a), (e); Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền điều 8(2)(a); Hiến chương Châu Âu về ngôn ngữ địa phương và ngôn ngữ các sắc tộc thiểu số điều 9(1).

<sup>58</sup> Phiên dịch qua điện thoại được sử dụng khá thành công tại một số quận liên bang lớn và trong một số hệ thống tòa án liên bang của Hoa Kỳ với chi phí được tiết kiệm đáng kể cho ngân sách tòa án. Năm 2007, có 48 tòa án quận liên bang sử dụng chương trình phiên dịch qua điện thoại để cung cấp dịch vụ cho hơn 3.600 sự kiện bằng 38 thứ tiếng. Vào cuối năm tài chính 2008, theo báo cáo thì chương trình đã tiết kiệm được 6,8 triệu USD tiền đi lại và chi phí hợp đồng. Tham khảo Hiệp hội Phiên dịch viên và Biên dịch viên Tòa án Toàn quốc, báo cáo: Phiên dịch qua điện thoại trong các môi trường pháp lý, trang 1 (2/2009) tại: [www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf](http://www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf).

Lý tưởng nhất là tòa án thanh toán chi phí phiên dịch, bởi vì bắt buộc sự trả phí phiên dịch có thể tạo nên một rào cản lớn về tiếp cận công lý, nhất là đối với người nghèo. Nếu tòa án không có đủ nguồn lực để thanh toán chi phí phiên dịch thì nên áp dụng một vài biện pháp thẩm tra năng lực tài chính để những người theo kiện không có khả năng thanh toán vẫn được bảo đảm tiếp cận công lý.

Ngay cả khi có phiên dịch và do tòa án thanh toán thì chất lượng dịch thuật vẫn có thể có vấn đề. Phiên dịch cho tòa án đòi hỏi phải thành thạo cả ngôn ngữ chính thức và ngôn ngữ thiểu số ở mức độ cao, cũng như có khả năng chuyên ngữ nhanh và chính xác nhằm phản ánh ý định và mức độ biểu đạt tương tự như của người nói. Hơn nữa, phiên dịch cho tòa án thường phức tạp khi phải dịch những biệt ngữ và thuật ngữ pháp lý riêng.

Có một cách để kiểm soát chất lượng là xây dựng quy trình cấp chứng chỉ, trong đó bao gồm một kỳ thi sát hạch trình độ thông thạo cho phiên dịch giàu kinh nghiệm. Đây là giải pháp được áp dụng tại Hoa Kỳ, nơi tòa án của 41 trên tổng số 50 hệ thống tòa án bang tham gia vào Hiệp hội Tiếp cận Ngôn ngữ tại Tòa án (gần đây đổi thành Hiệp hội Chứng nhận Phiên dịch Tòa án Tiểu bang).<sup>59</sup> Bằng cách tập hợp các nguồn lực, Hiệp hội có khả năng tổ chức các kỳ sát hạch trình độ nói và viết bằng 19 thứ tiếng và đang phát triển thêm 5 thứ tiếng nữa. Việc sát hạch và cấp chứng chỉ cho phiên dịch tòa án cho phép hệ thống tòa án xây dựng được những tiêu chuẩn tối thiểu về năng lực và kiến thức trong khi giúp thẩm phán biết rõ hơn về khả năng của từng phiên dịch trong việc xử lý những thách thức của công việc. Khi không có hình thức cấp chứng chỉ, thẩm phán vẫn phải đảm bảo rằng phiên dịch viên có đủ trình độ thông thạo cần thiết để phiên dịch trong phòng xử án.

Một nghiên cứu gần đây của Hoa Kỳ đã xác định được một số kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất để tổ chức một chương trình phiên dịch tại tòa án dựa trên nghĩa vụ pháp lý của các tiểu bang cũng như hướng dẫn của Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, khuyến nghị của Hội nghị các nhà quản lý tòa án tiểu bang, và một quy chế mẫu do Trung tâm Quốc gia về Tòa án Tiểu bang lập nên.<sup>60</sup> Mặc dù những khuyến nghị này là về cung cấp dịch vụ phiên dịch trong những vụ việc dân sự nhưng chúng có thể được các nước đang phát triển điều chỉnh khi tính đến việc thiết lập chương trình phiên dịch toàn diện:

- Cung cấp phiên dịch cho tất cả những đương sự và người làm chứng không sử dụng ngôn ngữ tòa án chính thức, bao gồm các khuyến nghị: có nghĩa vụ pháp lý thành văn về cung cấp phiên dịch; có tiêu chuẩn rõ ràng về điều kiện tư cách phù hợp; có thủ tục rõ ràng về kháng cáo từ chối phiên dịch; từ chối những đề nghị khước từ phiên dịch không được đưa ra một cách có hiểu biết và tự nguyện; và thông báo cho tất cả đương sự, nhân chứng cùng những đối tượng khác quyền được có phiên dịch trong lần tiếp xúc đầu tiên với thẩm phán hoặc thư ký tòa án.
- Cung cấp phiên dịch miễn phí cho đương sự và nhân chứng.
- Bảo đảm rằng phiên dịch có năng lực và ứng xử phù hợp, bao gồm: đánh giá năng lực của họ trước khi chỉ định, trong đó có việc sử dụng phiên dịch được cấp chứng chỉ hợp thức; bảo đảm rằng phiên dịch luôn giữ vững năng lực; áp dụng và yêu cầu tuân thủ theo các quy tắc đạo đức;<sup>61</sup> bảo đảm có đủ nguồn cung cấp phiên dịch lành nghề cho thứ tiếng cần dịch; cho phép đương sự và cán bộ tòa án được phản đối việc chỉ định phiên dịch dựa trên cơ sở đạo đức; thực hiện thủ tục kỷ luật; giao cho một bộ phận hoặc cán bộ trong hệ thống tòa án trách nhiệm thực hiện và giám sát chương trình phiên dịch tòa án.
- Bảo đảm rằng thẩm phán và cán bộ tòa án phải hành xử một cách phù hợp và chuyên nghiệp khi tiếp xúc với đương sự hoặc nhân chứng không nói ngôn ngữ chính thức.
- Bảo đảm, tới mức độ có thể, rằng các cá nhân không nói ngôn ngữ chính thức được đối xử giống như những người tham gia tố tụng khác.

<sup>59</sup> Tham khảo [www.ncsconline.org/D\\_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html). Ngoài ra, trang web của Hiệp hội Phiên dịch viên và Biên dịch viên Tòa án Toàn quốc tại [www.najit.org](http://www.najit.org) còn cung cấp một loạt những nguồn thông tin hữu ích về thiết lập chương trình phiên dịch tại tòa án.

<sup>60</sup> Trung tâm Tư pháp Brennan, Tiếp cận ngôn ngữ tại tòa án tiểu bang, trang 11-33 (2009).

## Hộp 29. Dịch vụ phiên dịch tòa án tại Singapore

Quốc đảo Singapore nằm ở vị trí trung tâm trong khu vực và có nhiều ngôn ngữ đa dạng. Kể từ khi tạo lập thành một hải cảng tự do năm 1819, Singapore đã thu hút nhiều thương nhân và người nhập cư từ Malaysia, Indonesia, Trung Quốc và Ấn Độ. Tuy vậy, là một thuộc địa của Anh Quốc, các tòa án ở Singapore sử dụng tiếng Anh trong tố tụng. Sau khi Singapore giành được độc lập vào năm 1965, tiếng Anh, tiếng Mã Lai, tiếng Quan thoại và tiếng Ta-min được lấy làm các ngôn ngữ chính thức, nhưng tiếng Anh vẫn được dùng làm ngôn ngữ hành chính chủ yếu và tiếp tục được sử dụng tại tòa án. Mặc dù tiếng Anh được chính phủ đẩy mạnh và sử dụng tại các trường học song chỉ có 23% người dân Singapore sử dụng tiếng Anh làm ngôn ngữ chính trong gia đình. Tiếng Quan thoại được 35% người dân sử dụng, tiếng Mã Lai 14%, tiếng Ta-min 3.2%, và các thứ tiếng khác biến thể từ tiếng Hoa (ví dụ như tiếng Phúc Kiến, tiếng Quảng Đông và tiếng Triều Châu) 21,6%. Sự đa dạng này có thể tạo nên những rào cản lớn trong việc tiếp cận công lý đối với những người không nói tiếng Anh, nhất là trong tố tụng tòa án khi những thuật ngữ pháp lý phức tạp có thể khó hiểu và khó dịch.

Nhằm giải quyết vấn đề này, ngành tòa án đưa ra các dịch vụ phiên dịch và biên dịch cho cả Tòa án Tối cao và các tòa cấp dưới. Tại Tòa án Tối cao có một bộ phận phiên dịch được thành lập trực thuộc Vụ Kế hoạch Liên hiệp. Bộ phận này hiện có 22 phiên dịch viên phục vụ miễn phí tại tòa án cho những đương sự nói tiếng Quan thoại, Phúc Kiến, Triều Châu, Quảng Đông, Hải Nam, Khách Gia, Phúc Châu, Thượng Hải, Mã Lai, Java, Boyanese, Ta-min và Malayam. Ngoài ra, bộ phận phiên dịch còn dịch thuật tài liệu có tính phí từ tiếng Anh sang tiếng Trung, Mã Lai, Ta-min, Malayalam và ngược lại. Ai cũng có thể sử dụng phiên dịch, bất kể người đó có khả năng thanh toán hay không. Đơn đề nghị sử dụng phiên dịch viên và biên dịch tài liệu có thể được nộp trực tuyến thông qua trang web của Tòa án Tối cao.

Phiên dịch cũng được cung cấp tại các tòa án cấp dưới cho các thứ tiếng Quan thoại, Phúc Kiến, Quảng Đông, Triều Châu, Khách Gia, Hải Nam, Phúc Châu, Mã Lai, Ta-min, Malayalam, Punjabi, Hindustani và Urdu. Hơn nữa, phiên dịch của các tòa án cấp dưới còn biên soạn tuyển tập những thuật ngữ pháp lý thông dụng và dịch chúng sang tiếng Mã Lai và Quan thoại. Tuyển tập này được công bố rộng rãi trên trang web của các tòa án cấp dưới.

Do Singapore là trung tâm thương mại và hàng hải quốc tế nên bản thân dịch vụ phiên dịch tòa án không phải lúc nào cũng có khả năng cung cấp phiên dịch cho tất cả đương sự. Khi cần phải phiên dịch những ngôn ngữ khác, cán bộ tòa án sẽ hỗ trợ đương sự tìm kiếm phiên dịch được bên thứ ba xác nhận. Thông qua việc kết hợp dịch vụ phiên dịch nội bộ và làm việc với các tổ chức thuộc bên thứ ba như vậy, các tòa án của Singapore giúp người dân trong nước và nước ngoài dễ dàng tiếp cận với thủ tục tố tụng tòa án.

## 4. Định hướng khách hàng

Khái niệm định hướng khách hàng nói về ba khía cạnh có tính chất qua lại của sự hài lòng của khách hàng: tiếp cận hiệu quả với tòa án, dịch vụ khách hàng có chất lượng, và trách nhiệm giải trình đối với việc không đáp ứng các tiêu chuẩn thực hiện dịch vụ.

Tiếp cận tòa án được bắt đầu từ trước khi người dân đi tới sảnh của tòa án và bao gồm việc sắp xếp thời gian ngoài giờ hành chính để giảm tác động kinh tế bất lợi cho khách hàng; dễ dàng tìm được dịch vụ phù hợp, có thể đạt được bằng cách liệt kê danh sách tòa án phù hợp từ niên giám điện thoại hoặc trên mạng và bằng cách phân phát rộng rãi danh bạ tòa án hoặc bản đồ tòa án trên toàn quốc; và thu xếp thuận tiện cho người khuyết

<sup>61</sup> Về mẫu quy tắc đạo đức, tham khảo Hiệp hội Phiên dịch viên và Biên dịch viên Tòa án Toàn quốc, Quy tắc Đạo đức và Trách nhiệm Nghề nghiệp, đăng tải tại địa chỉ: [http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15\\_403\\_707](http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707). Quy tắc được áp dụng với tất cả thành viên của Hiệp hội và bao gồm 8 tiêu chuẩn ngắn gọn: tính chính xác; tính công bằng mẫu thuẫn về lợi ích; tính bảo mật; các giới hạn hành nghề; nghi thức và thái độ ứng xử; duy trì và nâng cao kỹ năng và kiến thức; xuất trình chính xác bằng cấp; và những trở ngại trong việc tuân thủ.



tật. Những nước có nhu cầu xây dựng các trụ sở tòa án mới nên xem xét đặt những tòa án này gần địa điểm giao thông công cộng để người dân dễ dàng đi tới tòa án. Một số tòa án còn chú trọng tới khả năng tiếp cận của người dân ở mức độ cao hơn thông qua việc thực hiện những cải tiến như “công lý trên xe lăn” hoặc các chương trình tòa án ban đêm, điện thoại và hội nghị truyền hình,<sup>62</sup> hay tiến hành các phiên tố tụng trực tuyến.

Cơ sở thiết bị tòa án cần được thiết kế và vận hành từ quan điểm của khách hàng. Như vậy, khi đi vào trụ sở tòa án, khách hàng của tòa án cần được trợ giúp ngay lập tức về đường đi lối lại trong tòa nhà. Điều này có thể đạt được bằng các biển báo tập trung và dễ đọc; tài liệu hướng dẫn bố trí của tòa nhà, chương trình làm việc của tòa án, sơ đồ án và sơ đồ các phòng làm việc được trưng bày công khai; và cán bộ tòa án luôn có mặt để trả lời câu hỏi của những người có việc tại tòa án thường ngày, hướng dẫn cho đương sự, và là bộ mặt chính thức tiếp xúc với truyền thông. Tòa án cũng cần cố gắng đặt các bàn thông tin gần cửa ra vào và dựng lên các trung tâm nguồn lực và dịch vụ khách hàng nhằm cung cấp dịch vụ dưới dạng một cửa. Một phương án khác là đưa vào áp dụng chương trình tình nguyện tại chức, trong đó dựa vào các thành viên của cộng đồng địa phương để làm đầu mối tiếp xúc ban đầu cho người dân đi vào trụ sở tòa án.<sup>63</sup> Những chương trình như vậy mang lại lợi ích kép, vừa nâng cao dịch vụ khách hàng lại vừa thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong việc thi hành công lý. Thêm vào đó, trụ sở tòa án phải an toàn, sạch sẽ và tiện sử dụng bằng cách bố trí khu vực chờ một cách tiện lợi, có đủ không gian để điền các mẫu đơn và tiến hành thương thảo, và các tiện ích khác cho những đối tượng đặc biệt, ví dụ như trẻ em, nhân chứng và nạn nhân, người khuyết tật và bị cáo không có người đại diện.

Không thể tiếp cận với tòa án nếu khách hàng của tòa án không biết sử dụng hệ thống. Vì thế, điều quan trọng với tòa án là phải cung cấp cho khách hàng của mình các biểu mẫu và hướng dẫn chuẩn, thân thiện với khách hàng; cung cấp thông tin rõ ràng và đầy đủ về các loại vụ việc mà tòa xét xử, các chính sách và quy trình vận hành, và lệ phí hồ sơ (ví dụ qua Internet hoặc hệ thống tổng đài tự động); và duy trì một hệ thống hiệu quả để xử lý những yêu cầu thông thường (ví dụ như tạo địa chỉ email để khách hàng gửi thư tìm hiểu thông tin và liệt kê trên mạng những câu hỏi thường gặp). Ví dụ, Singapore đã xây dựng Tòa án Nhiều cửa (dưới đây gọi tắt là MDC) năm 1998. Khái niệm MDC thừa nhận rằng có nhiều loại “cửa” tới công lý khác nhau, trong đó khiếu kiện chỉ là một cửa; rằng việc thiếu thông tin có thể tạo nên rào cản với công lý; rằng ra tòa có thể rất căng thẳng với những đương sự không quen với hệ thống tòa án. Bởi vậy, MDC đóng vai trò là một trung tâm thông tin, có trách nhiệm thông báo cho người sử dụng tòa án và công chúng về những dịch vụ mà các tòa án cấp dưới cung cấp, bao gồm thông tin về những phương pháp phòng tránh và giải quyết tranh chấp thay thế; một chiếc bàn cung cấp thông tin bổ sung cho người dân dưới hình thức tờ rơi và sách hướng dẫn cùng các biểu mẫu; giải thích thủ tục tố tụng và chi phí tòa án cho các hình thức giải quyết tranh chấp khác nhau; và giúp nộp đơn đề nghị trợ giúp pháp lý cũng như giới thiệu đối tượng cần trợ giúp tới Cục Trợ giúp pháp lý. Năm 2006, MDC đã tiến một bước xa hơn với việc bố trí người trong trụ sở tòa án để chủ động tiếp cận khách tới tòa án nhằm cung cấp thông tin và sự trợ giúp.

Dịch vụ khách hàng chất lượng cao có nghĩa là tòa án phải cố gắng để cung cấp dịch vụ thông suốt, kịp thời và tiện lợi trong bầu không khí tôn trọng lẫn nhau và lịch sự. Như vậy, cán bộ và nhân viên tòa án phải thể hiện vẻ bề ngoài và thái độ phản ánh một cách tích cực về tòa án. Có nhiều điều quan trọng cần cân nhắc về vấn đề này. Thứ nhất, điều đặc biệt quan trọng là các dịch vụ tòa án phải là ví dụ điển hình cho những tiêu chuẩn cao nhất của quy tắc ứng xử, tính chuyên nghiệp và tính có trách nhiệm. Thứ hai, các dịch vụ tòa án nên được dựa trên những tiêu chuẩn lý tưởng của sự công bằng, bình đẳng và đa dạng. Thứ ba, các dịch vụ

<sup>62</sup> Ví dụ, hội nghị truyền hình sử dụng tại các tòa án cấp dưới ở Singapore cho phép nạn nhân bạo hành gia đình tìm kiếm sự tư vấn tại các trung tâm dịch vụ gia đình cộng đồng có thể gửi đơn xin lệnh bảo vệ mà không cần phải đi tới tòa án. Hội nghị truyền hình cũng được sử dụng để nâng cao hiệu quả của các bộ phận tư pháp hình sự và tư pháp vị thành niên thông qua quy trình báo lãnh trực tuyến, hội nghị tiền xét xử và hội nghị với cán bộ giám quản.

<sup>63</sup> Tuy vậy, việc dùng người tình nguyện cũng có một số rủi ro; một số tòa án đã gặp phải trường hợp là tình nguyện viên mặc dù có thiện ý giúp đỡ song lại thường đưa ra lời khuyên. Trừ khi những tình nguyện viên đó đã được lựa chọn và đào tạo kỹ càng còn không họ thường có khả năng gây rắc rối cho các nhà quản lý tòa án khi đưa ra lời khuyên có tính chất gần như pháp lý, mà những lời khuyên này sai hoặc bị người nhận hiểu sai. Vì vậy, chức năng của tình nguyện viên cần được nghiêm khắc giới hạn ở những vấn đề đơn giản, ví dụ như giải đáp các thắc mắc liên quan tới lịch và kế hoạch làm việc của tòa án hoặc chỉ dẫn đường đi tới phòng xử án, phòng hành chính, v.v.

tòa án phải kịp thời và hiệu quả. Cuối cùng, tòa án cần cố gắng nâng cao dịch vụ điện thoại và thư tín bằng cách chỉ đạo nhân viên phải nhận cuộc gọi không chậm trễ; nêu danh tính của họ và bộ phận làm việc của họ; giảm các đường dây điện thoại bận rộn; hạn chế việc chuyển cuộc gọi cho những người khác; phúc đáp thư từ và tin nhắn trong một khoảng thời gian nhất định; và báo tin đã nhận được tài liệu và thư tín.

Trách nhiệm khi không đáp ứng các tiêu chuẩn thực hiện dịch vụ có thể được khắc phục bằng cách xác định mong muốn của khách hàng và đánh giá sự hài lòng của họ, theo dõi tiến độ đạt được mục tiêu phục vụ khách hàng, và lồng ghép trách nhiệm về chất lượng dịch vụ vào hệ thống quản lý nhân sự tòa án hiện có. Ngoài ra còn có thể chỉ định một đầu mối dịch vụ khách hàng hoặc thanh tra viên trên toàn hệ thống nhằm cung cấp cho công chúng một địa chỉ đáng giá để nói lên những khúc mắc, đề xuất cải tiến và phản nản việc bị ngược đãi.

Cải thiện dịch vụ khách hàng là một trong những cách hiệu quả nhất để nâng cao niềm tin của người dân vào hệ thống tư pháp. Do vậy, việc khắc phục các thiếu sót về dịch vụ cần được lồng ghép vào trong các ưu tiên phát triển mang tính hệ thống và kế hoạch chiến lược của ngành tòa án. Tòa án cũng cần cố gắng ban hành, công bố và phổ biến các quy định về dịch vụ khách hàng, trong đó nêu bật những tiêu chuẩn cốt lõi về thực hiện dịch vụ và các thủ tục khiếu kiện hiện đang cung cấp. Các lớp đào tạo, tập huấn cho cán bộ tòa án cần bao gồm những buổi học nhấn mạnh tới triết lý dịch vụ công của ngành tòa án, kỹ thuật cung cấp dịch vụ khách hàng tốt, phương pháp ứng xử với khách hàng khó tính, và giao tiếp bên ngoài. Cán bộ, nhân viên tòa án cũng cần được trang bị sơ tay nhân viên, trong đó nêu bật những lý tưởng về dịch vụ công. Sau cùng, sự phức tạp của hệ thống tư pháp có thể được đơn giản hóa đáng kể cho khách hàng của tòa án thông qua việc sử dụng công nghệ hiện đại. Các giải pháp cụ thể bao gồm cung cấp dịch vụ điện tử quy mô rộng thông qua hệ thống tổng đài và trả lời thư điện tử tự động; khả năng tiếp cận các biểu mẫu và hướng dẫn trên mạng; nộp hồ sơ qua đường điện tử; các ki-ốt tòa án tương tác và địa điểm được thiết kế để cung cấp thông tin pháp lý và tố tụng ngay lập tức, lấy mẫu đơn, đặt lịch trình diện tại tòa trong một số trường hợp nhất định, và thanh toán tiền phạt; và các diễn đàn trực tuyến để đánh giá quan điểm của người dân về hệ thống tòa án.

### Hộp 30. Nâng cao dịch vụ khách hàng tại tòa án ở An-ba-ni

Đầu những năm 2000, nhờ nỗ lực của các nhà tài trợ quốc tế, bốn tòa án thí điểm (bao gồm hai tòa án quận lớn nhất trong cả nước là Tirana và Shkoder) đã giúp người dân thuận tiện hơn về mặt khoảng cách tiếp cận với tòa án, nâng cao hiệu quả vận hành và cung cấp dịch vụ khách hàng trong hệ thống tòa án của An-ba-ni.

Những thành tựu rõ ràng nhất là cơ sở vật chất của các tòa án thí điểm được cải thiện trông thấy, bao gồm việc nâng cấp sửa chữa và bố trí lại không gian chung trong tòa án. Việc hiện đại hóa tòa án quận Shkoder, xét xử gần 2,000 vụ việc/năm, là ví dụ rõ nhất cho việc làm thế nào để thiết kế trụ sở tòa án theo định hướng dựa trên khách hàng có thể giúp mở nhiều cánh cửa ra hệ thống tư pháp minh bạch. Tòa án này củng cố các chức năng hành chính của mình bằng cách nhóm các văn phòng hành chính lại với nhau tại một địa điểm an toàn và dễ tiếp cận. Việc này đã làm giảm cơ bản nhu cầu của cán bộ nhân viên tòa án và thẩm phán phải di chuyển trong khắp tòa nhà để giao tiếp với nhau và với khách hàng. Tòa án cũng chuyển vị trí các văn phòng tiếp nhận/thụ lý xuống tầng trệt, xung quanh là cửa sổ lớn bằng kính mà qua đó người dân nhìn thấy rõ cán bộ tòa án, và kéo dài giờ làm việc. Các thiết bị mới để lưu trữ và duy trì hồ sơ được lắp đặt gần đó để tăng tính hiệu quả và tiện lợi cho người dân. Hơn nữa, tòa án còn bố trí khu vực chờ rất tiện lợi gần cửa ra vào chính, giúp người dân không còn phải đợi bên ngoài trụ sở cho đến khi được gọi. Sau cùng, các biển báo đồng bộ được lắp đặt để chỉ hướng cho khách hàng tới nơi cần đến. Thiết kế văn phòng một cửa mới ở tầng trệt đã cho thấy lợi ích kép, vừa cải tiến sự tiếp cận với tòa án lại vừa giảm việc đi lại không cần thiết bên trong tòa nhà, từ đó góp phần có môi trường tòa án an toàn hơn.

Bên cạnh việc hiện đại hóa cơ sở hạ tầng, dự án còn thúc đẩy nâng cao dịch vụ khách hàng tại các tòa án của An-ba-ni. Hai công cụ quan trọng cho ý tưởng tạo dựng công lý thân thiện với người dân đã



được phát triển: một cuốn Cẩm nang Dịch vụ Khách hàng vạch ra những nguyên tắc về dịch vụ công tốt và một mô-đun tập huấn tương ứng. Cả hai tài liệu được dùng làm công cụ tập huấn tại một loạt các hội thảo về cung cấp dịch vụ công và khóa đào tạo cán bộ tập huấn được tổ chức cho lãnh đạo tòa án và cán bộ hành chính của các tòa án thí điểm. Một sáng kiến khác là việc thiết kế áp-phích về các Quyền và Nghĩa vụ, trong đó giải thích rõ ràng về mức độ dịch vụ khách hàng đã được cải thiện mà người tham gia tố tụng tại tòa án có thể mong đợi, được niêm yết tại khu vực tiếp nhận của mỗi tòa án thí điểm. Trong một nỗ lực tương tự nhưng ở mức độ rộng hơn, tất cả các tòa án quận và tòa phúc thẩm của An-ba-ni cũng như Trường đào tạo Thẩm phán Tòa tiểu hình và Bộ Tư pháp đều được trang bị các bộ áp-phích cung cấp thông tin cho người dân về tòa án. Các tấm áp-phích trích dẫn và tóm tắt những đạo luật, quy định và thủ tục có liên quan; mô tả về các cơ quan tư pháp tạo nên hệ thống tư pháp An-ba-ni; và các tiêu chuẩn đạo đức chi phối việc thi hành công lý. Sau cùng, dự án giải quyết vấn đề về trách nhiệm giải trình khi không đáp ứng được các tiêu chuẩn thực hiện dịch vụ khách hàng bằng cách công bố Báo cáo Khảo sát về Cung cấp Dịch vụ công tại tòa án quận Tirana. Khảo sát đã được lưu hành trong toàn bộ cộng đồng tư pháp An-ba-ni.

Tháng 1/2008, Bộ Tư pháp, Hội đồng Tư pháp Cấp cao và các cơ quan tư pháp quốc gia đã ký một biên bản ghi nhớ với USAID về việc thực hiện dự án cải cách tư pháp mới tại 10 tòa án thí điểm. Dự án được dự kiến không chỉ nâng cao tính minh bạch, khả năng tiếp cận, sự công khai, hiệu quả, kịp thời, sự công bằng, năng lực, trách nhiệm giải trình và niềm tin của người dân vào các tòa án thí điểm mà còn minh họa cho những tòa án khác trên toàn đất nước An-ba-ni về những tiêu chuẩn cao và nguyên tắc hoạt động của tòa án. Với việc thực hiện biên bản ghi nhớ, chính quyền An-ba-ni đã cho thấy cam kết của mình trong việc tiếp tục hiện đại hóa hệ thống tư pháp quốc gia theo định hướng khách hàng.

## 5. Trợ giúp pháp lý trong vụ án hình sự: luật sư bào chữa công

Các văn kiện pháp lý quốc tế về nhân quyền đòi hỏi chính phủ phải cung cấp trợ giúp pháp lý cho bị can, bị cáo trong tất cả các giai đoạn tố tụng, nếu làm như vậy là vì lợi ích của công lý.<sup>64</sup> Hiến pháp và pháp luật của hầu hết các nước đều có những bảo đảm tương tự về quyền được có người bào chữa do nhà nước cung cấp trong các vụ án hình sự, mặc dù mức độ bảo vệ có khác nhau theo từng nước. Tại một số nước, việc có bào chữa pháp lý hay không phụ thuộc vào mức độ nghiêm khắc của bản án có thể đưa ra cho tội danh của bị cáo, và thường là chỉ khi bị cáo phải đối mặt với nguy cơ bị kết án chung thân hoặc tử hình; trong những vụ việc khác, tòa án có thể tùy nghi cung cấp hỗ trợ pháp lý theo yêu cầu của bị cáo. Ngoài ra, bị cáo có đủ điều kiện được có luật sư bào chữa công hay không thường phụ thuộc vào việc đáp ứng các tiêu chí về thu nhập, và bị cáo có thể bị yêu cầu đóng góp tài chính cho việc bào chữa của mình.<sup>65</sup> Luật pháp và thông lệ của các nước cũng khác nhau về giai đoạn tố tụng hình sự mà bị cáo được cung cấp luật sư bào chữa.

Trên thực tế, các hệ thống cung cấp trợ giúp pháp lý hình sự tồn tại ở nhiều nước đang gặp phải những vấn đề mang tính hệ thống, kết quả là bị cáo nghèo thường nhận được trợ giúp với chất lượng dưới mức yêu cầu. Trong số các vấn đề đó, việc chính phủ không có đủ ngân sách có lẽ là vấn đề nghiêm trọng nhất, kèm theo

<sup>64</sup> Tham khảo ICCPR điều 14(3)(d); ECHR điều 6(3)(c); Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền điều 8(2); Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền các dân tộc (Hiến chương Banjul) điều 7.

<sup>65</sup> Một ngoại lệ đáng chú ý là nguyên tắc của Chi-lê về “điều kiện không hạn chế,” trong đó không áp đặt bất cứ hạn chế nào về thu nhập đối với điều kiện được hưởng trợ giúp pháp lý, dựa trên giả thuyết rằng bất cứ bị cáo nào có phương tiện để thuê luật sư riêng của mình thì đều sẽ làm như vậy. Tham khảo Cải cách Hình sự Quốc tế, Chỉ số thông lệ tốt trong cung cấp dịch vụ pháp lý trong Hệ thống Tư pháp Hình sự 15 (Phiên bản 2, 2/2006).

<sup>66</sup> Tuy nhiên, điều quan trọng phải nhấn mạnh là có thể duy trì một hệ thống trợ giúp pháp lý hiệu quả thậm chí với chi phí thấp. Ví dụ, cả Nam Phi và Liên hiệp Anh đều có hệ thống trợ giúp pháp lý hình sự với chi phí tính theo đầu người rất khác nhau: 1.6 UDS tại Nam Phi và 30 bảng Anh tại Liên hiệp Anh. Tham khảo Sáng kiến Luật Lợi ích công và Sáng kiến Tư pháp Xã hội mở, Diễn đàn châu Âu lần thứ 2 về Tiếp cận Công lý (Budapest, Hungary, 24-26/2/2005); Báo cáo Diễn đàn Sơ bộ 26 (2005). Một chiến lược có thể áp dụng để xác định mô hình trợ giúp pháp lý phù hợp nhất cho một nước là thiết lập một mô hình thí điểm nhỏ (nhiều khả năng nhất là được một tổ chức phi chính phủ hỗ trợ) nhằm giúp đánh giá và hiểu hơn về nhu cầu dịch vụ trợ giúp pháp lý trong một môi trường cụ thể và dự tính chi phí cho dịch vụ đó. Ở những địa phương nơi việc đưa vào áp dụng hệ thống trợ giúp pháp lý chính thức bị ngăn cản vì lý do tài chính hoặc năng lực thì giải pháp có thể thực hiện là phát triển hệ thống quản lý trợ giúp pháp lý có tính linh hoạt cao, cho phép thử nghiệm và điều chỉnh để khắc phục những vướng mắc phát sinh.

là việc luật sư thiếu động cơ cũng như sự lo lắng của họ không được chính phủ thanh toán đã hạn chế hết mức số lượng luật sư sẵn sàng tham gia vào hệ thống trợ giúp pháp lý.<sup>66</sup> Phạm vi hỗ trợ từ đó cũng bị hạn chế khi hình thức tư vấn và đại diện pháp lý thông thường chỉ có trong giai đoạn tố tụng tại tòa chứ hiếm khi có trong những giai đoạn tiền xét xử. Thêm vào đó, các cơ chế kiểm soát chất lượng và giám sát hệ thống trợ giúp pháp lý không tồn tại trên thực tế. Người nghèo hoặc người chịu thiệt thòi là những đối tượng phải gánh chịu hậu quả của những khiếm khuyết này.

Tại nhiều nước, trợ giúp pháp lý được cung cấp theo mô hình chăm sóc tư pháp — hay còn gọi là luật sư bào chữa đương nhiên hoặc được chỉ định — mà theo đó tòa án hoặc một cơ quan thi hành pháp luật (ví dụ như cán bộ điều tra hoặc công tố viên) chỉ định và thanh toán cho luật sư tư nhân để giải quyết các vụ việc cần trợ giúp pháp lý. Mặc dù hệ thống như vậy có thể khá toàn diện ngay cả khi không thành lập một cơ quan trợ giúp pháp lý riêng song nó cũng là một trong những hệ thống tốn kém nhất và có một số vấn đề về chức năng, ví dụ như quan điểm về mâu thuẫn lợi ích là hệ quả của việc cơ quan công tố chỉ định luật sư bào chữa. Ngoài ra còn có khó khăn trong việc kiểm soát và giám sát chất lượng dịch vụ mà những luật sư chăm sóc tư pháp cung cấp; vì giữa việc thực hiện hoạt động của luật sư và việc thanh toán không có sự liên hệ trực tiếp nào nên điều này làm nản chí một số luật sư khiến họ không thể đại diện pháp lý với chất lượng giống như đối với khách hàng trả tiền. Thêm nữa, chăm sóc tư pháp có thể dễ xảy ra tham nhũng hơn vì ít có sự kiểm soát ngân sách trực tiếp đối với nguồn quỹ dùng để trả cho những người cung cấp dịch vụ tư.

Giải pháp thay thế là chính phủ có thể duy trì các luật sư bào chữa công. Những luật sư này trực thuộc cơ quan bào chữa công với nhân sự là các luật sư bào chữa hình sự được trả lương. Mặc dù mô hình như vậy có thể phát sinh chi phí cao lúc khởi động ban đầu và không thu hút được những luật sư giỏi nhất nhưng nó thường ít tốn kém hơn so với cung cấp trợ giúp thông qua chăm sóc tư pháp, nhất là nếu cung cấp trợ giúp cho số lượng lớn bị cáo. Các cơ quan luật sư bào chữa công cũng phù hợp hơn trong việc xử lý khối lượng công việc lớn hơn và cho phép theo dõi hoạt động dễ dàng hơn, kiểm soát và giám sát nhiều hơn đối với hoạt động của luật sư bào chữa được trả lương. Hơn nữa, cam kết lớn hơn của luật sư bào chữa công đối với nhiệm vụ của mình là nhìn chung họ được chuẩn bị tốt hơn trong khi xét xử và có nhiều khả năng xuất hiện trong tất cả các giai đoạn tố tụng cần sự có mặt của họ, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả chung của hệ thống tư pháp hình sự. Lợi thế mà hệ thống luật sư bào chữa công mang lại đã phát huy ý nghĩa với những nỗ lực gần đây đã chuyển sang sử dụng nhiều hơn dịch vụ bào chữa công do chính phủ chi trả, và lấy nó làm mô hình được ưa thích trong việc cung cấp trợ giúp pháp lý cho vụ án hình sự.<sup>67</sup> Nghiên cứu trường hợp điển hình dưới đây kiểm chứng cho những lợi thế của chương trình luật sư bào chữa công tại Costa Rica.

### Hộp 31. Cơ quan Luật sư bào chữa công<sup>6</sup> tại Costa Rica

Được thành lập đầu tiên vào những năm 1960, cơ quan luật sư bào chữa công của Costa Rica, với đội ngũ gồm hơn 250 luật sư bào chữa và mạng lưới 40 văn phòng, từ lâu đã được coi là một mô hình thành công về cả chất lượng và số lượng của các dịch vụ bào chữa được cung cấp. Trên thực tế, đã có những trường hợp bị cáo có đủ khả năng thuê luật sư riêng nhưng vẫn chọn dịch vụ luật sư bào chữa công vì có chất lượng tốt hơn. Những yếu tố cơ bản của mô hình luật sư công có thể được tóm tắt như sau:

- Là chương trình do chính phủ tài trợ, bao gồm các luật sư bào chữa chuyên trách được trả lương. Họ bị cấm không được tính phí hay làm bất cứ công việc nào bên ngoài. Mặc dù cơ quan này trực thuộc và lấy ngân sách từ ngành tòa án nhưng luật sư có thể trực tiếp phản đối ý kiến của Tòa án Tối cao, và Tòa án Tối cao không can thiệp vào các chức năng của luật sư bào chữa. Người đứng đầu các văn phòng luật sư công có quyền tự quyết và kiểm soát những vấn

<sup>67</sup> Cho dù mô hình cung cấp trợ giúp pháp lý nào được lựa chọn thì cũng phải chú trọng tới việc thiết kế và thực hiện các biện pháp quản lý chất lượng, trong đó có thể bao gồm tăng cường giám sát và theo dõi những người cung cấp dịch vụ, thanh kiểm tra tòa án, đưa vào áp dụng cơ chế báo cáo bắt buộc về tiến độ của những vụ án được giao, và đẩy mạnh công tác đào tạo cũng như hỗ trợ kỹ thuật.

để như bổ nhiệm, bố trí công việc, giám sát, đánh giá, thăng chức và kỷ luật.

- Việc bổ nhiệm mang tính cạnh tranh, được dựa trên năng lực và thành tích, trong đó ưu tiên luật sư trẻ là những người sau đó được tham dự các khóa học ngắn hạn trong trường cán bộ tòa án và đào tạo tại chỗ. Tất cả luật sư bào chữa đều có nhiệm kỳ cố định với khả năng được gia hạn dựa trên năng lực của từng người.
- Lương của luật sư công và các điều kiện dịch vụ khác tương xứng với thẩm phán và công tố viên. Việc bố trí họ trong ngành tòa án tạo điều kiện cho họ thăng tiến sự nghiệp và chuyển đổi giữa ba nghề, từ đó gia tăng sự hấp dẫn của ngành nghề và tạo động cơ thực hiện công việc.
- Tổ chức nội bộ của mỗi văn phòng được cơ cấu theo cách nhằm khuyến khích sự phối hợp giữa luật sư và nhóm làm việc. Những luật sư có nhiều kinh nghiệm hơn được giao nhiệm vụ giám sát và đào tạo nhóm luật sư ít kinh nghiệm hơn. Cán bộ giám sát thường xuyên gặp gỡ với luật sư để bàn về những vụ án đang chờ giải quyết cũng như những vấn đề gặp phải, và họ cũng chủ động tham gia cung cấp hỗ trợ pháp lý.
- Luật sư không tự chọn vụ án cho mình vì toàn bộ công tác giao án do các cán bộ giám sát của văn phòng thực hiện, và một luật sư chịu trách nhiệm xử lý vụ án kể từ khi bị can bị tạm giam cho đến khi kết thúc phiên tòa và tiến trình phúc thẩm.
- Các tiêu chí về khối lượng công việc và tiêu chuẩn thực hiện công việc nội bộ được đặt ra rõ ràng và được sử dụng trong việc đánh giá, thăng chức và quyết định giữ lại làm việc. Những luật sư công không đáp ứng các tiêu chuẩn này cũng như những người thực hiện “vừa đủ” công việc của mình nhưng không cho thấy sự cam kết thì sẽ không được giữ lại làm việc.

Mô hình cung cấp dịch vụ bào chữa công có chất lượng của Costa Rica đã được áp dụng tại nhiều nước, trong số đó có Bolivia, Cộng hòa Đô-mi-ni-ca, El Salvador, Panama và Honduras, với những mức độ thành công khác nhau. Những yếu tố cản trở việc nhân rộng mô hình này là “chính phủ không có đủ ngân sách [và vì thế cũng không có cam kết], mức lương không tương xứng, tuyển dụng không dựa trên năng lực và thành tích, tổ chức đã tồn tại trước đây, sắp xếp tổ chức, và loại hình lãnh đạo và các lợi ích.”<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Nghiên cứu trường hợp điển hình này được cung cấp bởi Linn Hambergren, *Củng cố Thể chế và Cải cách Tư pháp* 16-21 (Báo cáo của Trung tâm USAID về Dân chủ và Quản trị số. pn-acd-020, 8/1998).

<sup>b</sup> Như trên, trang 21.

## 6. Dịch vụ trợ giúp pháp lý trong vụ việc dân sự

Không giống như vụ án hình sự, các tài liệu nhân quyền quốc tế nhiều nhất chỉ quy định trách nhiệm hạn chế đối với chính phủ trong việc cung cấp hỗ trợ pháp lý cho các bên dân sự thuộc diện nghèo; và chỉ một số ít hệ thống pháp luật có cung cấp trợ giúp pháp lý dân sự bằng ngân sách của nhà nước. Hệ quả là phạm vi trợ giúp cũng như hỗ trợ tài chính của chính phủ cho chương trình trợ giúp pháp lý dân sự còn hạn chế hơn so với vụ án hình sự. Mặc dù các nguồn lực hiện có của chính phủ khan hiếm một cách dễ hiểu tại những nước đang phát triển nhưng thậm chí một số quốc gia giàu nhất trên thế giới gần đây cũng đã cắt giảm ngân sách chính phủ dành cho trợ giúp pháp lý dân sự. Như vậy, nhiệm vụ cung cấp trợ giúp pháp lý trong vụ việc dân sự, trong nhiều trường hợp, lại thuộc về các tổ chức phi chính phủ hoặc luật sư tư là những đơn vị thường xuyên bỏ khuyết cho nỗ lực hạn chế của chính phủ trong lĩnh vực này. Thậm chí tại những nước nơi trợ giúp pháp lý dân sự được chính phủ chi trả một phần hay toàn bộ thì cũng có hạn chế về đối tượng thụ hưởng hoặc loại hình vụ việc đủ điều kiện được trợ giúp từ ngân sách của chính phủ.<sup>68</sup> Cũng như đối với trợ giúp pháp lý hình sự, tiêu chí về thu nhập là một yếu tố quan trọng ảnh hưởng tới khả năng được nhận hỗ trợ pháp lý do nhà nước chi trả trong tranh chấp dân sự. Tất cả những hạn chế này cho thấy hầu hết những nỗ lực cung cấp trợ giúp pháp lý hiện nay cho các bên trong tranh chấp dân sự đều không đáp ứng nhu cầu hiện

có về dịch vụ.<sup>69</sup> Nói một cách thực tế, điều này có nghĩa là số đông người thiệt thòi không được tư vấn và đại diện pháp lý trong việc giải quyết những vấn đề quan trọng mang tính sống còn đối với họ, ví dụ như tranh chấp nhà ở và tài sản, các lợi ích cơ bản, hỗ trợ trẻ em, vấn đề việc làm, quyền của người tiêu dùng và tình trạng tị nạn.

Cũng như với trợ giúp pháp lý hình sự, không có mô hình nào là duy nhất và tốt nhất trong việc cung cấp trợ giúp pháp lý cho người nghèo trong vụ việc dân sự. Cách tiếp cận truyền thống với công tác cung cấp trợ giúp pháp lý dân sự bao gồm các chương trình chăm sóc tư pháp và thỏa thuận hợp tác với tổ chức phi chính phủ, trong khi cách này lại gặp phải nhiều vấn đề về chức năng như đã nói ở trên. Một phương án khác là chính phủ có thể dựa vào các thỏa thuận dịch vụ miễn phí, mặc dù thường có khó khăn trong việc có đủ số lượng luật sư phục vụ miễn phí và khó kiểm soát chất lượng trong mô hình này.

Về việc gia tăng chi phí đại diện pháp lý và những khó khăn về mặt chức năng của công tác cung cấp sự hỗ trợ, những người cung cấp trợ giúp pháp lý đã tìm ra nhiều phương pháp thay thế để cung cấp trợ giúp pháp lý hiệu quả mà lại không tốn kém. Những phương pháp này thường xuyên dựa vào các trợ lý luật, sinh viên luật thực tập và trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học để giúp thân chủ tìm hiểu hệ thống tòa án và chuẩn bị hồ sơ. Nhằm tạo điều kiện tiếp cận trợ giúp pháp lý trên diện rộng, những người cung cấp trợ giúp pháp lý cũng đã thiết lập các đường dây điện thoại nóng và trang web để cung cấp cho thân chủ tiềm năng những thông tin cơ bản về hệ thống tòa án cũng như các dịch vụ xã hội, để tư vấn pháp luật nói chung, giúp thân chủ đưa ra quyết định sơ bộ xem vụ việc của họ có nên đưa ra tòa xét xử hay không và nhận sự hỗ trợ về kiện tụng.

Một số nước cũng đã thử nghiệm phương thức tiếp cận toàn diện hơn đối với việc cung cấp trợ giúp pháp lý dân sự. Mặc dù có chi phí ban đầu cao song trung tâm trợ giúp pháp lý “một cửa” đã được thực hiện thành công tại nhiều khu vực trên thế giới để cung cấp một loạt các dịch vụ. Những dịch vụ này đã cải thiện khả năng tiếp cận công lý của người nghèo và những đối tượng ngoài lề xã hội, và cũng chứng tỏ đây là phương thức cung cấp dịch vụ pháp lý có hiệu quả về mặt chi phí.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Ví dụ, tại Hoa Kỳ, để có đủ điều kiện được nhận ngân sách từ Tập đoàn Dịch vụ Pháp lý (là tập đoàn tư nhân phi lợi nhuận của chính phủ, tài trợ và theo dõi trợ giúp pháp lý dân sự miễn phí), người cung cấp trợ giúp pháp lý không được tham gia vào một số hoạt động nhất định, trong đó có hoạt động chính trị (ví dụ như đăng ký cử tri và hỗ trợ cử tri); hành động theo luật bảo thân phân đôi việc kết án hình sự; thù tục tố tụng liên quan tới việc xóa bỏ kỷ thị chủng tộc trong các trường công lập và quân đội; bất cứ loại khiếu kiện nào liên quan tới nạo phá thai; và hầu hết những hoạt động liên quan tới cải cách phúc lợi. Ngoài ra, những người cung cấp này không được đại diện cho một số đối tượng thụ hưởng nhất định, bao gồm các bên trong khiếu kiện tập thể, tù nhân, người bị đuổi khỏi nhà ở công cộng vì những tội danh liên quan tới ma túy, và hầu hết những người không phải là công dân Mỹ (có một số ít ngoại lệ, ví dụ như người có thẻ xanh hoặc nạn nhân của bạo lực gia đình, quấy rối tình dục, và nạn buôn người mà không phải là công dân Mỹ). Cần nhấn mạnh rằng những người cung cấp trợ giúp pháp lý bằng ngân sách của Tập đoàn bị cấm không được tài trợ cho những hoạt động này bằng ngân sách từ tất cả những nguồn khác (chính phủ và tư nhân). Tham khảo chung về Tập đoàn Dịch vụ Pháp lý (Legal Services Corporation), Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programmes, đăng tải tại: [www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf](http://www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf). Tương tự, tại Nam Phi, trợ giúp pháp lý dân sự không được cung cấp trong các trường hợp ví dụ như vụ việc phá sản, một số vụ việc nhất định về thương tích cá nhân, vụ kiện nhỏ tại tòa án, kiện cáo chống lại Quỹ tai nạn đường bộ cũng như trong phúc thẩm dân sự. Tham khảo Legal Aid Board, Legal Aid Guide 2009 trang 48-52, đăng tại [www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf](http://www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf). Tại Hồng Kông, trợ giúp pháp lý dân sự không được cung cấp trong vụ việc phi bản địa, vụ việc tại tòa án Lao động và Khiếu kiện nhỏ, vụ việc về chứng khoán, và với một số ngoại lệ nhất định là kiến nghị về bầu cử. Tham khảo Legal Aid Department, Guide to Legal Aid Services in Hong Kong trang 6, đăng tại: [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf)

<sup>69</sup> Ví dụ, năm 2002, có tổng số 6.581 luật sư làm việc trong nhiều chương trình trợ giúp pháp lý tại Hoa Kỳ, với 6.681 khách hàng tiềm năng cho mỗi luật sư đó — so với một luật sư cung cấp dịch vụ pháp lý dân sự tư nhân cho 525 người trong tổng số dân. Tham khảo Legal Services Corporation, Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans trang 15 (tái bản lần 2, 6/2007), đăng tại: [www.lsc.gov/justicegap.pdf](http://www.lsc.gov/justicegap.pdf). Dự đoán 50% khách hàng thực sự tìm đến trợ giúp pháp lý dân sự tại Hoa Kỳ đã bị từ chối vì người cung cấp thiếu nguồn lực để giúp họ; và những số liệu thống kê này không tính đến những đương sự có đủ điều kiện được trợ giúp pháp lý nhưng không tìm đến vì họ không biết tới dịch vụ. Tham khảo tài liệu như trên, trang 4. Các khảo sát đánh giá nhu cầu trợ giúp pháp lý tiến hành vào đầu thập kỷ qua tại 9 bang còn cho thấy bức tranh âm ảm hơn; tính trung bình có chưa đến 20% các vấn đề pháp lý mà người dân có thu nhập thấp gặp phải được giải quyết bằng hỗ trợ pháp lý dưới bất kỳ hình thức nào. Tham khảo tài liệu như trên, trang 9, 12. Những số liệu khác gần đây cho thấy 99% bị cáo trong các vụ việc bị đuổi khỏi nhà ở công cộng tại bang New Jersey và Washington, D.C. không có luật sư đại diện trước tòa.



Nhiều nước cũng đã thử nghiệm các mô hình tài chính phi chính phủ như bảo hiểm chi phí pháp lý (hoạt động tương tự như bảo hiểm y tế) và các gói dịch vụ pháp lý trả trước. Những hệ thống này giúp nâng cao khả năng cung cấp dịch vụ tới nhiều người dân hơn bằng cách trải đều chi phí cho một số lượng lớn người được bảo hiểm. Một mô hình khác đáng xem xét là tạo nguồn ngân sách cho trợ giúp pháp lý dân sự bằng cách tích lũy tiền lãi từ các tài khoản ký quỹ mà luật sư giữ thay cho thân chủ của mình; nguồn tiền này sau đó được dùng làm khoản tài trợ cho những người trợ giúp pháp lý.<sup>71</sup>

Nghiên cứu trường hợp điển hình dưới đây kiểm chứng cho vai trò mở rộng của các Trung tâm bảo đảm Công lý tại Nam Phi, có thể xem như một bài học kinh nghiệm về việc làm thế nào để cung cấp trợ giúp pháp lý một cách hiệu quả.

### Hộp 32. Các Trung tâm bảo đảm Công lý của Nam Phi

Hiến pháp Nam Phi không yêu cầu phải cung cấp trợ giúp pháp lý cho người nghèo trong vụ việc dân sự; tuy nhiên, năm 1969, chính phủ đã thành lập Ban trợ giúp pháp lý [dưới đây gọi tắt là LAB], có nhiệm vụ cung cấp trợ giúp pháp lý cả hình sự lẫn dân sự. Ban đầu, LAB chủ yếu dựa trên mô hình chăm sóc tư pháp, nhưng hiện nay nó cung cấp các dịch vụ pháp lý thông qua nhiều mô hình khác nhau, ví dụ như các trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học và văn phòng tư vấn trợ lý luật.

Trong nỗ lực nhằm đưa dịch vụ trợ giúp pháp lý toàn diện tới nhiều khách hàng hơn với chi phí thấp hơn cho chính phủ, LAB đã xây dựng nên các Trung tâm bảo đảm Công lý năm 1999 mà hiện nay là những đơn vị cung cấp trợ giúp pháp lý chính cho cả vụ việc dân sự và hình sự.<sup>a</sup> Các Trung tâm bảo đảm Công lý giúp tiết kiệm chi phí đáng kể so với chăm sóc tư pháp, với chi phí để hoàn thành mỗi vụ việc trong mô hình Trung tâm này thấp hơn khoảng hai lần. Trên thực tế, mỗi trung tâm là một đơn vị hỗ trợ pháp lý “một cửa”, và chỉ chuyển các vụ việc sang chăm sóc tư pháp khi nảy sinh mâu thuẫn về lợi ích hoặc trung tâm không có khả năng giải quyết vụ việc. Nhân sự của một Trung tâm bảo đảm Công lý điển hình gồm có một giám đốc điều hành, một nhóm luật sư mới vào nghề trợ giúp cho các vụ việc dân sự và hình sự, một loạt sinh viên mới tốt nghiệp trường luật chưa vào nghề, một trợ lý luật (là người giám sát việc tiếp nhận hồ sơ vụ việc), một nhân viên điều tra vụ việc và một nhân viên hỗ trợ. Có thể tuyển dụng các chuyên viên pháp lý tại địa phương khi cần thiết. Nếu trung tâm xác định không nên theo đuổi một vụ việc cụ thể nào đó thì thân chủ có thể kiến nghị tới giám đốc điều hành trung tâm và sau đó là LAB.

Tới tháng 3/2010, có tổng số 127 điểm cung cấp (bao gồm 64 Trung tâm bảo đảm Công lý và 63 văn phòng vệ tinh), hoạt động cả ở khu vực nông thôn lẫn đô thị và cung cấp gần 90% tổng số các dịch vụ trợ giúp pháp lý do chính phủ tài trợ.<sup>b</sup> Các trung tâm được theo dõi bởi 6 văn phòng khu vực và giám sát bởi giám đốc cơ quan Tiếp cận Công lý quốc gia. Mạng lưới không ngừng mở rộng của các văn phòng vệ tinh giúp phục vụ được nhiều khu vực nông thôn hơn bằng cách sử dụng một “hệ thống lưu động.” Tuy nhiên, xét về quy mô nhân sự mà trung tâm tuyển dụng và sự đa dạng của những dịch vụ đặc thù mà nó cung cấp, mô hình Trung tâm bảo đảm Công lý chỉ bền vững nếu có

<sup>70</sup> Ngoài các Trung tâm Tư pháp của Nam Phi đã bàn tới tại Hộp 32 ở trên ([www.legal-aid.co.za](http://www.legal-aid.co.za)), tham khảo thêm Trung tâm Trợ giúp pháp lý tại Belize ([www.belizelaw.org/legal\\_aid.html](http://www.belizelaw.org/legal_aid.html)); Cục Trợ giúp pháp lý Hồng Kông ([www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf)); Trung tâm Hỗ trợ Pháp lý tại Namibia ([www.lac.org.na](http://www.lac.org.na)); Cục Trợ giúp pháp lý Singapore (<http://app2.lab.gov.sg/>); và các Trung tâm Tư vấn Pháp lý Cộng đồng tại Anh Quốc ([www.lawcentres.org.uk](http://www.lawcentres.org.uk)).

<sup>71</sup> Ví dụ, các chương trình về tiền lãi bắt buộc của Tài khoản Tín thác của Luật sư (IOLTA), có thể điều hành bởi tòa án tiểu bang, cơ quan lập pháp, đoàn luật sư hoặc các quỹ, tồn tại ở đa số các bang của nước Mỹ và cùng với các chương trình tự nguyện và hoạt động độc lập tại những bang còn lại đã tạo nên khoản thu nhập trung bình hàng năm ở mức gần 100 triệu USD, được dùng để cung cấp dịch vụ trợ giúp pháp lý cho người nghèo.

khối lượng vụ việc lớn; vì thế, một số khu vực nông thôn chủ yếu vẫn sử dụng mô hình chăm sóc tư pháp và thỏa thuận hợp tác với các công ty và văn phòng luật hoạt động vì lợi ích công.

Cung cấp dịch vụ trợ giúp pháp lý thông qua các Trung tâm bảo đảm Công lý đã tạo điều kiện cho LAB đưa vào áp dụng những cơ chế cải tiến về bảo đảm chất lượng. Những cơ chế này bao gồm số lượng nhân viên giám sát lớn hơn tại các trung tâm, cơ hội được đào tạo và phát triển chuyên môn, và bố trí người kèm cặp, hướng dẫn. Ngoài ra còn có các đợt theo dõi và đánh giá chất lượng hàng quý, bao gồm việc xem xét hồ sơ vụ việc được giao, nhận xét của tòa án, tự đánh giá, đánh giá về đồng nghiệp và người quản lý, các báo cáo điện tử về tình hình vụ việc, và khảo sát sự hài lòng của khách hàng. Sau cùng, LAB thực hiện một số chương trình quan hệ khách hàng, ví dụ như sổ khiếu nại, hòm thư góp ý, khảo sát độ hài lòng của khách hàng, đường dây nóng về đạo đức ứng xử được quản lý độc lập, áp-phích về dịch vụ khách hàng, đào tạo tập trung vào khách hàng cho nhân viên pháp lý chuyên và không chuyên, và nhân viên pháp lý phản hồi cho thân chủ trong quá trình xử lý vụ việc.

<sup>a</sup> Mặc dù vụ việc dân sự chỉ chiếm khoảng 10% tổng số vụ việc của trung tâm song LAB chủ trương tăng tỉ lệ này lên khoảng 30% trong tương lai. Vì các nguồn lực để cung cấp trợ giúp pháp lý bị hạn chế nên phụ nữ và trẻ em được ưu tiên hỗ trợ trong những trường hợp như vậy. Những vấn đề không thuộc pháp lý, ví dụ như về phúc lợi, lương hưu hoặc ngân hàng được chuyển tới những người trợ giúp khác.

<sup>b</sup> Số vụ việc còn lại được giải quyết thông qua chăm sóc tư pháp (11%) và thỏa thuận hợp tác với các tổ chức phi chính phủ (2%). Nhìn chung, hệ thống của Nam Phi cung cấp dịch vụ tư pháp cho hơn 350,000 người nghèo trong giai đoạn báo cáo 2006-2007. Ban trợ giúp pháp lý của Nam Phi, báo cáo thường niên 2009-2010 mục 2.

## 7. Các chương trình dịch vụ pháp lý miễn phí

Những hệ thống trợ giúp pháp lý của chính phủ trên phạm vi rộng nhất, có ngân sách lớn nhất và nhiều nhân viên nhất thậm chí cũng không thể đáp ứng toàn bộ các nhu cầu về dịch vụ pháp lý. Dịch vụ miễn phí của luật sư tư có thể bổ sung cho hệ thống của chính phủ, đóng góp quan trọng vào việc giải quyết một số nhu cầu pháp lý cấp thiết nhất của xã hội. Các dịch vụ miễn phí có thể được cung cấp trên cơ sở phi thể thức hoặc thông qua những sắp xếp được thể chế hóa, mang lại hiệu quả cao trong việc điều phối công tác trợ giúp miễn phí của một số lượng lớn luật sư tư. Tuy nhiên, không nên mong đợi các chương trình miễn phí tư nhân thay thế cho hệ thống trợ giúp pháp lý của nhà nước hay tiếp nhận trách nhiệm của chính phủ trong việc bảo đảm tiếp cận công lý đồng đều cho tất cả người dân.

Theo truyền thống, luật sư nhận trách nhiệm đạo đức đầy tham vọng là cung cấp các kiến thức và kỹ năng pháp lý của họ cho những người cần nhất, mặc dù trách nhiệm này hiếm khi là bắt buộc.<sup>72</sup> Luật sư có thể nhiệt tình cung cấp dịch vụ miễn phí vì những động cơ thực tiễn, truyền thống tôn giáo hoặc ý thức về trách nhiệm nghề nghiệp.<sup>73</sup> Tuy nhiên, nỗ lực thiết lập các chương trình miễn phí gặp phải một số trở ngại, mà nghiêm trọng nhất là những khó khăn trong việc thu hút luật sư cung cấp dịch vụ và bảo đảm khách hàng được nhận dịch vụ pháp lý miễn phí với chất lượng tương đương như dịch vụ cho khách hàng trả tiền. Các đoàn luật sư và chính phủ không đưa ra hình thức khuyến khích nào đối với dịch vụ lợi ích công, và luật sư hành nghề tại những nước có nền kinh tế mới nổi cũng có thể coi dịch vụ miễn phí là trái với các nguyên tắc cơ bản của hệ thống thị trường tự do. Những người thực sự có cung cấp dịch vụ miễn phí có thể không thực hiện công việc với sự chu đáo và nhiệt tình cần thiết, dẫn tới việc hỗ trợ không hiệu quả. Những yếu tố khác làm luật sư nản lòng, không tham gia công việc hỗ trợ miễn phí có thể bao gồm thiếu thời gian để làm tình nguyện, thiếu kiến thức chuyên môn hoặc kinh nghiệm trong một lĩnh vực cụ thể, và chủ sử dụng lao động ngăn cản hoặc hạn chế công việc miễn phí.

Một số mô hình đã thành công trong việc thu hút luật sư tư nhân tham gia vào dịch vụ miễn phí. Trong những mô hình đó, chương trình miễn phí được tổ chức thông qua các đoàn luật sư tư nhân có lẽ là phù hợp nhất. Căn cứ vào vị thế, cơ cấu tổ chức và nguồn lực của họ, duy nhất các đoàn luật sư là phù hợp để dẫn dắt

những nỗ lực điều phối và thúc đẩy các chương trình miễn phí được thể chế hóa. Những hiệp hội nhỏ hơn và đang nổi có thể bắt đầu với mô hình hỗ trợ nhỏ hơn (ví dụ như đường dây nóng pháp lý hoặc xuất bản phẩm), từ đó có lợi ích gia tăng trong việc nâng cao năng lực thể chế và sự công nhận của xã hội đối với chúng. Ngoài ra, lãnh đạo đoàn luật sư có thể là tấm gương cho các luật sư khác bằng cách tự thân tham gia vào dịch vụ trợ giúp pháp lý miễn phí.

Một điểm mới quan trọng nữa là việc thành lập chương trình miễn phí có tổ chức tại các công ty luật tư nhân, và ở mức độ thấp hơn là tại các bộ phận pháp chế của tập đoàn và cơ quan nhà nước. Trên thực tế, sự khích lệ của chủ sử dụng lao động về công tác miễn phí và các chính sách miễn phí rõ ràng đã cho thấy khả năng luật sư tham gia vào hoạt động miễn phí được tăng lên đáng kể. Một chiến lược thành công thường bao gồm một số hoặc tất cả những yếu tố sau đây:<sup>74</sup> (a) đưa ra hỗ trợ đối tác ở cấp cao nhất có thể thấy được đối với chương trình;<sup>75</sup> (b) tránh tín hiệu tiêu cực của các đối tác; (c) tạo dựng cơ chế hợp tác đáng tin cậy, và cam kết các hoạt động phối hợp hiệu quả; (d) sử dụng một cách sáng tạo các sinh viên luật thực tập và trợ lý luật; (e) khuyến khích các nguồn dự án miễn phí tiềm năng (ví dụ các tổ chức phi chính phủ cung cấp dịch vụ công) để tăng cường các nỗ lực của công ty; (f) cấp ngân sách thuê luật sư chuyên trách trong các tổ chức pháp lý công ích; và (g) công bố những thành tựu của công ty về dịch vụ miễn phí thông qua các tờ báo định kỳ hoặc báo cáo thường niên. Những cơ chế khác bao gồm: chỉ định một luật sư có kinh nghiệm để điều phối chương trình miễn phí của công ty; thành lập một bộ phận miễn phí với nhân sự là một đối tác và nhiều cộng sự trên cơ sở luân phiên; ngoại khóa về lợi ích công, thông qua đó các luật sư của công ty được luân phiên cử tới một tổ chức phi chính phủ về trợ giúp pháp lý trong một khoảng thời gian đáng kể trong khi vẫn thuộc biên chế của công ty; và cho các cộng sự lựa chọn phương án dành một lượng thời gian đáng kể cho các dự án miễn phí để đổi lấy mức lương có phần thấp hơn.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, ngành tòa án có thể đóng một vai trò cốt yếu trong việc khích lệ tinh thần công ích và tăng cường sự chấp thuận của các chuyên gia pháp lý đối với chương trình miễn phí. Việc thẩm phán tư vấn pháp lý cho người dân nhìn chung được coi là không phù hợp. Tuy nhiên, có một số việc mà tòa án có thể làm trong vấn đề này,<sup>76</sup> từ đơn giản là đăng tải danh sách những vụ việc đòi hỏi phải có trợ giúp miễn phí trên trang web của tòa án cho tới yêu cầu luật sư tham gia nhóm trợ giúp miễn phí như một điều kiện để được làm thành viên của đoàn luật sư, và giám sát các nỗ lực cung cấp dịch vụ miễn phí trong phạm vi một tòa án quận cụ thể. Thẩm phán cũng nên khuyến khích cán bộ nhân viên tòa án tham gia vào công tác này.

<sup>72</sup>Thậm chí tại những nước như Hoa Kỳ, nơi cộng đồng pháp lý rất khuyến khích hành nghề pháp lý miễn phí tự nguyện, những nỗ lực trước đây trong việc đưa vào áp dụng các yêu cầu bắt buộc về dịch vụ miễn phí đã bị đoàn luật sư chỉ trích mạnh mẽ với lý do những yêu cầu đó có thể tác động tiêu cực tới chất lượng công tác đại diện pháp lý miễn phí (xuất phát từ sự dửng dưng của luật sư với nhu cầu của khách hàng), cũng như khả năng làm giảm các nguồn lực của chính phủ phân bổ cho hệ thống trợ giúp pháp lý chính thức, từ đó hạn chế việc cung cấp hỗ trợ pháp lý miễn phí.

<sup>73</sup>Ví dụ, một khảo sát của giới luật sư Hoa Kỳ do Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ thực hiện năm 2008 cho thấy những yếu tố sau đây đóng vai trò lớn nhất trong việc khuyến khích các dịch vụ miễn phí (liệt kê theo mức độ quan trọng): cung cấp đào tạo và bồi dưỡng pháp luật (CLE) miễn phí cho các dịch vụ được cung cấp, khả năng xác định phạm vi tham gia (nghĩa là giải quyết một nhiệm vụ cụ thể chứ không phải đại diện hoàn toàn của một thân chủ), được thẩm phán hoặc đồng nghiệp khuyến khích nhận một vụ việc, cung cấp bảo hiểm miễn phí cho sai sót, có sự hỗ trợ về nghiên cứu và hành chính, nhiều cơ hội miễn phí để lựa chọn, và được cố vấn bởi luật sư chuyên sâu trong một lĩnh vực cụ thể. Tham khảo Ủy ban Thường trực Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ về Dịch vụ công cộng và miễn phí, Hỗ trợ Công lý II: Báo cáo về công tác miễn phí của luật sư Hoa Kỳ trang 19-21 (2/2009), đăng tại [www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf](http://www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf). Ngược lại, những yếu tố chính cản trở sự tham gia vào các hoạt động miễn phí là: thiếu thời gian, các vấn đề liên quan tới chủ sử dụng lao động (cạnh tranh giờ chấm công hay chủ sử dụng lao động thẳng thừng ngăn cản), cảm giác thiếu kiến thức chuyên môn trong lĩnh vực cụ thể mà khách hàng cần, thiếu thông tin về các cơ hội miễn phí, và chi phí thực hiện công việc miễn phí. Tham khảo tài liệu tương tự, trang 22-23.

<sup>74</sup>Danh sách dưới đây được rút ra từ kinh nghiệm của công ty Skadden, Arps, Slate, Meagher và Flom LLP có trụ sở tại New York và được nêu chi tiết trong cuốn Ronald J. Tabak, How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation (2003), đăng tại [www.probonocentrum.cz/\\_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak\\_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf](http://www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf).

<sup>75</sup> Việc này có thể bao gồm, ví dụ, sử dụng tên của đối tác cấp cao trên các bản ghi nhớ về cơ hội miễn phí, tham gia các cuộc họp nơi mà cộng sự được khuyến khích làm công tác miễn phí, thảo luận về chương trình miễn phí tại các cuộc họp đối tác và sự kiện của công ty dành cho cộng sự, hoặc can thiệp khi những đối tác khác vi phạm chính sách miễn phí.

<sup>76</sup>Trước khi bắt đầu bất kỳ sáng kiến nào trong số này, tòa án phải chắc chắn rằng không trái với nguyên tắc công bằng trong xét xử. Trên thực tế, tại một vài nền tư pháp công bằng nhất trên thế giới, một số nỗ lực này được cho là không phù hợp để tòa án và thẩm phán tham gia vào.

### Hộp 33. Thúc đẩy các dịch vụ pháp lý miễn phí tại Hoa Kỳ: nỗ lực tại địa phương và trên toàn quốc

Trong rất nhiều năm, các nỗ lực cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí tại Hoa Kỳ tồn tại phần lớn dưới dạng phi thể thức và ít khi nhận được hỗ trợ về mặt thể chế từ đoàn luật sư. Tuy nhiên, trong vài thập kỷ gần đây, Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ [dưới đây gọi tắt là ABA], cũng như hầu hết các bang và các đoàn luật sư địa phương ngày càng nhận ra giá trị của hệ thống cung cấp trợ giúp pháp lý miễn phí tổng hợp. Kết quả của những nỗ lực này là số lượng các chương trình miễn phí được thể chế hóa để phục vụ cho những nhu cầu pháp lý ngày càng đa dạng đã tăng từ con số 83 năm 1980 lên hơn 900 năm 2005.<sup>a</sup>

Ở cấp quốc gia, Ủy ban Thường trực của ABA về Dịch vụ Công cộng và Miễn phí<sup>b</sup> có nhiệm vụ thúc đẩy sự phát triển của những hoạt động miễn phí do các công ty luật, đoàn luật sư, bộ phận pháp chế của tập đoàn, trường luật, và văn phòng công tố viên nhà nước thực hiện; phân tích tính hiệu quả của các chương trình miễn phí; và đề xuất các biện pháp pháp lý tác động tới khả năng của luật sư trong việc cung cấp dịch vụ miễn phí. Ủy ban đã thiết lập quy tắc ứng xử đạo đức chuyên nghiệp, khuyến khích luật sư cung cấp dịch vụ miễn phí tình nguyện ít nhất 50 giờ/năm cho người nghèo và các tổ chức vì người nghèo. Ủy ban cũng ban hành các tài liệu hướng dẫn, trong đó vạch ra những chiến lược thành công trong việc xây dựng và mở rộng các chương trình miễn phí, vận hành một dự án tư vấn, và duy trì một bộ phận thu thập và lưu trữ tài liệu về chủ đề dịch vụ miễn phí.

Ở cấp địa phương, một trong nhiều câu chuyện thành công trong việc cung cấp một cách có tổ chức hỗ trợ pháp lý miễn phí là Trung tâm trợ giúp pháp lý Đoàn luật sư Thành phố New York. Bằng cách sử dụng mối quan hệ của mình với chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và trường luật, tập đoàn và công ty luật tư nhân cùng những đoàn luật sư khác, Trung tâm cung cấp dịch vụ đại diện pháp lý, thông tin và bào chữa trực tiếp cho gần 25.000 người nghèo và người có thu nhập thấp tại New York hàng năm. Trung tâm vận động các luật sư phục vụ cho người dân và cho chính nghề nghiệp của họ bằng cách cung cấp những phương tiện và cơ hội làm việc trong các dự án miễn phí cho người vô gia cư, phụ nữ và trẻ em nhập cư, nạn nhân của bạo lực gia đình, người xin tị nạn, người già, khách hàng nộp hồ sơ xin phá sản, doanh nghiệp nhỏ đang gặp khó khăn, bệnh nhân và những người sống sót khỏi căn bệnh ung thư, và những đối tượng khác mà nếu không có sự trợ giúp này thì họ không thể tiếp cận được với các nguồn lực pháp lý một cách có ý nghĩa.

Trung tâm thực hiện một số dự án, trong đó có những dự án đã tồn tại hơn một thập kỷ. Ví dụ, trong lĩnh vực luật nhập cư, Trung tâm hỗ trợ những nạn nhân của bạo lực gia đình và nạn buôn người trong việc hợp pháp hóa trình trạng nhập cư của họ, và đại diện cho những người xin tị nạn chính trị từng bị tra tấn hoặc ngược đãi. Trong lĩnh vực luật gia đình, Trung tâm điều hành các buổi sinh hoạt chuyên đề về ly hôn không cần người đại diện, hỗ trợ khách hàng điển và nộp hồ sơ lên tòa án để làm thủ tục ly dị không tranh chấp, và tư vấn pháp lý trong những trường hợp ly dị có tranh chấp. Các dự án khác cung cấp cho khách hàng thông tin và lời khuyên về thi hành các quyền kinh tế và xã hội của họ. Ngoài việc tư vấn và đại diện trực tiếp trong vụ việc, nhiều dự án còn sử dụng các buổi sinh hoạt chuyên đề pháp luật với nhân sự là những luật sư tình nguyện để phổ biến cho các nhóm mục tiêu đặc biệt về những quyền và nghĩa vụ của họ theo luật. Sau cùng, Trung tâm vận hành một đường dây nóng SHIELD (chữ cái đầu của các từ: tự lực, thông tin, giáo dục, và bào chữa pháp lý) chuyên cung cấp thông tin pháp luật, tư vấn và dịch vụ giới thiệu miễn phí cho gần 1.000 người gọi có đủ tiêu chuẩn một tháng về một loạt các vấn đề pháp lý dân sự.

<sup>a</sup> Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Ủy ban Thường trực về Dịch vụ Công cộng và Miễn phí, Hỗ trợ Công lý: Báo cáo về công tác miễn phí của luật sư Hoa Kỳ 6

<sup>b</sup> Tham khảo trang web của Ủy ban để có thêm thông tin về hoạt động của Ủy ban, bao gồm cả các ấn phẩm, địa chỉ tại [www.abanet.org/legalservices/probono/home.html](http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html)



## 8. Trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học

Các trung tâm thực hành của trường luật đã được sử dụng thành công trên khắp thế giới để giúp nhóm người chịu thiệt thòi tiếp cận được với công lý. Phương pháp thực hành này có thể áp dụng cho bất kỳ lĩnh vực pháp luật nào phục vụ cho lợi ích công.

Mục đích giáo dục truyền thống của phương pháp này bao gồm: giảng dạy các kỹ năng thực tế và trách nhiệm chuyên môn hướng tới việc nâng cao năng lực và đạo đức của luật sư, và từ đó là chất lượng của đoàn luật sư hành nghề; cung cấp cho sinh viên cơ hội tương tác với khách hàng; và cho sinh viên tiếp xúc với các tình huống và cơ quan pháp luật ngoài đời thực. Một số nước còn cấp chứng chỉ hành nghề hạn chế cho sinh viên dưới sự giám sát của khoa; tuy nhiên, việc làm này bị cấm ở nhiều nước khác. Mặc dù như vậy, thậm chí tại những nước không cho phép cấp chứng chỉ hành nghề hạn chế cho sinh viên, họ cũng có thể cung cấp những dịch vụ khác, ví dụ như phỏng vấn và tư vấn cho khách hàng, soạn thảo văn bản pháp lý, tiến hành nghiên cứu pháp luật, cung cấp dịch vụ hòa giải và giáo dục pháp luật công dân. Một số trung tâm thực hành còn thuê luật sư đang hành nghề làm tư vấn để xuất hiện trước tòa thay mặt cho khách hàng của trung tâm, sử dụng những tài liệu tranh tụng do sinh viên chuẩn bị.

Ngoài những lợi ích về mặt giáo dục, các trung tâm thực hành nghề luật còn góp phần nâng cao khả năng tiếp cận công lý cho người chịu thiệt thòi, người ngoài lề xã hội và người dễ bị tổn thương. Chúng đóng góp cho mục tiêu này theo nhiều cách, trong đó có: bổ sung các dịch vụ pháp lý bằng cách tư vấn và đại diện miễn phí trực tiếp; giúp sinh viên có tinh thần phục nhân dân và tạo cho họ sự nhạy bén với những nhu cầu pháp lý cơ bản của xã hội; và thay mặt cho khách hàng của mình tham gia khiếu kiện tập thể, tranh tụng và bào chữa, từ đó nâng cao nhận thức của các chuyên gia pháp lý cũng như người dân về những vấn đề công lý xã hội. Tại một số nước (ví dụ Nam Phi), tiến bộ trong giáo dục thực hành đã giúp tạo nên những thiết chế pháp lý mới, ví dụ như các chương trình trợ giúp pháp lý hay trung tâm ADR.

Lợi ích của giáo dục thực hành nghề luật cho ngành tư pháp còn mang tính then chốt. Không thể phủ nhận rằng một vụ án có hồ sơ được chuẩn bị kỹ lưỡng bởi sinh viên luật được đào tạo bài bản chứ không phải đương sự thuộc nhóm người chịu thiệt thòi và không có người đại diện sẽ được xử lý và xét xử hiệu quả hơn. Thêm nữa, một sinh viên đã tham gia hoạt động tích cực tại trung tâm thực hành thì sau khi tốt nghiệp nhất định sẽ theo nghề tư pháp, mang theo tới tòa án những đặc tính tốt đẹp về dịch vụ công và pháp quyền được hun đúc nên từ trung tâm.

Mặc dù các trung tâm hành nghề thuộc trường đại học là một phần của bối cảnh giáo dục và pháp lý tại hầu hết các khu vực trên thế giới nhưng chúng cũng gặp phải những thách thức đáng kể. Khó khăn hàng đầu là sự thiếu hụt các nguồn lực tài chính, hành chính và nhân sự. Thêm vào đó, nhiều trung tâm thực hành, đặc biệt tại các nước đang phát triển, hoạt động trong bối cảnh phức tạp mà ở đó luật pháp và thủ tục pháp lý thay đổi liên tục, cũng như trong bối cảnh người dân đã từ lâu không có ý niệm về pháp luật. Một thách thức khác xuất phát từ áp lực đối với người hướng dẫn khi vừa phải giám sát và giảng dạy cho sinh viên, vừa phải quản lý khối lượng vụ án lớn đòi hỏi nhiều công sức. Sự không nhất quán trong vụ việc của khách hàng do thay đổi sinh viên làm cho tình trạng căng thẳng này bị đẩy cao hơn nữa. Những thách thức khác bao gồm: sự tiếp đón lạnh nhạt từ phía khoa của trường luật nơi bị chi phối bởi truyền thống và phương pháp giảng dạy thiên về lý thuyết; sự phản đối của các đoàn luật sư địa phương đối với sự tham gia của các cá nhân không được cấp chứng chỉ vào quá trình đại diện cho khách hàng, họ sợ rằng các trung tâm hành nghề sẽ làm suy yếu thị trường dành cho dịch vụ pháp lý chuyên nghiệp bằng cách hỗ trợ miễn phí; và thiếu quy định về việc cấp chứng chỉ hành nghề hạn chế cho sinh viên để thực hành luật và xuất hiện trước tòa dưới sự giám sát.

Nghiên cứu trường hợp điển hình về các trung tâm thực hành nghề luật của Ba Lan dưới đây cho thấy một số giải pháp khắc phục những thách thức này cùng với những kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất cho giáo dục pháp luật thực hành.

### Hộp 34. Phong trào giáo dục pháp luật thực hành tại Ba Lan

Kể từ khi khởi động phong trào giáo dục pháp luật thực hành và thành lập trung tâm thực hành nghề luật tại Khoa Luật và Quản trị của trường Đại học Jagiellonian năm 1997, đã có 24 trung tâm tương tự xuất hiện tại 15 thành phố trên toàn đất nước Ba Lan, với sự tham gia của hơn 1.300 sinh viên và tiếp nhận hơn 9.000 vụ việc miễn phí hàng năm.<sup>a</sup> Ý tưởng đằng sau việc tạo nên các chương trình thực hành xuất phát từ nhu cầu cải tiến hệ thống cung cấp trợ giúp pháp lý khi hệ thống này không được chuẩn bị để giải quyết khối lượng vụ việc gia tăng quá lớn tại các tòa án sau sự sụp đổ của chính quyền cộng sản năm 1989.

Các trung tâm thực hành thực hiện mục tiêu giáo dục của mình bằng cách tư vấn pháp luật miễn phí cho người nghèo. Tình trạng tài chính yếu kém là một điều kiện bắt buộc để khách hàng của trung tâm được cung cấp trợ giúp pháp lý miễn phí. Ngoài việc xác nhận tình trạng nghèo của mình, người xin trợ giúp pháp lý còn phải khẳng định bằng văn bản rằng họ không có người đại diện là cố vấn pháp lý hoặc luật sư, và rằng họ đồng ý với những quy tắc cung cấp trợ giúp pháp lý của trung tâm.

Mặc dù sinh viên không được phép có chứng chỉ hạn chế để hành nghề luật cũng như xuất hiện trước tòa dưới sự giám sát của khoa nhưng họ có thể đại diện cho các cá nhân trong tố tụng hành chính. Trung tâm thực hành cũng tư vấn pháp luật và đưa ra ý kiến pháp lý bằng văn bản, soạn thảo luận cứ bào chữa và bản tóm tắt hồ sơ bào chữa, viết đơn kiến nghị, xem xét và giải thích hồ sơ tòa án và những tài liệu khác của tòa án, và đi cùng thân chủ tới tòa án. Để khắc phục việc sinh viên không thể đại diện trước tòa (cũng như thiếu người hướng dẫn có đủ năng lực), nhiều trung tâm đã kêu gọi sự hỗ trợ từ những người hành nghề tư nhân và kêu gọi sinh viên trước đây đã thực hành ở trung tâm quay lại làm người giám sát.

Nhằm bảo vệ các quyền dân sự và quyền con người, hầu hết các trung tâm thực hành nghề luật của Ba Lan còn phối hợp chặt chẽ với cơ quan thanh tra. Để làm điều này, các trung tâm cung cấp thông tin về những vụ việc đang chờ giải quyết cho thanh tra và có thể đề nghị sự can thiệp của thanh tra nếu sinh viên không còn hỗ trợ được nữa; và biên soạn những cuốn sách giáo dục nhỏ mà sau đó cơ quan thanh tra sẽ đem xuất bản. Còn thanh tra sẽ theo dõi những vấn đề liên quan tới các quyền con người và quyền dân sự phát sinh trong những vụ việc mà trung tâm giải quyết, cung cấp cho trung tâm những tài liệu liên quan tới hoạt động của mình và tạo điều kiện ngoại khóa cho những sinh viên chọn lọc của trung tâm.

Năm 2002, các đại diện của phong trào thực hành ngày càng lớn mạnh đã thành lập nên Quỹ Trung tâm Thực hành nghề luật Ba Lan, có nhiệm vụ cung cấp hỗ trợ tài chính và chuyên môn cho các trung tâm và tăng cường sự minh bạch, hiệu quả và chất lượng dịch vụ của trung tâm. Quỹ này áp dụng tiêu chuẩn hoạt động hài hòa và xây dựng nên quy trình kiểm định cho các trung tâm. Quỹ cũng duy trì một trang web và một danh sách thảo luận, phát hành sách giáo dục thực hành và tạp chí trung tâm thực hành nghề luật Ba Lan, cũng như tổ chức nhiều hội thảo và khóa bồi dưỡng.

Các trung tâm cũng đã thành công trong việc xây dựng nên đội ngũ luật sư hoạt động vì lợi ích công. Ví dụ rõ ràng nhất của xu hướng này là Trung tâm thực hành Nhân quyền Đại học Jagiellonian, nơi những sinh viên tốt nghiệp đã thành lập nên Trung tâm trợ giúp pháp lý Halina Niec, cung cấp hỗ trợ pháp lý cho người nghèo trong khu vực về luật dân sự, gia đình và tị nạn.

<sup>a</sup>Quỹ Trung tâm Thực hành nghề luật của trường Đại học Ba Lan, Báo cáo thường niên về hoạt động của Trung tâm Thực hành nghề luật cho sinh viên 2006/07, đăng tại [www.fupp.org.pl/down/prezentacja\\_2006-2007.ppt](http://www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt) (bằng tiếng Ba Lan). Có cả loại hình trung tâm tổng hợp, được tổ chức thành những bộ phận tương ứng với các lĩnh vực pháp luật, và trung tâm chuyên xử lý những vụ việc trong lĩnh vực nhân quyền, luật tị nạn, quyền của phụ nữ và giam giữ trước khi xét xử.

## 9. Chương trình trợ lý luật dựa vào cộng đồng

Trong những năm gần đây, người ta ngày càng nhận thức rõ hơn, nhất là tại những nước đang phát triển, rằng những người không phải là luật sư nhưng đã qua đào tạo có thể cung cấp hỗ trợ pháp lý cho người nghèo với hiệu quả cao và chi phí thấp hơn nhiều. Một cơ chế cung cấp đã được sử dụng thành công là chương trình trợ lý luật dựa vào cộng đồng (community-based paralegal programme), với các biến thể của nó xuất hiện ở khắp nơi trên thế giới.<sup>77</sup> Tuy nhiên, cần lưu ý rằng trợ lý luật cung cấp dịch vụ tư pháp không phải là luật sư, và mặc dù một vài người trong số họ có thể đã học ở trường luật nhưng họ không được cấp chứng chỉ hành nghề luật sư, hầu hết mới chỉ học xong trung học và trước đó chưa hề tiếp xúc với hệ thống pháp luật. Thông thường họ được tuyển dụng bởi các tổ chức phi chính phủ hoặc tổ chức cung cấp dịch vụ pháp lý, mặc dù trong một số trường hợp họ là những tình nguyện viên cộng đồng đã qua đào tạo của tổ chức phi chính phủ. Tại một số nước, (nhất là phía nam châu Phi), họ là những người có kiến thức phổ thông rộng rãi hoặc là người đứng đầu cộng đồng, có thể hỗ trợ về bất cứ vấn đề nào mà người dân nhờ cậy. Trong những trường hợp khác, chương trình trợ lý luật chuyên xử lý những nhiệm vụ hoặc vấn đề nhất định, hoặc bằng một phương pháp nhất định (ví dụ như ADR). Trong tất cả mọi trường hợp, trợ lý luật thực hiện nhiều chức năng quan trọng, ví dụ như cung cấp trợ giúp pháp lý (thông qua việc giúp khách hàng đánh giá vấn đề của họ và tư vấn về những giải pháp có thể thực hiện), hòa giải tranh chấp, và tham gia vào giáo dục pháp luật và phát triển cộng đồng. Nếu một vụ việc cụ thể có liên quan tới những hậu quả nghiêm trọng hoặc tới vấn đề pháp lý cực kỳ phức tạp, hay đòi hỏi những kỹ năng pháp lý khác nằm ngoài khả năng của trợ lý luật thì trợ lý luật sẽ giới thiệu khách hàng tới một luật sư nhưng vẫn tiếp tục hỗ trợ (bằng cách thu thập chứng cứ hoặc xác định và phỏng vấn nhân chứng).

Chương trình trợ lý luật là sự bổ sung cần thiết cho trợ giúp pháp lý chính thức và mang lại một số lợi ích. Quan trọng nhất là chương trình này giúp lấp đầy khoảng cách quá lớn trong việc cung cấp dịch vụ pháp lý cho người nghèo bởi sự khan hiếm luật sư và các nguồn lực của chính phủ, nhất là tại khu vực nông thôn và vùng sâu vùng xa. Chi phí đào tạo và bố trí trợ lý luật làm việc tại cộng đồng ít tốn kém hơn nhiều so với luật sư. Thêm vào đó, họ thường gần gũi hơn về mặt văn hóa và xã hội với cộng đồng nơi họ làm việc, làm cho hoạt động của họ hiệu quả hơn so với luật sư trong việc đóng góp vào sự phát triển của cộng đồng. Họ cũng có nhiều bộ công cụ linh hoạt hơn để sử dụng, vượt ra ngoài những giải pháp pháp lý mang tính hình thức; vì thế, họ không bị giới hạn ở phương thức tranh tụng và dựa vào hòa giải tự nguyện như một trong những công cụ mạnh nhất của mình.

Thông thường, những đơn vị phản đối sự thành lập chương trình trợ lý luật là đoàn luật sư hoặc chính phủ với lập luận rằng trợ lý luật không có đủ trình độ để cung cấp trợ giúp pháp lý và “ép buộc người nghèo một cách bất công khi phải sử dụng dịch vụ pháp lý “loại hai”.”<sup>78</sup> Tuy vậy, những luận điểm đó không thấy được rằng trợ lý luật đã qua đào tạo bài bản được sử dụng đơn thuần để bổ sung cho luật sư một cách hiệu quả về mặt chi phí và dễ tiếp cận chứ không phải để thay thế luật sư. Thậm chí tại nơi có cả luật sư và trợ lý luật thì với kiến thức địa phương của mình, trợ lý luật vẫn có thể mang đến dịch vụ tương đương hoặc tốt hơn. Trợ lý luật không lôi kéo khách hàng từ luật sư; tuy nhiên, họ có thể có ích tại những địa phương nơi chính phủ và luật sư tư nhân không tới được, và giúp người nghèo ở nông thôn ít nhất cũng tiếp cận được với một chút hỗ trợ pháp lý. Họ cũng có thể tạo điều kiện cho việc liên hệ và giao tiếp giữa luật sư tại thành phố và khách hàng tại nông thôn. Ngược lại, Trợ lý luật phải dựa vào luật sư để được đào tạo và giám sát, cũng như giải quyết những vấn đề đòi hỏi phải có kiến thức chuyên sâu về pháp luật. Đây là phương pháp giúp thu hẹp

<sup>77</sup>Cụm từ trợ lý luật được dùng chủ yếu để mô tả những người không phải là luật sư, được đào tạo cơ bản về luật và trợ giúp cho luật sư và/hoặc cung cấp dịch vụ pháp lý cơ bản, nhất là cho những người chịu thiệt thòi. Trợ lý luật tồn tại ở nhiều nước, trong đó có Úc, Băng-la-đét, Canada, Malawi, Sierra Leone, Nam Phi, Liên hiệp Anh và Hoa Kỳ.

<sup>78</sup>Quỹ Trung tâm Thực hành nghề luật của trường đại học, Báo cáo thường niên về hoạt động của Trung tâm Thực hành nghề luật cho sinh viên 2006/07, đăng tại [www.fupp.org.pl](http://www.fupp.org.pl); Stephen Golub, Những người không làm luật sư nhưng là nguồn hỗ trợ pháp lý cho cộng đồng của họ, trong cuốn Nhiều con đường tới công lý: Công việc liên quan tới pháp luật của những người nhận tài trợ từ quỹ Ford trên toàn thế giới 297, 303 (Mary McClymont & Stephen Golub eds., 2000).

khoảng cách giữa trợ lý luật và luật sư, trong đó xác định những tình huống nào trợ lý luật là tốt nhất và những vấn đề nào cần đến luật sư.

Để chương trình trợ lý luật tại các nước đang phát triển tiếp tục có hiệu quả và mở rộng tầm ảnh hưởng của nó, cần phải có những tiêu chuẩn tối thiểu về chất lượng. Những tiêu chuẩn này có thể đạt được thông qua các chương trình đào tạo được chuẩn hóa, theo dõi và đánh giá công tác trợ lý luật, bộ quy tắc ứng xử dành cho trợ lý luật, thiết lập cơ chế giới thiệu hiệu quả tới luật sư, luật hóa vai trò của trợ lý luật, và tiếp tục mở rộng trợ lý luật tới các đồn cảnh sát.<sup>79</sup>

Nghiên cứu trường hợp điển hình của Malawi dưới đây là một ví dụ về những lợi thế chiến lược, thách thức và thành tựu của chương trình trợ lý luật trong việc tăng cường tiếp cận công lý.

### Hộp 35. Dịch vụ tư vấn trợ lý luật tại Malawi

Nhằm giải quyết tình trạng quá tải trong nhà tù, tình trạng đại diện pháp lý không đầy đủ và xét xử oan sai, Dịch vụ Tư vấn Trợ lý luật mới [dưới đây gọi tắt là PAS] đã bố trí 8 trợ lý luật là những người được đào tạo luật sơ cấp tại bốn nhà tù lớn của Malawi năm 2000. Hoạt động chính của trợ lý luật xoay quanh những buổi sinh hoạt pháp luật hàng ngày [dưới đây gọi tắt là PLCs] để giáo dục cho phạm nhân về quá trình truy tố hình sự và dạy họ áp dụng luật như thế nào với tình trạng của họ. PLCs áp dụng các kỹ thuật sân khấu tòa án được điều chỉnh cho phù hợp với môi trường nhà tù, trong đó cho phép phạm nhân tham gia vào các vở kịch tố tụng và học hỏi từ đó. Trợ lý luật còn cung cấp hỗ trợ pháp lý cơ bản cho người bị tạm giữ, xử lý khiếu nại về tiền bảo lãnh và hỗ trợ người bị kết án trong việc kháng cáo (tất cả đều sử dụng những mẫu đơn từ tiêu chuẩn do cơ quan công an và tòa án phê duyệt), cũng như phối hợp chặt chẽ với các chủ thể trong hệ thống tư pháp hình sự chính thức để tìm kiếm nhân chứng hoặc thân nhân của người bị giam giữ.

Năm 2003, chương trình được mở rộng tới các đồn cảnh sát và tòa án. Trợ lý luật tại tòa tư vấn chung và hỗ trợ cho bị cáo và thân nhân của họ, nhân chứng gỡ tội và người dân để định hướng cho họ nơi cần đến trong tòa án và về tố tụng tòa án; tuy nhiên, họ không tư vấn cho bất kỳ ai về những tình tiết của vụ việc. Họ theo dõi vụ việc từ trong tù bằng cách hỗ trợ xử lý đơn xin nộp tiền bảo lãnh và làm việc với thư ký tòa án, thẩm phán và công tố viên. Trợ lý luật còn khuyến khích thẩm phán triển khai các “tòa án trong trại giam” — nghĩa là đến thăm nhà tù và rà soát danh sách người bị giam giữ để xác định và thả những người bị giam giữ trái luật và không cần thiết.

Ủy ban những người tham gia tố tụng tại tòa án hoạt động tại cấp địa phương, khu vực và trên cả nước, gặp gỡ hàng tháng, hàng quý và hàng năm với lần lượt các cán bộ quản giáo, người đứng đầu cơ quan công an và cán bộ tòa án để theo dõi tiến độ, xác định các vấn đề, giải quyết khiếu nại và đưa ra giải pháp của địa phương. Những ủy ban này đã mở ra các đường dây liên lạc và nâng cao hiệu quả bằng cách tạo điều kiện giới thiệu những vụ việc phù hợp tới các thiết chế truyền thống để giải quyết. Mối quan hệ phối hợp này cho phép trợ lý luật kiểm tra được thủ tục tố tụng hành chính, rà soát sổ ghi án và thúc đẩy trách nhiệm giải trình liên cơ quan. Ngoài ra còn có một ủy ban giám sát với thành phần là cán bộ cao cấp của ngành tòa án, trại giam, công an và ngành luật để tư vấn và hỗ trợ cho sự phát triển của chương trình.

Chương trình không phải không có những thách thức. Ví dụ, trợ lý luật chỉ được đến trại giam với điều kiện họ không được nhận xét công khai về các điều kiện của trại giam; mặc dù họ có thể thảo luận những vấn đề này với quản lý trại giam nhưng họ thường không muốn làm như vậy để giữ mối

<sup>79</sup>Những tiêu chuẩn này được chi tiết hóa, ví dụ, trong Tuyên bố Lilongwe về Tiếp cận trợ giúp pháp lý trong Hệ thống Tư pháp Hình sự tại châu Phi, được thông qua tại Hội nghị trợ giúp pháp lý trong Tư pháp Hình sự: Vai trò của luật sư, người không phải là luật sư và những người cung cấp dịch vụ khác ở châu Phi, tổ chức tại Malawi tháng 11/2004.



quan hệ tốt với quản lý trại giam. Trong giới luật của Malawi vẫn có sự phản đối, mặc dù PAS cố gắng cho thấy trợ lý luật tạo việc làm cho luật sư khi họ hỗ trợ chuẩn bị cho vụ việc. Tuy vậy, các quy tắc ứng xử nghiêm khắc và biên bản ghi nhớ rõ ràng ký giữa PAS và những chủ thể tư pháp hình sự, cùng các khóa đào tạo chung và sự hiện diện hàng ngày giữ vai trò quyết định trong việc thúc đẩy niềm tin và sự tín nhiệm đối với trợ lý luật từ phía thẩm phán, cảnh sát, cán bộ trại giam và thậm chí cả phạm nhân.

Tới năm 2007, PAS đã tuyển dụng 38 trợ lý luật làm việc tại 24 trại giam, 5 tòa án và 5 đồn cảnh sát. Từ chỗ ban đầu chỉ được xem là người ngoài, giờ đây trợ lý luật được coi là tác nhân tin cậy và không thể thiếu ở khắp mọi nơi trong hệ thống tư pháp hình sự chính thức của Malawi. Trong giai đoạn 2002-2007, họ đã giúp hơn 100.000 phạm nhân đại diện cho chính mình, và tỉ lệ số phạm nhân bị tạm giam đã giảm từ 35% xuống còn 17%. Với chi phí hàng tháng cho một trợ lý luật chưa đến 450 đô-la Mỹ, PAS cũng đã tự chứng minh là một giải pháp hiệu quả cao về mặt chi phí đối với việc tăng cường tiếp cận công lý.

<sup>a</sup>Ngoài trợ lý luật làm việc tại đồn cảnh sát, trại giam và tòa án, một số trợ lý luật ở Malawi còn làm việc tại các tổ chức phi chính phủ dựa vào cộng đồng. Ở đó họ xử lý những sáng kiến phòng chống tội phạm, khuyến khích ADR, chuyển hướng giải quyết tội phạm vị thành niên, và làm việc với nạn nhân của tội phạm. Họ cũng phối hợp chặt chẽ với những chủ thể trong hệ thống tư pháp hình sự chính thức để tìm kiếm nhân chứng hay thân nhân và giảm sự chậm trễ.

<sup>b</sup>Thành công của PAS đã tạo nên những sáng kiến tương tự ở Malawi (dưới hình thức trợ lý luật tại cộng đồng để hòa giải tranh chấp ở cấp thôn bản) và chương trình thí điểm trên toàn châu Phi (ví dụ tại Bê-nanh, Kenya, Niger, Uganda và Cộng hòa Thống nhất Tanzania).

## 10. Kết luận và khuyến nghị

Tiếp cận công lý liên quan tới việc thực thi các quyền pháp lý và quyền con người bởi những người không có khả năng tự mình làm việc đó và không thể tự thanh toán chi phí.

Phương pháp tiếp cận công lý mở ra cuộc thảo luận về cải cách cơ chế tư pháp nhằm cung cấp trợ giúp pháp lý và hỗ trợ cho người dân, nhất là người nghèo và người chịu thiệt thòi, để tất cả mọi người có thể được đối xử theo pháp luật và được pháp luật bảo vệ.

Tiếp cận công lý được gắn với việc nâng cao tầm quan trọng của phương pháp hỗ trợ phát triển quốc tế dựa trên nhân quyền. Trọng tâm được chuyển từ hệ thống nhà nước truyền thống, với ngành tư pháp thường xuyên bị quá tải, sang nhiều đơn vị xã hội dân sự. Trên thực tế, dịch vụ của những đơn vị này thường là sự hỗ trợ tích cực duy nhất mà người nghèo có thể tiếp cận.

Đối với vấn đề của nhà nước trong việc tạo nên một hệ thống tư pháp có đủ năng lực, các phương pháp mới đều liên quan tới sự tham gia của cả luật sư và những người không phải là luật sư, cũng như chuyên gia hoặc người không phải là chuyên gia, ở cấp địa phương hoặc quốc gia, được tài trợ bởi nhà nước, cộng đồng địa phương hoặc tư nhân.

Hiện có rất nhiều giải pháp và công cụ để hỗ trợ người nghèo tiếp cận công lý bằng cách này hay cách khác. Tính khả thi của chúng phụ thuộc vào khía cạnh tài chính. Hầu hết chúng đều có thể hoạt động bên cạnh ngành tư pháp chính thức, và vì thế nhà nước cần hỗ trợ cho sự hình thành và tồn tại của chúng:

- Tòa án nhân dân truyền thống, dựa vào cộng đồng

- Trung tâm Giải quyết Tranh chấp bằng phương thức khác (ADR),
- Chương trình Trợ lý luật với những người không phải là luật gia, hoặc các trung tâm trợ giúp pháp lý “một cửa”,
- Trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học hoặc trung tâm thực hành nghề luật do đoàn luật sư tài trợ,
- Trợ giúp pháp lý miễn phí của luật sư hoặc công ty luật tư nhân.

Một phương pháp tiếp cận công lý và pháp quyền toàn diện không nên bỏ qua các hình thức bổ sung có thể đối với hệ thống tư pháp hiện hữu của nhà nước. Phương pháp đó cũng không nên để tòa án và bộ tư pháp cản trở việc lập nên những tổ chức xã hội dân sự mới hoặc gây trở ngại đối với sự phát triển của khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ trợ giúp pháp lý cho người nghèo và người chịu thiệt thòi.

Vì vậy, khi tiếp cận công lý vẫn là một thách thức thì có thể xem xét những phương pháp dưới đây về một hệ thống trợ giúp pháp lý chính thức:

- Cung cấp đầy đủ thông tin cho người dân về những con đường chính thức để tiếp cận hệ thống pháp lý của nhà nước;
- Tòa án định hướng cho khách hàng và cung cấp dịch vụ khách hàng có chất lượng, minh bạch và công khai với người dân, cơ quan truyền thông và tiếp cận với các quyết định xét xử của tòa án;
- Luật sư bào chữa công trong các vụ án hình sự và các cơ quan luật sư bào chữa công do chính phủ tài trợ;
- Hỗ trợ của nhà nước đối với luật sư và các dịch vụ hỗ trợ tài chính cho người dân để giúp họ lựa chọn luật sư bào chữa tư nhân mà họ muốn;
- Công nhận các thủ tục trọng tài (trong nước và quốc tế) và hỗ trợ công tác thi hành các quyết định của trọng tài;
- Phiên dịch do nhà nước trả phí để giải quyết những rào cản ngôn ngữ.

## V. TÍNH MINH BẠCH CỦA TÒA ÁN

### 1. Giới thiệu

Minh bạch xét xử là một giá trị quan trọng thường được nói gọn là “không những công lý phải được thực thi, mà công lý phải được nhìn thấy là đã được thực thi”.<sup>80</sup> Minh bạch xét xử cũng được công nhận là một nguyên tắc quan trọng trong các tài liệu nhân quyền quốc tế, trong đó xác định quyền được xét xử công khai và thông báo công khai về bản án là một trong những nền tảng của quyền được xét xử công bằng.<sup>81</sup> Thậm chí trên tầm rộng hơn, Công ước của Liên hợp quốc về chống Tham nhũng ghi nhận sự tham gia của người dân vào chính phủ là một thành phần quan trọng của quản trị nhà nước dân chủ, và đề xuất tăng cường minh bạch trong việc ra quyết định công cũng như đưa ra sự tiếp cận hiệu quả với thông tin như những cách thức để củng cố sự tham gia của người dân.<sup>82</sup>

Các quy tắc của tính minh bạch được hỗ trợ bởi những lợi ích thực tế có thể trông đợi từ việc tăng cường minh bạch. Cụ thể là càng minh bạch hơn thì người dân càng được giám sát ngành tòa án nhiều hơn. Khái niệm giám sát tư pháp và trách nhiệm giải trình của tòa án phải dựa trên thực tế rằng các văn bản luật và quyết định của tòa án luôn có sẵn cho thẩm phán, cán bộ tòa án, các nhà làm luật, cán bộ nhà nước, luật sư và người dân tham khảo. Như vậy, việc bảo đảm rằng thông tin xét xử và thông tin pháp luật được minh bạch và dễ tiếp cận phải là một khía cạnh quan trọng của bất cứ sáng kiến cải cách tư pháp nào.

Để minh bạch, tòa án phải đảm bảo rằng người dân và giới truyền thông có thể tham dự phiên tòa, nhưng quan trọng không kém là phải luôn sẵn sàng để người dân tiếp cận với các tài liệu tòa án, nhất là bản án và những quyết định khác, cũng như các thông tin hành chính liên quan đến tòa án, ví dụ như dữ liệu về khối lượng vụ việc mà tòa tiếp nhận và tỉ lệ giải quyết, việc thu án phí và sử dụng ngân sách được phân bổ. Sự áp dụng pháp luật không nhất quán - hệ quả một phần của việc thiếu cơ chế cho giới luật gia và người dân nói chung có được bản sao của các quyết định tòa án – gây khó khăn cho các cá nhân và doanh nghiệp trong việc tuân thủ pháp luật. Một khía cạnh khác của cùng một vấn đề là phổ biến thông tin pháp luật nói chung cho thẩm phán và người hành nghề luật. Khi không tiếp cận được với các luật, quy định, án lệ và những nguồn pháp lý chính khác thì thẩm phán, luật sư và người tham gia tố tụng tại tòa án không được hướng dẫn rõ ràng về việc sử dụng luật như thế nào trong vụ việc cụ thể. May mắn là những mục tiêu này sẽ đạt được dễ dàng hơn trong xu thế tin học hóa hệ thống tư pháp ngày càng gia tăng trên toàn thế giới.

Cũng cần nhấn mạnh rằng tính minh bạch không đơn giản chỉ liên quan tới tiếp cận phiên tòa và thông tin. Để có được sự minh bạch, thông tin cũng phải được phổ biến dưới hình thức dễ tiếp cận với đối tượng mà nó hướng tới — nhất là cho nhà báo và người tham gia tố tụng tại tòa án là những người không có nền tảng kiến thức pháp lý và thường có trình độ học vấn hạn chế. Việc công bố thông tin về hoạt động của tòa án cùng những nỗ lực để tăng cường hiệu quả và chất lượng công lý cũng tác động có lợi tới niềm tin của công chúng vào ngành tòa án. Trên thực tế, các chương trình giáo dục tư pháp từ xa và giáo dục về dịch vụ và tố tụng tòa án đều có ích nhìn từ góc độ của cả ngành tòa án và người tham gia tố tụng tại tòa án. Chúng giúp đưa tòa án tham gia một cách tích cực vào trong mối quan hệ với cộng đồng và làm sáng tỏ nhiều điều phức tạp xoay quanh việc vận hành hệ thống pháp luật và tiến hành phiên tòa. Như vậy, bằng cách giáo dục và giúp người dân tham gia vào công việc của tòa án thông qua các chiến lược truyền thông để ngành tư pháp vươn xa hơn và chủ động hơn, tòa án có thể nâng cao sự tin nhiệm của người dân và củng cố ý thức tôn trọng pháp quyền trong cộng đồng của họ.

<sup>80</sup>Tham khảo Các nguyên tắc Bangalore về ứng xử tư pháp, Giá trị 3: Liêm chính, Application 3.2.

<sup>81</sup>Tham khảo Tuyên bố toàn thế giới về nhân quyền, điều 10; ICCPR điều 14(1); ECHR điều 6(1); Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền, điều 8(5).

<sup>82</sup>Công ước của Liên hợp quốc về chống Tham nhũng, điều 13(1).



## 2. Tiếp cận của người dân và báo chí với thủ tục tố tụng tòa án

Một cách lý tưởng, thủ tục tố tụng tại tòa nên được mở cho người dân và giới truyền thông, trong đó đòi hỏi sự bảo vệ hợp pháp chính thức cho các phiên tòa công khai và thủ tục tiếp theo để thực hiện sự bảo vệ đó. Hiến pháp quốc gia, pháp luật tố tụng và quy tắc tòa án tại hầu hết các nước đều bao gồm các hình thức bảo vệ chính thức để bảo đảm có phiên tòa công khai, và nhìn chung chỉ quy định những trường hợp ngoại lệ có thể được luật hóa trên diện hẹp để tránh lạm dụng. Tuy nhiên, họ luôn thất bại trong việc thực hiện thành công những điều khoản quy định này vì những lý do khác nhau như số lượng phòng xử án hạn chế, hay phòng xử án quá nhỏ để chứa được nhiều người, thẩm phán không biết luật, các quy định cho phép được tự quyết định việc xử kín, và việc xét xử được thực hiện phổ biến bằng văn bản chứ không phải bằng lời.

Các hiệp định quốc tế về quyền con người nhìn chung đều ủng hộ việc cho phép người dân và nhà báo được tham dự phiên tòa; tuy nhiên, những hiệp định này ghi nhận một số trường hợp ngoại lệ phổ biến, ví dụ như sự cần thiết phải xử kín vì lý do đạo đức, để bảo vệ trật tự công cộng, vì mục đích an ninh quốc gia, để bảo vệ đời sống riêng tư của các bên hay lợi ích của người chưa thành niên, hoặc khi sự công khai có thể gây tổn hại tới lợi ích của công lý.<sup>83</sup> Hệ thống pháp luật quốc gia tại nhiều nước còn công nhận những lý do khác để ngăn cản người dân và báo chí tới dự phiên tòa, và những lý do đó được nhiều người thấy là có thể chấp nhận. Chúng bao gồm việc bảo vệ bí mật quốc gia, bí mật kinh doanh hoặc thương mại, và bảo vệ nhân chứng hoặc nạn nhân khỏi sự trả thù. Tuy nhiên, kể cả những tiêu chuẩn cụ thể nhất cho việc xử kín cũng có thể có vấn đề nếu thẩm phán đưa ra những lý do chính đáng làm cái cớ cho việc xử kín mà lẽ ra không được thực hiện. Vì thế, có thể làm giảm việc lạm dụng các quy định về xử kín bằng cách đòi hỏi phiên trình bày lý do về việc xử kín phải được công khai cho người dân, hoặc thẩm phán phải ban hành lệnh để giải thích lý do vì sao xử kín.

Từ quan điểm thực tế, sự tiếp cận của người dân và giới truyền thông không chỉ đòi hỏi có phòng xử án đủ rộng để chứa được nhiều nhà báo và người dân muốn tham dự phiên tòa, mà còn đòi hỏi công tác quản lý vụ án và những kỹ thuật hành chính giúp cho thông tin xét xử được dễ dàng tiếp cận. Tuy nhiên, thực tế tại nhiều nước đang phát triển lại đi ngược hoàn toàn với những đòi hỏi này. Hệ quả là thẩm phán thường xuyên bị buộc phải tổ chức xét xử trong phòng làm việc của mình do thiếu phòng xử án.<sup>84</sup> Điều này không chỉ gây khó khăn hết mức cho người dân trong việc tham dự phiên tòa mà còn có thể dẫn tới việc thiếu sự trang trọng, xem nhẹ các thủ tục tố tụng đã quy định, và tiềm ẩn vấn đề về an ninh trong một diện tích nhỏ hẹp.

Vì vậy, trong nhiều trường hợp, để thực sự mở rộng thủ tục tố tụng tòa án, việc nâng cấp các phòng xử án hiện có hoặc xây mới là yêu cầu cần thiết. Như một giải pháp ngắn hạn, những vấn đề về khả năng tiếp cận có thể được giảm bớt phần nào thông qua công tác quản lý tòa án hiệu quả, trong đó những phiên tòa thu hút sự chú ý của người dân được bố trí tại phòng xử án lớn, nơi người dân và giới báo chí có thể tới dự được. Tòa án cũng cần được khuyến khích đưa vào áp dụng quy tắc xét xử liên tục, quy định về việc tổ chức xét xử một lần thay vì chia thành nhiều phiên khác nhau. Những phiên xử ngắn và dờ dằng có thể làm chậm thêm thủ tục tố tụng tại tòa khi khó sắp xếp lịch do thiếu phòng xử án.

Đồng thời, sự tiếp cận của báo chí không nên đơn giản chỉ là mở cửa vào phòng xử án và bố trí chỗ ngồi cho nhà báo. Báo chí không phục vụ tốt tòa án nếu đưa tin không chính xác và chỉ muốn đưa thông tin giật gân về tố tụng của tòa án. Trên thực tế, việc đưa tin nghèo nàn hay thiên vị có thể làm suy giảm niềm tin của công chúng vào tòa án và gây lo lắng về tính chất độc lập xét xử, công bằng và liêm chính. Các khóa đào tạo nhà báo do tòa án hoặc phối hợp với tòa án tổ chức có thể giúp làm giảm việc báo cáo không hiệu quả bằng cách

<sup>83</sup> Tham khảo ICCPR điều 14(1); ECHR điều 6(1).

<sup>84</sup> Tại nhiều nước đang phát triển và theo truyền thống dân luật, trụ sở tòa án được thiết kế theo truyền thống, trong đó phòng làm việc của thẩm phán được bố trí dọc hành lang rất dễ dàng ra vào, và tòa án cho phép, thậm chí là khuyến khích, các bên tới gặp thẩm phán tại phòng làm việc riêng trong “giờ hành chính”, thông thường để bàn về một vụ án cụ thể. Điều này vi phạm nguyên tắc chính về ứng xử tư pháp — cầm tiếp xúc một phía, tiếp xúc khi bên kia vắng mặt hoặc không cho bên kia biết việc tiếp xúc. Một số nước đang bắt đầu giải quyết vấn đề này bằng những sáng kiến cải tiến hạ tầng tòa án, liên quan tới việc xây mới hoặc thiết kế lại những trụ sở tòa án hiện có để vừa bổ sung thêm phòng xử án, vừa bố trí phòng làm việc của thẩm phán ở nơi kín đáo hơn, làm cho các bên không thể đến để bàn về vụ án. Thách thức đối với hệ thống tòa án tại các nước đang phát triển có thu nhập thấp là không có ngân sách để hỗ trợ cho những dự án như vậy. Vì thế, trong hoàn cảnh này, việc nâng cao nhận thức của thẩm phán và người dân để tránh đơn phương tiếp xúc càng trở nên cấp thiết hơn.

trang bị cho họ những kiến thức cơ bản về thủ tục tố tụng tại tòa và các vấn đề pháp lý, nâng cao kỹ năng và đạo đức báo chí, và xây dựng lòng tin giữa thẩm phán và nhà báo.

Việc để báo chí truyền thông về thủ tục tố tụng tại tòa còn đòi hỏi tòa án phải chủ động kết hợp với nhà báo. Một phương pháp thành công tại nhiều nước là thành lập bộ phận báo chí hoặc sự kiện xã hội tại tòa án để hỗ trợ đưa tin tức về tòa án trên báo chí. Bộ phận này thường có nhiệm vụ liên hệ với đại diện báo chí, trả lời và quản lý các yêu cầu từ phía nhà báo, ban hành thông cáo báo chí và cung cấp thông tin chính xác về các quyết định xét xử và vấn đề pháp lý, đưa ra lịch xét xử các vụ án sắp tới, theo dõi báo chí về độ chính xác của tin bài, và thiết kế các chiến dịch truyền thông để nâng cao hiểu biết của dân chúng về tòa án.

Nhìn chung, việc bảo đảm sự tiếp cận của người dân và các phương tiện truyền thông đại chúng với tòa án đòi hỏi phải có một phương pháp toàn diện nhắm tới cùng một lúc những vấn đề về tiếp cận, như minh họa trong ví dụ dưới đây của Mông Cổ.

### Hộp 36. Đổi mới sự tiếp cận của truyền thông tại Mông Cổ

Khi Mông Cổ chuyển sang chế độ dân chủ năm 1990, quốc gia này vẫn duy trì “văn hóa kín đáo”, được đánh dấu bằng luật giữ bí mật, trong đó cấm tiếp cận thông tin tự do và gây khó khăn cho sự giám sát độc lập của các phương tiện truyền thông đại chúng. Trong ngành tư pháp, việc tiếp cận thông tin về vụ việc tại tòa án rất phức tạp do quy định hạn chế nhà báo tham dự phiên tòa, do hiểu lầm của dân chúng về các vấn đề pháp lý và do không thể tiếp xúc được với hồ sơ vụ án. Trong giai đoạn 2001-2006, dự án Cải cách Tư pháp Mông Cổ [dưới đây gọi là JRP] đã cố gắng khắc phục vấn đề về sự tiếp cận của truyền thông với tòa án thông qua bốn nội dung cải cách có liên quan chặt chẽ với nhau: cơ sở hạ tầng tòa án, thay đổi các quy tắc, đào tạo cán bộ sự kiện xã hội và đào tạo nhà báo.

Đổi mới cơ sở hạ tầng tập trung ban đầu vào cung cấp sự tiếp cận với thông tin. Vì hồ sơ vụ án được thẩm phán lưu trữ trong phòng làm việc của mình nên nhà báo chỉ có thể đọc được hồ sơ bằng cách thuyết phục thẩm phán cho phép tiếp xúc trực tiếp với tài liệu. Với việc đưa vào áp dụng hệ thống quản lý hồ sơ và quản lý tòa án tự động, và khi hồ sơ vụ án được đưa vào những hệ thống này thì người dân và báo chí dễ dàng tiếp cận hơn. Tới năm 2005, cổng thông tin điện tử để tiếp cận công khai với hồ sơ tòa án đã được thiết lập tại mọi tòa án ở Mông Cổ.

Tuy nhiên, kể cả khi tiếp cận hồ sơ đã trở nên dễ dàng hơn thì tiếp cận công tác xét xử và phiên tòa vẫn rất khó khăn. Các phòng xử án của Mông Cổ không được xây dựng để tiếp đón người dân và báo chí. JRP đã hỗ trợ các tòa án quận ở thủ đô Ulan Ba-to thiết kế lại phòng xử án để có đủ chỗ ngồi cho người dân và báo chí tới quan sát; 17 phòng xét xử đã được cải tạo và tân trang. Cùng với việc thiết kế lại phòng xét xử, Ủy ban Tổng hợp về Tòa án của Mông Cổ đã thay đổi các quy tắc về sự tiếp cận của báo chí với phiên tòa và công tác xét xử. Theo quy tắc trước đó, phóng viên phải có văn bản cho phép của chánh án trước khi được phép vào phòng xử án. Nghị quyết 59, ban hành tháng 10/2005, đã cho phép báo chí được tự do vào phòng xét xử và chỉ cần xin phép bằng miệng khi chụp ảnh. Bên cạnh thay đổi cơ sở hạ tầng và quy tắc, JRP còn đào tạo cán bộ sự kiện xã hội cho tòa án. Nội dung đào tạo bao gồm kỹ năng viết thông cáo báo chí, tổ chức họp báo, lập kế hoạch quan hệ công chúng, xây dựng mối quan hệ vững mạnh giữa tòa án và báo chí, và xây dựng các chiến dịch quan hệ công chúng. Nhìn chung, các khóa đào tạo được thiết kế để dạy cán bộ sự kiện xã hội cách cung cấp thông tin chính xác và phù hợp cho nhà báo và bảo đảm rằng cán bộ phụ trách sự kiện xã hội phối hợp làm việc với nhà báo để cung cấp thông tin đó cho công chúng.

Sau cùng, JRP còn tập huấn cho nhà báo. Tập trung vào nội dung đưa tin bài về hệ thống tòa án, các buổi tập huấn bao gồm một số bài học về kỹ thuật báo chí cơ bản như các nguồn phỏng vấn và đạo đức báo chí, và nhấn mạnh tới tính minh bạch, tính độc lập xét xử và nguyên tắc suy đoán vô tội. Với việc tiếp cận cả hồ sơ tòa án lẫn phiên tòa và cùng với thông tin hữu ích do cán bộ sự kiện xã hội cung cấp, các tòa án Mông Cổ đang dần trở nên minh bạch hơn, còn nhà báo cũng có năng lực cao hơn trong việc sử dụng và bảo đảm sự minh bạch đó.

### 3. Tiếp cận bản án và những thông tin khác về tòa án

Có một loạt những hạn chế mang tính hình thức và thực tế trong các nền tư pháp trên toàn thế giới làm hạn chế sự tiếp cận của người dân với các quyết định của tòa án và những thông tin khác về tòa án. Tại một số nước, các quy tắc tố tụng chặt chẽ chỉ cho phép thông báo bản án cho các bên trong vụ án và luật sư của họ, hoặc khi được chánh án cho phép.<sup>85</sup> Tại những hệ thống pháp luật khác, nhất là trên toàn châu Âu và Trung Đông, luật bảo vệ bí mật đòi tư mở rộng (xuất phát từ sự miễn cưỡng truyền thống trong việc cho phép tiếp cận công khai với thông tin của tòa án) cho phép tiếp cận một cách hạn chế. Trên thực tế, chính sách thuộc loại này tồn tại ở rất nhiều nước theo truyền thống dân luật, bất kể nền tảng nguồn lực của những nước đó là gì.<sup>86</sup> Một số nước thậm chí không hề có bất cứ chính sách nào về công bố bản án hay phổ biến thông tin về tòa án. Vấn đề thực tế là việc tiếp cận thông tin thường bị hạn chế bởi không có đủ nguồn lực để sao chép lại hoặc xuất bản, thiếu danh mục liệt kê vụ án, sự chậm trễ kéo dài giữa thời điểm công bố bản án và thời điểm xuất bản, và nếu đó là bản án của tòa án cấp cao thì không gửi bản án cho các tòa cấp dưới. Hơn nữa, trong khuôn khổ văn hóa mà nền tư pháp của nhiều nước đang vận hành, bất cứ gợi ý nào về việc đoàn luật sư, báo chí và người dân nên được tiếp cận với bản án của tòa đều bị khước với lý do để bảo vệ sự riêng tư cũng như bí mật cá nhân, và với lo ngại rằng nếu công khai bản án thì sự tín nhiệm của người dân vào tòa án và việc sử dụng tòa án sẽ bị giảm bớt.

Việc người dân được tạo điều kiện tiếp cận với thông tin liên quan tới tòa án sẽ mang lại nhiều lợi ích cho tính liêm chính và hiệu quả của hệ thống tư pháp. Bản án được công bố sẽ cho phép dân chúng, báo chí, các tổ chức xã hội dân sự, luật sư, thẩm phán và học giả xem xét kỹ lưỡng hoạt động của thẩm phán. Đưa bản án ra xem xét kỹ lưỡng công khai còn giúp chính đôn việc áp dụng pháp luật và làm cho các quyết định xét xử trở nên dễ dự đoán và nhất quán hơn, từ đó nâng cao chất lượng xét xử.<sup>87</sup> Ví dụ, việc yêu cầu công khai nhận định về các tình tiết của vụ việc và sự phân tích giải thích việc áp dụng luật bảo đảm rằng thẩm phán không thể giấu những quyết định trái với luật pháp.

Ở những hệ thống pháp luật nơi những quyết định của tòa án cấp cao hơn là án lệ mang tính ràng buộc thì việc công bố và phân phát quyết định của tòa phúc thẩm và Tòa án Tối cao có tính chất quyết định trong việc bảo đảm rằng thẩm phán tòa án cấp dưới tuân theo luật. Tuy nhiên, ngay cả tại những nước nơi quyết định của tòa án cấp cao có sức thuyết phục hay không mang tính ràng buộc, điều quan trọng vẫn là phải bảo đảm thẩm phán giải thích luật thành văn và bộ luật một cách nhất quán. Mặc dù quyết định của tòa cấp cao nên được đăng tải trên công báo hoặc tổng hợp trong bản tin của tòa án, việc phân phát trên đĩa CD hoặc qua mạng Internet có thể giúp giảm chi phí so với in bản cứng, và giúp thẩm phán tòa cấp dưới cũng như những đối tượng quan tâm khác tiếp cận nhanh chóng với bản án mới. Tương tự như vậy, những tòa án khác có thể nhanh chóng phổ biến các quyết định quan trọng bằng cách in thêm nhiều bản để phát cho người dân khi bản án được công bố.

<sup>85</sup> Các quy tắc nhân quyền quốc tế không yêu cầu xuất bản bản án; cái được yêu cầu là bản án chung thẩm của tòa, với một số ít ngoại lệ, được thông báo công khai — kể cả trong những vụ án được xử kín trên thực tế. Những ngoại lệ được phép đối với việc thông báo công khai bản án bao gồm vụ việc liên quan tới lợi ích của người vị thành niên, tranh chấp hôn nhân, hoặc vấn đề về giám hộ con cái. Tham khảo ICCPR điều 14(1); ECHR điều 6(1).

<sup>86</sup> Lãnh đạo ngành tư pháp tại các nước theo truyền thống dân luật thường kinh ngạc khi biết rằng, ví dụ, các tòa án liên bang của Hoa Kỳ công khai cho dân chúng không chỉ về bản án mà còn về nội dung của toàn bộ vụ việc trên mạng Internet, và không hề thay đổi hoặc che giấu danh tính của các bên.

<sup>87</sup> Đồng thời, các nhà cải cách phải lưu ý tới thực tế rằng bản thân việc đề bản án của tòa được tiếp cận công khai không chắc có thể mang lại sự nhất quán trong hoạt động tư pháp. Sự áp dụng pháp luật không thống nhất là do nhiều yếu tố gây ra bên cạnh việc không cho phép tiếp cận công khai bản án, ví dụ như thẩm phán không được tập huấn, bồi dưỡng và thiếu kinh nghiệm áp dụng pháp luật vào thực tế, thẩm phán không được biết đến những bản án chính của tòa án trung cấp và tòa phúc thẩm; thẩm phán bị cô lập trong địa phương của mình với rất ít cơ hội tiếp xúc với các đồng nghiệp; luật dân sự hay luật Hồi giáo Sharia, trong đó tránh dựa vào án lệ do tòa án cấp cao thiết lập mà thay vào đó là yêu cầu thẩm phán xem xét, diễn giải và áp dụng luật có liên quan (hay các nguyên tắc Sharia) vào các tình tiết của vụ án; và thiếu những án lệ nhất quán của tòa án cấp cao trong hệ thống tư pháp mới.

Tiếp cận tài liệu của tòa án không nên bị giới hạn ở bản án. Biên bản bào chữa, văn bản kiến nghị, kế hoạch làm việc của tòa và hồ sơ vụ án cũng nên để luật sư và đương sự trong vụ án và người dân được tiếp cận một cách phù hợp với luật bảo vệ bí mật riêng tư. Cán bộ tòa án biến chất có thể lợi dụng hệ thống trong đó không cho phép tiếp cận với hồ sơ tòa án và biên bản bào chữa bằng cách nhận dứt lốt để thay đổi tài liệu hoặc làm mất hồ sơ vụ án. Dân thông báo về lịch xét xử là một cách đơn giản để cho phép tiếp cận với thông tin đó; và nhiều nước thậm chí còn lập ra các ki-ốt ở sảnh tòa án để đương sự và luật sư có thể kiểm tra thông tin về tình trạng vụ án và kế hoạch xét xử trong cơ sở dữ liệu của tòa án. Hơn nữa, tính minh bạch của thông tin về tòa án còn liên quan tới phổ biến thông tin hành chính về công việc của tòa. Việc này bao gồm công bố các số liệu thống kê về khối lượng vụ việc của tòa án, tỉ lệ giải quyết vụ việc và tỉ lệ kháng án, cũng như dữ liệu về ngân sách (ví dụ: thu án phí, sử dụng ngân sách được phân bổ, v.v). Một trong những phương pháp được sử dụng thường xuyên nhất là lãnh đạo tòa án báo cáo định kỳ cho những cơ quan khác. Ví dụ, tại nhiều nước, thông thường chánh án hoặc chánh văn phòng tòa án hàng năm đều báo cáo cho quốc hội về tình hình của ngành tòa án.

Nhiều tòa án đã tận dụng lợi thế của mạng Internet để lập trang web đăng tải các quyết định xét xử mới nhất, thông tin về quy định của tòa án, và thông tin thống kê và hành chính của tòa án. Mặc dù xu hướng tin học hóa hồ sơ tòa án là rất phổ biến, nhưng việc tiếp cận với hồ sơ tòa án và những thông tin khác về tòa án vẫn có thể tiến hành trong hệ thống hồ sơ bằng giấy tờ thông qua những kỹ thuật quản lý hồ sơ có hiệu lực và hiệu quả. Tòa án nên lưu trữ hồ sơ vụ án và tài liệu trong những phòng lưu trữ chung và thiết lập phương pháp thống nhất để xác định, tìm kiếm và cập nhật hồ sơ. Cơ sở dữ liệu vụ án được chú dẫn theo tên các bên, ngày tháng, tòa án và số thụ lý có thể cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận hồ sơ tòa án. Thêm vào đó, các phòng lưu trữ được quản lý tốt để tạo điều kiện tiếp cận bản án một cách tự do có thể cho phép những công ty tư nhân chuyên về báo cáo tòa án hoặc tạp chí pháp luật định kỳ phân phát thông tin về những vụ án quan trọng. Tuy nhiên, kể cả khi những thực thể tư nhân hoặc tạp chí định kỳ giúp lấp đầy khoảng trống thông tin thì tòa án cấp cao vẫn nên cố gắng cung cấp bản án cho các tòa cấp dưới một cách miễn phí và kịp thời.

Những thành tựu và thách thức hiện nay của việc tiếp cận tất cả các quyết định của tòa án một cách công khai và không bị cản trở thông qua cơ sở dữ liệu điện tử sẽ được bàn tiếp trong nghiên cứu điển hình dưới đây về U-crai-na.

#### Hộp 37. Thay đổi luật về tiếp cận quyết định của tòa án tại U-crai-na

Trước năm 2006, U-crai-na quy định những hạn chế mạnh mẽ đối với việc tiếp cận bản án. Dù cho các bên liên quan được tiếp cận với bản án song luật tố tụng cấm các bên không tham gia trong vụ án được nhận bản sao quyết định của tòa án nếu không được chánh án cho phép. Vì thẩm phán được toàn quyền quyết định cho phép hay không nên có sự khác biệt lớn giữa các tòa khi một số thẩm phán cho phép tiếp cận tự do, một số khác lại thường xuyên từ chối yêu cầu. Quốc gia này cũng thiếu cơ chế báo cáo chính thức đối với bản án từ các tòa cấp dưới. Mặc dù nhiều quyết định của các tòa án cấp cao nhất được đăng tải trên bản tin chính thức của tòa án, song các tòa sơ thẩm và phúc thẩm không có bất kỳ phương pháp thực tiễn nào để bản án của họ được dân chúng biết tới rộng rãi. Ngoài một số ít tạp chí pháp luật đăng tải một phần nhỏ của những quyết định này, người dân, báo chí và quan trọng hơn hết là những thẩm phán khác, đều không được tiếp cận thường xuyên với bản án của tòa. Hệ quả là thẩm phán thường không biết những tòa khác giải quyết như thế nào đối với vụ việc tương tự, và quyết định mà các tòa khác nhau ban hành thường không có kết luận tương tự nhau trong khi áp dụng cùng một văn bản luật cho những vụ việc có tình tiết tương tự. Việc thiếu sự giám sát của công chúng và báo chí còn làm giảm chất lượng các quyết định xét xử.

Nhận ra vấn đề này, cuối năm 2005, quốc hội U-crai-na đã thông qua luật quy định việc tiếp cận nhiều hơn với tài liệu của tòa án. Theo luật mới, toàn văn tất cả các quyết định xét xử từ tòa án có thẩm quyền chung phải được công khai cho người dân thông qua trang web chính thức của ngành tòa án do cơ quan quản lý tòa án nhà nước duy trì và tài trợ. Người dân không phải mất chi phí khi tra cứu danh sách thống nhất các quyết định của tòa án,<sup>9</sup> và có thể tiếp cận từ bất cứ máy tính nào có kết nối Internet. Chỉ có một hạn chế duy nhất với mục đích bảo vệ sự riêng tư của đương sự: phải mã hóa



những thông tin có thể được dùng để xác định danh tính một người nào đó và thông tin được cung cấp trong phiên xử kín, để chỉ có thẩm phán và các bên được phép tiếp cận những dữ liệu đó. Luật còn bao gồm những điều khoản quy định việc in ấn, xuất bản và phân phát quyết định của tòa án, trong đó cho phép bất cứ ai cũng được sao chép lại một phần hoặc toàn bộ quyết định dưới bất kỳ hình thức hoặc phương tiện truyền thông nào.

Cho đến nay, gần 3 triệu bản án chung thẩm và lệnh tạm thời của tòa án đã được tải lên mạng. Danh sách tài liệu này hoàn toàn có thể tra cứu được bằng nhiều tiêu chí, ví dụ như tên của các bên;<sup>a</sup> cụm từ trong quyết định; tên và địa điểm tòa án; tên thẩm phán; số hồ sơ vụ án hoặc ngày lập hồ sơ; và các đặc tính khác của quyết định (ví dụ ngày ban hành, số đăng ký, loại thủ tục tố tụng và loại quyết định).

Đồng thời, một số thách thức vẫn tồn tại. Nhiều quyết định, nhất là do tòa cấp dưới ban hành, vẫn chưa được đăng tải do nhiều thẩm phán tại những tòa đó không có máy tính hoặc thiếu kỹ năng sử dụng máy tính. Việc tải các quyết định lên mạng cũng bị chậm trễ bởi vì nhiều tòa án chọn cách cung cấp bản án bằng giấy cho người quản lý danh mục bản án trên mạng, người này sau đó phải chuyển những bản án đó sang dạng điện tử. Một vấn đề lớn khác là yêu cầu danh mục bản án trên mạng phải bao gồm tất cả bản án của tòa, hiểu theo đúng nghĩa thì cơ sở dữ liệu phải bao gồm cả hàng trăm nghìn bản án của vụ án nhỏ và tiểu hình mà công cụ tìm kiếm phải xử lý nội dung. Như vậy, một yêu cầu tìm kiếm đơn giản cũng khiến cho hệ thống gọi ra một số lượng lớn vụ án mà mỗi vụ trong đó đều phải được xem xét. Chức năng của danh mục bản án cũng có thể được nâng cao bằng cách đưa vào những tiêu chí tìm kiếm bổ sung, chèn đường dẫn liên kết tới các quyết định có liên quan, xây dựng danh mục chú dẫn nội dung đa tầng, và bổ sung thêm thẻ thông tin về tình trạng hiện thời của mỗi quyết định.

<sup>a</sup>Tham khảo [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua).

<sup>b</sup>Tuy nhiên, chức năng tìm kiếm theo tiêu chí này bị hạn chế bởi lý do bảo vệ sự riêng tư như đã nói ở trên, vì tên hoặc những thông tin nhận dạng khác được biên tập lại và thay bằng tên khác. Vì vậy, trên thực tế, chỉ thẩm phán mới tiếp cận được với một cơ sở dữ liệu đặc biệt được bảo mật, trong đó liệt kê các bên và vụ án theo tên và cho phép tìm kiếm dựa vào đó.

#### 4. Thu thập, tiếp cận và phổ biến thông tin pháp luật

Việc thiếu sự tiếp cận các văn bản pháp lý cơ bản có thể buộc thẩm phán phải quyết định các vụ án mà thiếu sự hiểu biết trực tiếp về luật hay án lệ liên quan, điều có thể dẫn đến các quyết định không thể dự đoán trước vì chúng không dựa trên cơ sở luật pháp, mà dựa trên sự hiểu biết hạn chế của thẩm phán về luật pháp. Điều này cũng thường khiến công chúng rơi vào tình trạng mò mẫm không biết liệu hành vi của họ có vi phạm luật pháp hay liệu chính quyền và các chủ thể tư có đối xử với họ một cách công bằng và theo đúng quy định của pháp luật. Kiến thức và sự tiếp cận với pháp luật càng ngày càng trở nên quan trọng khi các giao dịch kinh tế và xã hội trở nên phức tạp, bởi vì các bên cần sự đảm bảo các quyền tài sản và hợp đồng của họ sẽ được tôn trọng và được quyết định theo hướng có thể đoán trước được trong khuôn khổ luật pháp. Tương tự như vậy, các bị cáo hình sự sẽ chỉ có thể được hưởng các quyền pháp lý nếu tòa án biết đến các quyền đó và phải chịu trách nhiệm áp dụng các bộ luật tố tụng hình sự một cách hợp lý.

Do những thay đổi về công nghệ, phương pháp tiếp cận đối với việc học tập, và nhu cầu và kỳ vọng ngày càng tăng của cộng đồng những người hành nghề luật, việc phổ biến thông tin trở thành một thông lệ ngày càng phát triển. Nhiều nước phát triển đã xây dựng các cơ sở dữ liệu điện tử lưu trữ các văn bản quyết định của tòa án, các luật thành văn, các đạo luật của quốc hội và quá trình lịch sử cũng như các bài viết học thuật từ các tạp chí luật. Trong khi các cơ sở dữ liệu này có vai trò như một khâu rất quan trọng trong việc củng cố những thông tin pháp lý liên quan cần thiết cho thẩm phán để đưa ra quyết định hay cho luật sư để trình bày một biện luận được nghiên cứu kỹ cho các thân chủ của họ, chúng không phải là một thành phẩm mà thực chất lại liên tục phát triển để đáp ứng những nhu cầu mới của cộng đồng pháp lý cũng như của đại chúng.

Trong thập kỷ vừa qua, tầm quan trọng của việc tiếp cận và phổ biến thông tin pháp lý đã được quốc tế công nhận. Vào tháng 10/2002, một nhóm đại diện của các Viện Thông tin Pháp lý của các trường đại học (LIIs) đã nhóm họp ở Montreal để thông qua một Tuyên bố về Tự do Tiếp cận Luật pháp, góp phần đẩy lên Phong trào Tự do Tiếp cận Pháp luật toàn cầu.<sup>88</sup> Một trong những kết quả của Tuyên bố này là việc thành lập Viện Thông tin Pháp lý Quốc tế (WorldLII), với tư cách là một cơ sở nghiên cứu tự do, độc lập và phi lợi nhuận nhằm cố gắng mang lại một sự tiếp cận ổn định với các cơ sở dữ liệu luật chất lượng cao từ các thành viên tham gia LII.<sup>89</sup> Ngoài những cơ sở dữ liệu của các đối tác trong nước, bản thân WorldLII cũng có một số cơ sở dữ liệu để cung cấp sự tiếp cận với thông tin pháp luật từ một số nước Châu Á (Cam-pu-chia, Phi-lip-pin, Đông Timor và Việt Nam) và Nam Phi (thông qua Đại học Witwatersrand). Tính con số tổng thể, WorldLII cho phép tìm kiếm thông tin trên hơn 270 cơ sở dữ liệu từ 48 tòa án ở 20 quốc gia (chủ yếu là từ các nước có truyền thống luật án lệ), trong đó có dữ liệu về án lệ, luật, hiệp định, các báo cáo cải cách luật pháp, các tạp chí luật, các cơ sở dữ liệu chuyên môn. WorldLII còn bao gồm cả một cuốn Ca-ta-lô của WorldLII và công cụ tìm kiếm trang web (Websearch facility), cung cấp sự tiếp cận và các đường dẫn mang tính hệ thống và toàn diện tới hơn 15.000 các trang web liên quan đến luật từ khắp thế giới khiến nó trở thành một cuốn catalog luật lớn nhất của mạng Internet bao gồm mọi quốc gia trên thế giới và hơn 100 chủ đề về luật pháp.

Việc tạo ra một cơ sở dữ liệu pháp lý điện tử rõ ràng là việc rất lớn đòi hỏi các nguồn lực mà nhiều nước đang phát triển không có. Do vậy điều quan trọng đối với các nước này là phải xây dựng được các mô hình phổ biến thông tin tư pháp có thể tiếp tục được mở rộng và phát triển. Vấn đề cơ bản nhất của các mô hình này là việc tạo ra được các bộ sưu tập tài liệu pháp lý ở dạng có thể dễ truy cập, và sau đó là việc xây dựng các thư viện pháp luật để lưu giữ những tài liệu này và khiến cho chúng đến được với cộng đồng pháp lý và các tòa án. Tiếp theo là việc xây dựng được một cơ sở dữ liệu pháp lý điện tử. Các hệ thống tư pháp cần phải tiếp cận vấn đề này theo một cách thức phát triển từng bước và nhân rộng ra khi điều kiện nguồn lực cho phép. Ví dụ, có thể bắt đầu bằng việc cho phép truy cập điện tử tới các luật, bộ luật quan trọng, sau đó là các quyết định gần đây của tòa án tối cao được lựa chọn bởi một ủy ban bao gồm thành viên là các thẩm phán cao cấp của Tòa án tối cao. Bước này lại có thể được tiếp theo bằng việc vi tính hóa (automate) các quyết định quan trọng về mặt lịch sử xác định chuẩn mực áp dụng luật (tinh thần hiểu và áp dụng luật) của tòa án tối cao và các quyết định quan trọng gần đây của các tòa phúc thẩm trung cấp – các quyết định đã được tòa án Tối cao tán thành. Nhiệm vụ này không phải là bất khả thi mà cũng không phải là không thể vì quá tốn kém nếu nó được thực hiện theo cách trên. Sau cùng, một hệ thống tư pháp không thể tránh được cái kết cuối cùng là phải tự động hóa các nguồn luật. Chi phí gia tăng của việc xuất bản và mua sách luật khiến việc trang bị cho mỗi thẩm phán điều kiện tiếp cận với một cơ sở dữ liệu điện tử tập trung sẽ ít tốn kém hơn việc trang bị cho mỗi thẩm phán một thư viện mini về sách luật và quá nhiều tập quyết định được xuất bản.

Một số quốc gia đã tạo ra các ấn phẩm pháp lý giúp cho các thẩm phán và luật sư được biết về những phát triển mới của luật pháp, và thông tin cho công chúng bằng cách bán những tạp chí và tờ tin này thông qua các hội luật sư và những người bán hàng tư nhân. Chính việc phát triển và phổ biến những sổ tay thẩm phán và các cuốn sổ tay hướng dẫn cho các thẩm phán cũng trở thành một giải pháp khá hiệu quả trong việc tăng cường sự tiếp cận thông tin của thẩm phán và nâng cao hiểu biết của họ về cả luật nội dung và các thủ tục tòa án. Các cơ quan lập pháp và các cơ quan chính phủ ngoài lĩnh vực tư pháp đang ngày càng phụ thuộc vào

<sup>88</sup>Xem [www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal\\_en.html](http://www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal_en.html).

<sup>89</sup> WorldLII ([www.worldlii.org](http://www.worldlii.org)) là một sáng kiến chung của Viện Thông tin Pháp lý Úc (AustLII, [www.austlii.org](http://www.austlii.org)), Viện Thông tin Pháp lý Anh và Ai-len (BAILII, [www.bailii.org](http://www.bailii.org)), Viện Thông tin Pháp lý Canada (CanLII, [www.canlii.org](http://www.canlii.org)), Viện Thông tin Pháp lý Hồng Kông (HKLII, [www.hklii.org/](http://www.hklii.org/)), Viện Thông tin Pháp lý của Trường Luật Cornell (LII, [law.cornell.edu](http://law.cornell.edu)), Viện Thông tin Pháp lý các Đảo Thái bình dương (PacLII, [www.pacalii.org](http://www.pacalii.org)), Phong trào Tự do Tiếp cận Luật pháp không bị hạn chế đến với WorldLII và các đối tác của nó; các thành viên, ngoài các đơn vị khác, bao gồm Viện Thông tin Pháp lý Asian (AsianLII, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org)), Viện Thông tin Pháp lý khối Thịnh vượng Chung (CommonLII, [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org)), Nguồn Thông tin Pháp lý của Síp (CyLaw, [www.cylaw.org/index-en.html](http://www.cylaw.org/index-en.html)), Viện Thông tin Pháp lý của Pháp ([www.droit.org](http://www.droit.org)), Mạng lưới Thông tin Pháp lý Toàn cầu (GLIN, [www.glin.gov](http://www.glin.gov)), Sáng kiến Thông tin Pháp lý Ai-len (IRLII, [www.ucc.ie/law/irlii/index.php](http://www.ucc.ie/law/irlii/index.php)), Dự án mạng Internet về Pháp lý Saarbrücken (JIPS, [www.jura.uni-saarland.de](http://www.jura.uni-saarland.de)), JuriBurkina ([www.juriburkina.org](http://www.juriburkina.org)), JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), Báo cáo Luật của Kenya ([www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org)), Ngân hàng dữ liệu luật và án lệ của Philippine (LAWPHIL, [www.lawphil.net](http://www.lawphil.net)), Viện Thông tin Pháp lý New Zealand (NZLII, [www.nzlii.org](http://www.nzlii.org)), Viện Thông tin Pháp lý Nam Phi (SAFLII, [www.saflii.org](http://www.saflii.org)), Ủy ban Cải cách Luật pháp Thái Lan (TLRC, <http://lawreform.go.th>), và Viện Thông tin Pháp lý Uganda (ULII, [www.ulii.org](http://www.ulii.org)).

mạng Internet để đưa các luật và quy định mới lên các trang web chính thức của họ, hoặc tạo ra các trang web riêng để thực hiện mục đích này. Tương tự đối với các cơ sở dữ liệu điện tử, những phát triển này bản thân chúng không phải là một kết quả cuối cùng mà thực ra chúng tạo nên một cơ sở vững chắc cho các chính phủ có thể tiếp tục mở rộng để tăng khả năng tiếp cận thông tin.

Như đã được minh họa trong nghiên cứu điển hình tại phần này, việc nâng cao tiếp cận thông tin pháp luật là khả thi, ít nhất cũng là một giải pháp ngắn hạn, thậm chí trong một môi trường đầy thách thức như ở Bờ Tây và Dải Gaza.

### Hộp 38. Phổ biến thông tin pháp luật ở Bờ Tây và Dải Gaza

Bờ Tây và Dải Gaza có lẽ là trường hợp duy nhất về phương diện hệ thống pháp lý dựa trên hàng loạt các nhân tố ảnh hưởng từ bên ngoài trên các phần lãnh thổ của họ. Các luật đang được áp dụng trong khu vực này chủ yếu là các văn bản được để lại từ thời thống trị của Ottoman, Anh, Jordan và Ai Cập, cùng với các lệnh quân sự của Ích-xa-ra-en. Cho đến gần đây, vẫn không có được các luật thống nhất hay một tập hệ thống hóa các văn bản pháp luật để cho ngành tòa án cũng như dân chúng viện dẫn và tham chiếu.

Một hợp phần của Chương trình Phát triển Pháp luật của Ngân hàng Thế giới có mục tiêu xây dựng các thư viện luật ở Bờ Tây và Dải Gaza, đồng thời xây dựng một hệ thống nhằm tổng hợp các quyết định của tòa án để xuất bản và phổ biến. Để đạt được mục tiêu này, các thư viện chuyên ngành đã được thành lập ở 6 tòa án và trong văn phòng công tố ở Gaza và Ramalah. Các thư viện chuyên ngành này gồm có đồ nội thất, trang thiết bị và có khoảng trên 750 đầu sách tham khảo cho mỗi thư viện. Có thêm hai thư viện chuyên ngành nữa được thành lập tại các văn phòng của Hội đồng Tư vấn Luật pháp và Lập pháp trực thuộc Bộ Tư pháp. Các thư viện này có khoảng 1.000 đầu sách tham khảo về luật và các loại sách tham khảo khác. Trong khi chỉ có thẩm phán và cán bộ tòa án mới có quyền tiếp cận các thư viện tòa án, tất cả thành viên của cộng đồng pháp lý đều có thể tiếp cận các thư viện của Bộ Tư pháp. Các nhân viên liên quan đã được tham dự các khóa đào tạo về quản lý và duy trì các thư viện này để có thể tiếp tục việc vận hành và hỗ trợ cho các thư viện mới sau khi chương trình này kết thúc. Ngoài các thư viện chuyên môn này, các thư viện tư pháp cũng đã được xây dựng, gồm có khoảng 100 đầu sách, mỗi thư viện được đặt tại phòng của 26 thẩm phán trong toàn khu vực. Điều này cho phép các thẩm phán có thể tham khảo các tài liệu pháp lý sẵn có và giúp cho việc tăng cường sự tuân thủ pháp luật.

Chương trình này cũng tập trung vào việc phổ biến các luật mới. Tạp chí Pháp luật và Tòa án xuất bản hàng quý hiện nay công bố các luật mới, các quyết định của tòa án và các nghiên cứu pháp lý. Tạp chí này được phân phát cho các đối tượng đăng ký mua, các thẩm phán, các nhà lập pháp, các viện nghiên cứu của nhà nước, và có in để bán, cho phép chi trả chi phí in ấn các số phát hành sau. Cách tiếp cận này giúp cho tạp chí duy trì sự tự chủ về phương diện tài chính, và có thể tăng thêm kiến thức về luật pháp và tính minh bạch của các quyết định của tòa án.

Một phần cuối cùng của chương trình này là việc xuất bản một bộ sáu tập gồm tất cả các luật và sắc lệnh đã được Chính quyền Palestine thông qua. Bộ tài liệu này được phân phát cho tất cả các thẩm phán ở Bờ Tây và Dải Gaza, các thành viên của Hội đồng Lập pháp Palestine, cán bộ của Bộ Tư pháp, các vụ luật pháp của các bộ khác thuộc Chính quyền Palestine và tất cả các thư viện của các trường đại học của Palestine. Bộ Tư pháp còn hỗ trợ thêm cho nỗ lực này bằng cách xây dựng một trang web cung cấp thông tin về các văn phòng luật ở Bờ Tây và Dải Gaza, cũng như Công báo Chính thức của Chính quyền Palestine và tất cả các luật được ban hành bởi Chính quyền Palestine.

Trong khi một cơ sở dữ liệu điện tử chưa được thành lập, việc củng cố các tài liệu tham khảo luật đã tạo cơ sở giúp cho Bờ Tây và Dải Gaza có thể tiếp tục xây dựng trên đó. Nó cũng tạo ra một cơ sở cho việc giúp những người hành nghề luật, các nhà nghiên cứu làm quen với pháp luật và mang lại cho họ sự tiếp cận thông tin quan trọng có thể hỗ trợ cho tiến trình ra quyết định tư pháp.

Để bổ sung cho việc phổ biến các thông tin pháp luật cơ bản này, các cuốn sổ tay thẩm phán về một loạt các chủ đề về cả luật nội dung và thủ tục tố tụng, cũng như các cuốn sổ tay thẩm phán về những vấn đề chung có thể sử dụng như những cầm nang hướng dẫn thực tế rất toàn diện lại nhanh chóng giúp các thẩm phán giải quyết các tình huống thường ngày họ có thể phải đối mặt trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình.<sup>90</sup> Ngoài ra, sổ tay thẩm phán có thể được sử dụng trong quá trình đào tạo bồi dưỡng liên tục về luật cho các thẩm phán và do vậy giúp họ phát triển các kỹ năng chuyên môn và kỹ năng thực hành, và cuối cùng là góp phần xây dựng một nền tư pháp minh bạch, công bằng, hiệu lực và có trách nhiệm hơn. Nghiên cứu điển hình sau đây cho thấy kinh nghiệm của ngành tòa án Việt Nam trong việc xây dựng cuốn sổ tay thẩm phán chính thức đầu tiên của mình.

### Hộp 39. Xây dựng một cuốn sổ tay thẩm phán, Tòa án Nhân dân Tối cao Việt Nam<sup>a</sup>

Cuốn sổ tay thẩm phán chính thức đầu tiên được phát hành vào năm 2006 theo quyết định của Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao (TANDTC). Cuốn sổ tay thẩm phán này được viết chủ yếu bởi các thẩm phán cao cấp của Việt Nam và đó là một cuốn cầm nang dựa trên kinh nghiệm thực thi nhiệm vụ, nó cung cấp thông tin về pháp luật và về các thủ tục. Cuốn sổ gồm sáu phần: (a) Tòa án Nhân dân, Thẩm phán, và Hội thẩm; (b) Xét xử các Vụ án Hình sự; (c) Giải quyết các Vụ việc Dân sự; (d) Giải quyết các Vụ án Hành chính; (e) Thủ tục Phá sản; và (f) Bắt giữ Tàu biển. Cuốn sổ tay này có thể dễ dàng cập nhật theo thời gian. Nó được xuất bản dưới dạng tờ rời. Phiên bản đầu tiên được phát hành trên khắp đất nước tới hơn 5000 thẩm phán và 300 hội viên của Liên đoàn luật sư (chủ yếu là những người chịu trách nhiệm về trợ giúp pháp lý) và được xuất bản trên mạng Internet.<sup>b</sup> Tuy nhiên, rất nhiều nguồn có trong sổ tay này vẫn chưa thể được tiếp cận bởi các thẩm phán, người tham gia tố tụng tại tòa án và các đối tượng khác có quan tâm đến hệ thống pháp luật và tư pháp của Việt Nam ở tại Việt Nam và trên thế giới. Tiếp theo việc xuất bản cuốn sổ tay thẩm phán này, một loạt các cuộc hội thảo đã được tổ chức trên khắp Việt Nam, giúp cho mỗi thẩm phán đại diện từ một trong 64 tòa án tỉnh, thành phố và 657 tòa án huyện tham dự vào việc huấn luyện về việc sử dụng cuốn sổ tay thẩm phán này.

Trong giai đoạn 2006-2007, một chương trình cải cách lập pháp lớn, trong đó có cả việc sửa đổi các bộ luật tố tụng hình sự và tố tụng dân sự, được tiến hành tại Việt Nam, tiếp theo đó, TANDTC đã quyết định cập nhật cuốn sổ tay thẩm phán này. Tận dụng cơ hội này TANDTC đã hoàn thiện thêm một số chương của cuốn sổ tay và bổ sung một loạt nghiên cứu điển hình để hỗ trợ thêm cho các thẩm phán trong việc áp dụng pháp luật và các thủ tục. Cuốn sổ tay cập nhật này được phát hành vào tháng 9/2009 với khoảng vài ngàn bản xuất bản cả bằng bản cứng và dưới hình thức các đĩa CD và được phân phát cho các tòa án và những người hành nghề luật trên khắp cả nước. Việc này đã giúp các thẩm phán và các đối tượng khác không có mạng Internet tại tòa án của mình có thể tiếp cận với sổ tay thẩm phán.

Phiên bản Internet và CD của cuốn sổ tay này có các siêu liên kết (hyperlinks) đến rất nhiều các nguồn luật, kể cả các nghị quyết và quyết định của Hội đồng Thẩm phán của TANDTC. Phiên bản cập nhật trực tuyến còn có cả công cụ tìm kiếm theo từ khóa và cho phép người dùng cung cấp ý kiến phản hồi và, nếu được sự đồng ý của TANDTC, có thể bổ sung các tư liệu, góp phần làm sáng tỏ thêm việc giải thích và áp dụng luật và trợ giúp với những kinh nghiệm thực tiễn xét xử trong nhiều lĩnh vực. Ngoài ra, TANDTC còn có thể tư vấn cho các thẩm phán tại các tòa án mà có kết nối Internet (hiện nay có ở tất cả các tòa án tỉnh, huyện và thành phố ở Hà Nội và TP. HCM) bằng thư điện tử về bất cứ những

<sup>90</sup> Ví dụ, nhiều tòa án ở Mỹ đã ban hành các cuốn sổ tay thẩm phán cho các thẩm phán. Các cuốn sổ tay này có thể bao gồm các nội dung mang tính chất chung, hướng dẫn nhiều hoạt động tố tụng khác nhau cần phải tiến hành trong các giai đoạn tố tụng khác nhau của tòa án (vd: xem Trung tâm Tư pháp Liên bang, Sổ tay hướng dẫn cho Thẩm phán Tòa án Hạt của Mỹ (ấn bản lần thứ tư., với một số sửa đổi vào tháng 3 năm 2000), xem tại địa chỉ: [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf)); hoặc những cuốn sổ tay này cũng có thể cung cấp những hướng dẫn về các vấn đề kỹ thuật hẹp hơn trong luật (ví dụ như tư pháp vị thành niên, các tội liên quan đến ma túy, luật gia đình, nhập cư, bảo vệ người tiêu dùng).



thay đổi nào đối với cuốn sổ tay này và gửi thư điện tử cho họ những phần mới đó để chèn bổ sung vào phiên bản sổ tay đóng rời đó.

Cuốn sổ tay này đã trở thành một nguồn lực quan trọng cho Trường Đào tạo Cán bộ Tòa án và Học viện Tư pháp của Bộ Tư pháp để huấn luyện cho các thẩm phán mới được bổ nhiệm. Cả hai cơ sở đào tạo này gần đây đã tổ chức các cuộc hội thảo đào tạo giảng viên nguồn để các giảng viên nguồn này có thể tiếp tục huấn luyện cho các thẩm phán khác về nội dung và việc sử dụng cuốn sổ tay này. Cũng như lần phát hành trước, hiện nay TANDTC đang tổ chức các hội thảo đào tạo trên khắp cả nước để tạo điều kiện cho tất cả các thẩm phán từ tất cả các tòa án thành phố, tỉnh và huyện được huấn luyện về cách sử dụng tất cả các phiên bản của cuốn sổ tay này. TANDTC cũng đang trong quá trình thành lập ra một ban phụ trách việc cập nhật sổ tay theo định kỳ bởi vì phiên bản đầu tiên và phiên bản sửa đổi của cuốn sổ tay được thực hiện với sự giúp đỡ của các chuyên gia tư vấn quốc tế.

<sup>a</sup> Nghiên cứu điển hình này được cung cấp bởi Bà. Helen Burrows, Giám đốc, Các Chương trình Quốc tế, Tòa án Liên bang Úc.

<sup>b</sup> Xem [www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb](http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb)

## 5. Nâng cao nhận thức và tiếp cận công chúng

Trong thập kỷ qua, các tòa án đã ngày càng nhận ra giá trị của việc tiến hành các chương trình tiếp cận tư pháp để giải quyết vấn đề nhận thức sai lệch về hệ thống tư pháp và giáo dục công chúng về luật pháp và các chương trình cải cách. Đây là một sự thay đổi lớn so với các chính sách tư pháp truyền thống đã cách li các thẩm phán khỏi công chúng như là một phương pháp để đảm bảo sự độc lập và tính khách quan vô tư. Thay vì điều đó, ngày nay việc tiếp cận của tòa án thường liên quan đến các biện pháp chủ động của các thẩm phán và những tương tác trực tiếp của họ với các cộng đồng mà họ phục vụ. Ở một số hệ thống pháp luật, các hoạt động tiếp cận của tòa án hiện nay được xem là các chức năng chính thức của tòa án, điều này được chứng minh bởi việc tăng cường công nhận về tầm quan trọng của các biện pháp tiếp cận công chúng của tòa án để thúc đẩy công lý.

Việc tiếp cận công chúng của tòa án có nhiều lợi ích, cả cho công chúng nói chung và cho chính các tòa án. Việc tiếp cận công chúng có thể giáo dục mọi người không chỉ về các tiến trình pháp lý và vai trò của ngành tòa án trong xã hội mà còn về các quyền của họ và cách thức tiếp cận hệ thống tư pháp. Việc nâng cao hiểu biết của công chúng về luật pháp và các trình tự, thủ tục của tòa án có thể làm tăng thêm lòng tin của công chúng và tính minh bạch của tòa án. Điều này, đến lượt nó, lại có thể giúp củng cố thêm tính độc lập của tòa án bởi vì khi lòng tin của công chúng càng cao thì sự ủng hộ việc can thiệp mang tính chính trị vào lĩnh vực xét xử sẽ ít đi.

Một chức năng quan trọng của tiếp cận công chúng là cung cấp thông tin hữu ích và dễ hiểu về tòa án, họ hoạt động như thế nào và họ cung cấp những dịch vụ gì cho công chúng. Ngoài việc nâng cao lòng tin của công chúng vào tòa án, những nỗ lực này cũng mang đến cho các thẩm phán một cơ hội đóng góp vào sự phát triển của cộng đồng. Rất nhiều thẩm phán bước chân vào ngành pháp lý một phần bởi vì họ muốn phục vụ cho cộng đồng của mình và tin tưởng rằng thực thi công lý là một cách tích cực để đạt mục tiêu đó. Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức hội đồng xét xử thường cho thấy là các thẩm phán bị cách ly khỏi các cộng đồng của mình và không có nhiều cơ hội để tương tác trực tiếp với những người mà họ đã thề nguyện là sẽ phục vụ. Các chương trình tiếp cận của tòa án mang lại một cơ hội lớn để thẩm phán có thể thúc đẩy công lý thông qua các quan hệ tương tác với công chúng. Làm như vậy sẽ giúp cho các thẩm phán trở nên gần gũi hơn với mọi người.

Không chỉ có một cách duy nhất đối với việc tiếp cận công chúng của tòa án và việc giáo dục công chúng về các tòa án. Các đối tượng khác nhau có các nhu cầu khác nhau và do vậy phải được giải quyết khác nhau dựa

trên cơ sở cân nhắc các điều kiện cụ thể đó. Bởi vì các đối tượng mục tiêu có thể rất khác nhau, các chương trình được thiết kế cho những đối tượng cụ thể sẽ có nhiều khả năng đạt được mục tiêu đề ra hơn là các chương trình chung chung mà không nhằm vào đối tượng cụ thể nào. Các chương trình tiếp cận mang tính giáo dục nhắm đến đối tượng học sinh đã xuất hiện như một loại chương trình phổ biến,<sup>91</sup> như việc tổ chức các cuộc họp ở hội trường thành phố dành cho những người có quan tâm chung. Quần chúng nói chung cũng có thể hưởng lợi khá nhiều từ việc xuất bản và phổ biến các hướng dẫn tham gia tố tụng tại tòa án về những thủ tục tố tụng hoặc nhắm tới các đối tượng khác nhau.<sup>92</sup> Các chương trình tiếp cận nhắm tới giới truyền thông cũng xuất hiện như một công cụ hiệu quả trong việc giáo dục cho các phóng viên và mang đến cho truyền thông một cơ hội để có thể giáo dục cho công chúng một cách chính xác thông qua việc đưa tin của họ. Do vậy, các chương trình tiếp cận của ngành tòa án thường là một bộ sưu tập các chương trình nhỏ hơn tập trung vào các nhóm đối tượng cụ thể trong cộng đồng mà, khi đặt chúng lại với nhau, sẽ tạo nên một chiến dịch nâng cao nhận thức của công chúng quy mô rộng lớn hơn.

Việc công nhận các nhu cầu của các nhóm khác nhau là đặc biệt quan trọng ở các nước đang phát triển, nơi có thể có sự khác biệt lớn về giáo dục, mức độ giàu nghèo trong các nhóm mục tiêu. Những sự khác biệt đó có ảnh hưởng đến loại hình tiếp cận với phương tiện truyền thông của người dân do khả năng biết chữ hoặc chi phí cũng như những hiểu biết ban đầu và ý kiến của họ về tòa án. Vì vậy, những nơi này có nhu cầu lớn hơn đối với việc sử dụng các phương pháp khác nhau để tiếp cận công chúng, ví dụ như những áp phích bằng tranh ảnh cho những người với khả năng đọc hạn chế cùng với các tư liệu bằng văn bản và sử dụng nhiều loại hình truyền thông khác (ví dụ: các chiến dịch qua tivi, đài, xây dựng trang web của tòa án trong đó có bản sao các mẫu biểu, hồ sơ của tòa án và các tài liệu hướng dẫn về thủ tục khác, và những thông tin liên quan khác cho những đối tượng sẽ có thể tham gia tố tụng tại tòa án và cho công chúng nói chung) để có thể đến được nhiều đối tượng nhất.

Nghiên cứu điển hình dưới đây sẽ minh họa cách làm của Ni-ge-ri-a đối với việc tiếp cận công chúng của tòa án thông qua các sáng kiến khác nhau nhằm vào các cộng đồng lớn và các chủ thể pháp luật.

### Hộp 40. Nâng cao nhận thức và tiếp cận công chúng ở Ni-ge-ri-a

Sau khi chấm dứt chế độ thống trị quân sự ở Ni-ge-ri-a vào năm 1998, mức độ lòng tin rất thấp của công chúng vào tòa án gây ra những thách thức rất nghiêm trọng đối với việc xây dựng một chế độ pháp quyền và công bằng cho tất cả mọi người ở quốc gia này. Ngành Tòa án Ni-ge-ri-a, phối hợp với các đối tác quốc tế khác nhau, như Cơ quan Phát triển Quốc tế của Anh (DFID), Liên minh Châu Âu (EU), UNODC và Cơ quan Phát triển Quốc tế của Mỹ (USAID) đã triển khai một số dự án tiếp cận công chúng, nhằm giáo dục và trao quyền cho người dân trong khuôn khổ tiến trình cải cách và tăng cường lòng tin của công chúng vào công lý.

<sup>91</sup> Ví dụ, Cơ quan Quản lý Tòa án của Ai-len có một phần đặc biệt có tên “Trường học” trên trang web của mình (xem [www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools](http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools)), cung cấp một loạt cơ hội từ việc ghé thăm hệ thống tòa án đến việc tham gia vào các phiên tòa tập sự đến việc tìm hiểu về các chủ thể khác nhau trong các thủ tục tố tụng của tòa án và những vai trò của họ. Trang web này cũng cung cấp một gói tài nguyên giảng dạy tuyệt vời có tên “Let’s Look at the Law,” trong đó có bao gồm sổ tay hướng dẫn cho giáo viên, các poster và các hỗ trợ giảng dạy bổ sung khác và một DVD có nội dung giáo dục và được thiết kế để cho giáo viên các trường cấp hai và miễn phí. Các mô-đun giảng dạy cung cấp một loạt bài học năng động và có tính tương tác cao mà không đòi hỏi giáo viên phải có kiến thức trước về luật. Một khái niệm khác, được thí điểm tại tòa án xét xử liên bang ở Utah, còn có một phần hướng dẫn đặc biệt của Trường Đại học Luật Utah dành cho các giáo viên. Làm việc với các cán bộ của trường luật, Tòa án đã thiết kế một khóa học buổi tối đặc biệt kéo dài một học kỳ và mời những giáo viên nào có quan tâm từ các trường trong hạt ở khu vực Thành phố Salt Lake xin nhập học khóa này và những người nào được nhận vào học sẽ được học miễn phí. Trong khi Tòa án chỉ hy vọng là có ít nhất là 20 người xin tham gia thì trên thực tế sự quan tâm và nhiệt tình dành cho khóa học này cao hơn rất nhiều. Những giáo viên đã hoàn thành khóa thí điểm cho thấy họ rất nhiệt tình đối với khóa này và cho biết kết quả của việc tham gia vào khóa học này đã giúp học nâng cao năng lực giảng dạy về luật và về hệ thống tòa án cho học sinh của họ lên nhiều như thế nào.

<sup>92</sup> Xem thêm các ví dụ về tài liệu hướng dẫn người sử dụng tòa án tại: [http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=124](http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124).

Một số phương pháp tiếp cận đã được tiến hành trong nỗ lực này. Các phương pháp tiếp cận cho từng bang là khác nhau, tùy thuộc vào nguồn lực hiện có và vào đối tượng mà họ hướng tới. Các ví dụ về sáng kiến tiếp cận gồm có việc sản xuất các chương trình TV và radio, các cuộc họp chung tại hội trường thành phố, và việc thiết kế và phổ biến các tài liệu nâng cao nhận thức (ví dụ: các tờ rơi phát trong nhà và tạp chí, áp phích, tờ rơi, nhãn dính (sticker) cả cho cộng đồng pháp lý và cho quần chúng nói chung. Những hướng dẫn cho người tham gia tố tụng tại tòa án dưới hình thức các tờ giới thiệu ngắn đã được sản xuất, cung cấp các thông tin cơ bản về việc bắt, tạm giam và bảo lãnh, các thủ tục tố tụng hình sự, dân sự cơ bản, cũng như các bí quyết nhỏ và những thông tin liên hệ hữu ích cho các nạn nhân, người làm chứng và các đối tượng khác. Bởi vì các sáng kiến này mang lại những kết quả tiến bộ, các tòa án bang đã thể chế hóa các cơ chế tiếp cận công chúng thành những chức năng thường xuyên của tòa án. Ví dụ, các đơn vị truyền thông đã được thành lập tại các Tòa án Cấp cao, phụ trách việc sản xuất các tài liệu nâng cao nhận thức và liên hệ với giới truyền thông.

Hoạt động tiếp cận của tòa án ở Ni-ge-ri-a không phải là một dự án riêng lẻ mà thực chất là một phần của cuộc cải cách có tính chất hệ thống của ngành tư pháp, việc có thể giúp tạo lực cho những phát triển mang tính cải cách khác. Một biểu hiện về giá trị của cuộc cải cách này được thể hiện trong một bản điều tra không được công bố do UNOCD tiến hành vào năm 2007 cho thấy có sự cải thiện đáng kể lòng tin của công chúng vào ngành tòa án từ năm 2002. Trong số các vấn đề khác, điều tra này cũng cho thấy số lượng người đã không tiếp tục sử dụng tố tụng tòa án trong hai năm vừa qua cho dù họ có nhu cầu đã giảm từ 42% xuống 36% trong giai đoạn từ 2002 – 2007, trong khi số lượng người tiếp tục tham gia tố tụng tại tòa án dựa trên trải nghiệm của họ đã tăng từ 58% lên 69%.

## 6. Xây dựng và duy trì sự tin nhiệm của công chúng

Một đặc điểm quan trọng của một hệ thống tư pháp hiện hành là lòng tin của công chúng đối với tính công bằng và chất lượng công lý mà hệ thống đó mang lại. Nói cách khác, để tòa án có thể đạt được hiệu quả trong việc thực hiện công lý, công chúng phải có lòng tin vào khả năng thực thi công lý của tòa án. Những nỗ lực để tăng cường sự tin nhiệm của công chúng vào tòa án, một cách lý tưởng nhất, cần tạo thành một phần của một chiến lược mang tính toàn diện trên quy mô toàn ngành nhằm khắc phục những nhận thức tiêu cực của công chúng và xóa bỏ những yếu kém là nguyên nhân dẫn đến những nhận thức đó. Nhận thức của công chúng về hệ thống tư pháp chủ yếu được quyết định bởi những trải nghiệm cá nhân của những người tham gia tố tụng tại tòa án.<sup>93</sup> Do vậy để nâng cao hình ảnh và hiệu quả của ngành tòa án, các tòa án và các thủ tục tòa án cần phải trở nên dễ tiếp cận hơn, công khai, minh bạch và hướng tới khách hàng.

Bởi vì nhận thức của công chúng là tối cao để ủng hộ việc thực hiện có hiệu quả chức năng của ngành tòa án, nên việc cân nhắc ý kiến của công chúng về tòa án là rất quan trọng. Rõ ràng, tòa án càng được thông tin đầy đủ về nhu cầu và nguyện vọng của công chúng thì họ càng có nhiều khả năng giải quyết những khiếu nại cùng với những thay đổi tích cực về chính sách. Có nhiều công cụ khác nhau để đánh giá mức độ thỏa mãn của công chúng đối với hệ thống tòa án. Những công cụ này có thể bao gồm từ việc khuyến khích khách hàng gửi thông tin phản hồi, cho đến việc thực hiện một hệ thống khiếu nại có hiệu lực và khách quan, và việc tiến hành các cuộc điều tra, khảo sát ý kiến công chúng và người tham gia tố tụng tại tòa án với quy mô lớn. Trong khi mỗi phương pháp tiếp cận này đều mang lại nhiều lợi ích thì việc khảo sát các nhóm công dân khác nhau đã từng tham gia tố tụng tại tòa án và thu thập thông tin về tất cả các tòa án trong ngành có một vai trò rất quan trọng trong việc đánh giá sự tin nhiệm của công chúng đối với hệ thống xét xử.<sup>94</sup> Các cuộc khảo sát người dùng theo định kỳ được thiết kế để đánh giá ý kiến công chúng đối với các dịch vụ của tòa án có thể là một khởi điểm rất quan trọng trong việc phát triển một chiến lược như vậy. Khi được thực hiện một cách khách quan và chính xác, các cuộc khảo sát này sẽ là một phương pháp đánh giá lòng tin của

công chúng vào hệ thống tư pháp có ý nghĩa rất lớn về mặt thông tin. Chúng có thể xác định được các điểm yếu trong việc quản lý và các dịch vụ của tòa án đồng thời tạo ra những thay đổi về chính sách để khắc phục những vấn đề này. Các cuộc khảo sát cũng có thể giúp theo dõi những xu hướng trong ý kiến trên một quy mô rộng lớn và do đó có thể có vai trò như những tiêu chuẩn cho việc cải thiện ý kiến và lòng tin của công chúng đối với tòa án.<sup>95</sup>

Tuy nhiên, các cuộc khảo sát ý kiến và các phương pháp đánh giá sự tin cậy của công chúng vào ngành tòa án trở nên vô nghĩa nếu như các chủ thể của ngành không thể rút ra bài học kinh nghiệm từ những đánh giá như vậy và có những thay đổi về chính sách và hành động cụ thể. Cải cách và thay đổi về chính sách dựa trên kết quả của các cuộc khảo sát có thể giúp nuôi dưỡng lòng tin của công chúng vào ngành tòa án bởi vì điều đó cho thấy rằng ngành tòa án đã lắng nghe những phàn nàn của công chúng và đã có những phản ứng thay đổi. Bởi vì sự công bằng trong tố tụng là một trong những nhân tố quan trọng nhất tạo nên lòng tin của quần chúng, những thay đổi chính sách để nâng cao hiệu quả cũng như tính nhất quán của các tiến trình tố tụng tại tòa án có thể góp phần quan trọng vào việc nâng cao lòng tin của công chúng. Các cuộc cải cách có thể bao gồm những thay đổi chính sách về phòng xử án để có thể mang lại sự minh bạch hơn, mà thông thường chính là một cách để mang lại cho công chúng cảm giác được tham gia vào các thủ tục tố tụng của tòa án.<sup>96</sup> Tương tự như vậy những cải thiện về cơ sở hạ tầng, đào tạo cán bộ và tiếp cận tòa án có thể giúp mang lại ấn tượng nhiều hơn về tính hợp pháp và sự tin nhiệm của công chúng vào hệ thống tư pháp. Cuối cùng, ở các nước có nhiều nhóm thiểu số và chủng tộc khác nhau, những thay đổi về chính sách góp phần làm tăng thêm cơ hội được tham gia cho tất cả các thành viên của xã hội có thể làm tăng thêm sự tin cậy và ủng hộ của công chúng đối với hệ thống tư pháp.

Ví dụ sau đây từ Vương quốc Anh cho thấy những dữ liệu thu được từ các cuộc khảo sát thường xuyên về người sử dụng tòa án được sử dụng thành công như thế nào trong việc tạo ra những thay đổi về chất lượng dịch vụ của tòa án.

Nhận thức của công chúng về cải cách tư pháp và sự công bằng của hệ thống tòa án là hết sức quan trọng đối với việc nâng cao lòng tin của công chúng vào hệ thống tư pháp. Có thể lập luận rằng, sự công bằng trong nhận thức được về tiến trình xét xử thậm chí còn có tác động to lớn đối với mức độ tin tưởng của công chúng hơn là sự công bằng trong kết quả xét xử. Quan trọng hơn là việc thúc đẩy, tạo dựng và duy trì lòng tin của công chúng là mục tiêu cuối cùng của bất kỳ nỗ lực cải cách tư pháp nào, và nó chính là một chủ đề xuyên suốt tất cả các biện pháp can thiệp khả thi đã được thảo luận trong cuốn Hướng dẫn này. Nói một cách đơn giản, không một biện pháp nào trong số các biện pháp đánh giá này sẽ được coi là đạt được các kết quả như mong muốn nếu như công chúng tin rằng các tòa án không khách quan hoặc tham nhũng.

<sup>93</sup>Tuy nhiên, một điều quan trọng cần phải nhớ là ý kiến của những người không có trải nghiệm cá nhân trực tiếp với hệ thống tòa án được hình thành bởi các nhân tố bên ngoài như báo cáo truyền thông, những tranh luận về chính trị hay trò chuyện với họ hàng hay bạn bè có những kinh nghiệm cá nhân như vậy.

<sup>94</sup>Ngoài ra, các khảo sát định kỳ về luật sư, hành nghề hàng ngày tại tòa án là một nguồn thông tin bổ ích. Thực tế, kinh nghiệm của một số tòa án cho thấy là các luật sư hành nghề thường cung cấp những phản hồi bổ ích và mang nhiều thông tin hơn rất nhiều so với một người bình thường. Những luật sư cũng có nhiều khả năng bình luận về hiệu lực tương đối của các thẩm phán của tòa án từ góc độ là đại diện của thân chủ trước tòa trong quá trình hành nghề và trong nhiều loại hình vụ án khác nhau.

<sup>95</sup>Xem thêm về các ví dụ về những khảo sát tổng quát về người sử dụng tòa án: ví dụ Văn phòng LHQ về Ma túy và Tội phạm, Đánh giá về Liêm chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp tại Ba Bang của Ni-ge-ri-a: Báo cáo Đánh giá Kỹ thuật (Tháng Giêng, 2006), tại: [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf); Văn phòng LHQ về Ma túy và Tội phạm, Đánh giá về Liêm chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp tại Hai Tỉnh của Indonesia: Báo cáo Đánh giá Kỹ thuật (Tháng Ba, 2006), tại [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

<sup>96</sup>Ví dụ, các tòa án ở vùng Chihuahua của Mexico gần đây đã tiến hành xét xử công khai để đáp lại những trích về tham nhũng trong các vụ án ma túy lớn ở khu vực. Các vụ án đã xét xử xong trước đây đã khiến cho phần lớn công chúng tin rằng các thành viên của các tập đoàn ma túy lớn đã không phải chịu trách nhiệm về tội của chúng bằng cách hối lộ để thoát tội, và do vậy hệ thống mới này nhằm củng cố niềm tin của công chúng vào hệ thống tư pháp.



#### Hộp 41. Vương quốc Anh và khảo sát người sử dụng dịch vụ của tòa án Hoàng gia

Vào năm 2007 Bộ Tư pháp đã hoàn thành một cuộc khảo sát toàn diện kéo dài một năm về mức độ thỏa mãn của người sử dụng đối với các tòa án ở Anh và xứ Wales. Cuộc khảo sát này nhằm mục đích đánh giá một cách chính xác hơn mức độ thỏa mãn của người dùng bằng phương pháp khảo sát trực tiếp những người sử dụng dịch vụ của tòa án được lựa chọn một cách ngẫu nhiên khi họ ra khỏi tòa án. Những cuộc khảo sát này được tiến hành ở tất cả các tòa án trong toàn bộ hệ thống tòa án cấp cơ sở của Anh và xứ Wales, với tổng số khoảng 5.000 người dùng được khảo sát. Bộ Tư pháp cho rằng các cuộc khảo sát trực tiếp sẽ có hiệu quả hơn trong việc khắc phục một loạt các vấn đề về mặt phương pháp và sẽ đạt được quy mô khảo sát lớn hơn những khảo sát thông qua việc gửi phiếu khảo sát qua bưu điện hay phát tay vốn đã cho những kết quả kém đa dạng. Các cuộc khảo sát mới này đều thống nhất về nội dung làm cho những thông tin dễ so sánh hơn, và hữu ích hơn đối với việc phân tích. Hơn nữa số lượng người được phỏng vấn cũng có thể kiểm soát được, trong khi các cuộc khảo sát thông qua bưu điện và phát tay mang lại những kết quả rất kém từ người dân địa phương.

Cuộc khảo sát này đã hỏi những người sử dụng về mức độ thỏa mãn của họ đối với các khía cạnh khác nhau của các dịch vụ của tòa án, đối với cán bộ, các thủ tục và nhận thức của công chúng. Các dữ liệu được phân tích để xác định sự thỏa mãn với từng tòa án và các nhóm tòa án nằm trong một khu vực nhất định hay về một loại thủ tục nhất định, và để xác định những nhân tố nào ảnh hưởng lớn nhất đối với sự thỏa mãn hoặc không thỏa mãn của người sử dụng dịch vụ tòa án. Những thông tin này đặc biệt có ích trong việc xác định những điểm yếu của các tòa án và các loại thủ tục. Những thông tin về nhân khẩu học cũng được phân tích để xác định liệu có các sắc tộc, giới, hay nhóm đặc biệt nào có sự thỏa mãn đối với các tòa án thấp hơn các nhóm khác không.

Các kết quả khảo sát cũng được sử dụng để phân tích những điểm yếu trong việc quản lý các dịch vụ tòa án, vì điều đó có liên quan đến việc những người sử dụng dịch vụ tòa án được đối xử như thế nào trước và trong khi họ tham gia tố tụng tại tòa án. Nhiều người sử dụng dịch vụ tòa án đã mô tả nguyện vọng của họ được có nhiều thông tin hơn về những thủ tục sẽ diễn ra trước khi họ đến trụ sở tòa án. Các kết quả rất cụ thể về từng giai đoạn tố tụng của tòa án và về khiếu nại của người sử dụng do vậy cho phép các tòa án có thể phân tích và phản ứng đối với những khiếu nại đó ở một mức độ cụ thể. Bằng cách đánh giá mức độ thỏa mãn của người dùng thông qua các cuộc khảo sát này, các tòa án có thể đánh giá lòng tin của công chúng vào tòa án và để điều chỉnh các thủ tục, dịch vụ thông tin, thái độ hòa nhã của họ theo dữ liệu khảo sát.

Bộ Tư pháp đã bắt đầu một tiến trình cải cách chính sách có cân nhắc đến kết quả của cuộc khảo sát. Cụ thể, họ dự định sử dụng dữ liệu khảo sát để đảm bảo rằng các chính sách không tạo ra sự bất công bằng cho các nhóm thiểu số và tất cả công dân đều nhận được chất lượng công lý như nhau. Bộ Tư pháp cũng đã sử dụng thông tin thu được từ các cuộc khảo sát để quyết định về địa điểm đặt trụ sở tòa án sao cho thuận tiện và để đánh giá mật độ của các trụ sở tòa án.

## 7. Kết luận và khuyến nghị

Tính minh bạch của tòa án là một điều kiện tiên quyết cho sự thừa nhận ngày càng tăng của công chúng về ý nghĩa công việc của họ. Các thủ tục tòa án minh bạch cũng là một điều kiện tiên quyết đối với tiếp cận công lý (xem Chương 5). Tính minh bạch phục vụ cho việc bảo vệ của pháp luật đối với công dân. Điều cần thiết là phải biết được các biện pháp pháp lý để bảo vệ và phục hồi, biết về quyền kháng cáo một phán quyết, biết các quyền tố tụng cơ bản của các bên đương sự. Trong bối cảnh thường xuyên không có luật gia và luật sư tranh tụng, hệ thống tòa án cần phải dễ dàng tiếp cận và dễ hiểu đối với đại chúng.

Quan trọng hơn, quy trình ra quyết định minh bạch là một điều kiện tiên quyết đối với sự phát triển của hệ thống pháp luật và của chính hệ thống xét xử. Dù ở một nước theo hệ thống luật án lệ hay luật thành văn, dù là một án lệ có tính ràng buộc hay một ví dụ về việc thực hành luật hay quan điểm của các tòa án cấp cao, các phán quyết cũng quan trọng không kém so với pháp luật được áp dụng, bởi vì chúng chứng minh ý nghĩa của luật pháp chứa đựng trong các cuốn sách. Do vậy, một số lượng hợp lý các phán quyết cần phải được công bố. Những phán quyết này có thể được công bố mà không nêu rõ tên để đảm bảo rằng quyền riêng tư của các bên không bị vi phạm. Nhưng chúng cũng phải được bình luận và thu thập theo cách mà chúng có thể được tìm kiếm cho các vụ án tương tự.

*Những người tham gia chính của quy trình thông tin:*

Những người hành nghề luật <= Các bên đương sự—Luật sư <= Tòa án/thẩm phán => Báo chí/truyền thông đại chúng => Công chúng/các tổ chức xã hội dân sự.

Do vậy tính minh bạch của tòa án có nghĩa là hệ thống đó sẽ dễ tiếp cận và dễ hiểu, và hệ thống đó để ngỏ cho những người hành nghề luật đại diện cho những công dân và để ngỏ cho công chúng bằng cách cho phép các phóng viên đưa tin về các thông cáo báo chí và những vụ xét xử đang diễn ra theo một cách thức chuyên nghiệp.

Tính minh bạch của tòa án xuất phát từ một loạt các điều kiện tiên quyết, các phong tục, truyền thống, những nhân tố, nếu không có, chỉ có thể xây dựng dần dần. Những nhân tố công khai sau đây là rất quan trọng đối với việc xây dựng tính minh bạch (và quyền lực) của tòa án:

- Cho phép tiếp cận với các phiên xét xử;
- Cung cấp thông tin đầy đủ và dễ hiểu về các thủ tục tòa án và cách tiếp cận với thông tin này và phổ biến tới tất cả công dân;
- Hỗ trợ trong các thủ tục ban đầu, các mẫu chuẩn và các phân để trống để sử dụng, sách giới thiệu văn tắt, v.v...;
- Liên hệ với luật gia và luật sư tranh tụng, cho phép kiểm tra hồ sơ, nghi thức của các phiên xét xử của tòa án v.v...;
- Công bố thường xuyên các quyết định của tòa án cho những người hành nghề luật và cho công chúng (bài viết trên báo, bản tin tòa án, trang web, cơ sở dữ liệu, các bộ sưu tập bản án, bình luận pháp luật, v.v...);
- Mời phóng viên tới các cuộc họp báo, và thông cáo báo chí, bố trí người phát ngôn báo chí của tòa án; và
- Tổ chức hội thảo, hội nghị các thẩm phán, mời đại diện của các cộng đồng xã hội, kinh doanh, phóng viên, chuyên gia về các chủ đề thảo luận.

## VI. ĐÁNH GIÁ TÒA ÁN VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA ÁN

### 1. Giới thiệu

Một sự đánh giá mang tính toàn diện đối với các hệ thống tư pháp đang trở thành một thách thức có tính chiến lược đối với các nền tư pháp trên toàn thế giới. Kinh phí eo hẹp, kỹ thuật quản lý mới, cạnh tranh về nguồn lực với các cơ quan khác của nhà nước, các áp lực quốc tế và đôi khi là tình trạng mất dần tính hợp pháp đang khiến các nền tư pháp phải cải tiến các biện pháp đánh giá về ngành tư pháp. Trong ba mươi năm qua, ngày càng có nhiều chính sách đã được thực hiện để đánh giá hiệu quả hoạt động của tòa án từ khía cạnh quản lý. Với việc cân nhắc các giá trị như tính hiệu quả, năng suất làm việc, tính kịp thời, các chỉ số như chi phí trên một vụ án, thời gian giải quyết vụ án, và các hệ thống hỗ trợ đối với quản lý theo mục tiêu, việc đánh giá hoạt động của ngành tòa án ở góc độ quản lý ngày càng trở nên phổ biến. Đôi khi, tính phổ biến của phương pháp tiếp cận mới đối với việc đánh giá hoạt động thậm chí còn che lấp một thực tế là các hệ thống tư pháp có một truyền thống lâu đời và vững chắc về việc đánh giá hoạt động từ góc độ pháp lý. Thực tế đúng là phạm vi của việc đánh giá hoạt động của tòa án bao gồm các cơ chế như kháng cáo, các quyết định của tòa án tối cao, các hoạt động thanh tra, các phán quyết về kỷ luật.<sup>97</sup>Những cơ chế này đã được xây dựng để đánh giá những gì được coi là hoạt động pháp lý của một tòa án và về các chủ thể có liên quan đến hoạt động xét xử (thẩm phán, thư ký, v.v...).

Nói một cách tổng quát hơn, các hệ thống tư pháp là một sự lai ghép giữa các hoạt động mang tính tư pháp và hành chính, cùng với một đặc điểm quan trọng mang tính nhà nước. Do vậy, việc đánh giá hoạt động phải được thực hiện không chỉ về phương diện pháp lý và quản lý mà còn phải thông qua việc tạo ra các kênh để lắng nghe tiếng nói từ những đối tượng tham gia tố tụng tại tòa án và những kỳ vọng chung của công chúng.<sup>98</sup> Mặc dù chương này sẽ chỉ tập trung vào phương pháp đánh giá về mặt quản lý để xem xét các hoạt động của tòa án, nhưng sẽ có một số thảo luận về hai khía cạnh khác .

Hoạt động thường được hiểu là sự khác biệt giữa một mục đích (hay một tiêu chuẩn) và một kết quả thực tế đạt được bởi một cá nhân (thẩm phán, thư ký, người quản lý tòa án), một tổ chức (một tòa án) hay cả một hệ thống tư pháp.<sup>99</sup> Việc đánh giá này (đo lường hay xác định giá trị) dựa trên các kỹ thuật, phương pháp và chỉ số có thể dùng để đánh giá xác định các mục tiêu khác nhau (xem hình 1). Nhìn chung, ở giai đoạn đầu của việc đánh giá, các mục tiêu thường được đề ra bởi một cơ quan nhất định: quốc hội, bộ, hội đồng tư pháp, v.v... (xem phần 2). Sau đó một danh mục các chỉ số sẽ được xác định (phần 3). Tiếp theo những dữ liệu này sẽ được thu thập và sử dụng để đối chiếu giữa các kết quả thực tế so với các mục tiêu đặt ra (phần 4). Cuối cùng, việc đánh giá phải có được một kết quả nếu không sẽ chỉ là một thủ tục đơn thuần mà không có tính thực tiễn (phần 5). Tiến trình này đặc biệt được tạo ra với vai trò là một phần trong một hệ thống quản lý theo mục tiêu (MBO). Chức năng của thanh tra tòa án và các đơn vị kiểm tra được thảo luận trong phần 6, phần 7 sẽ thảo luận về vai trò của việc đánh giá tòa án trong cải cách tư pháp.

Các hệ thống đánh giá hoạt động, thanh tra, kiểm tra có thể có những ảnh hưởng đối với tính độc lập tư pháp. Những ảnh hưởng như vậy sẽ được đánh giá một cách kỹ càng trong quá trình xây dựng cũng như trong quá trình đưa những hệ thống đánh giá vào thực hiện.

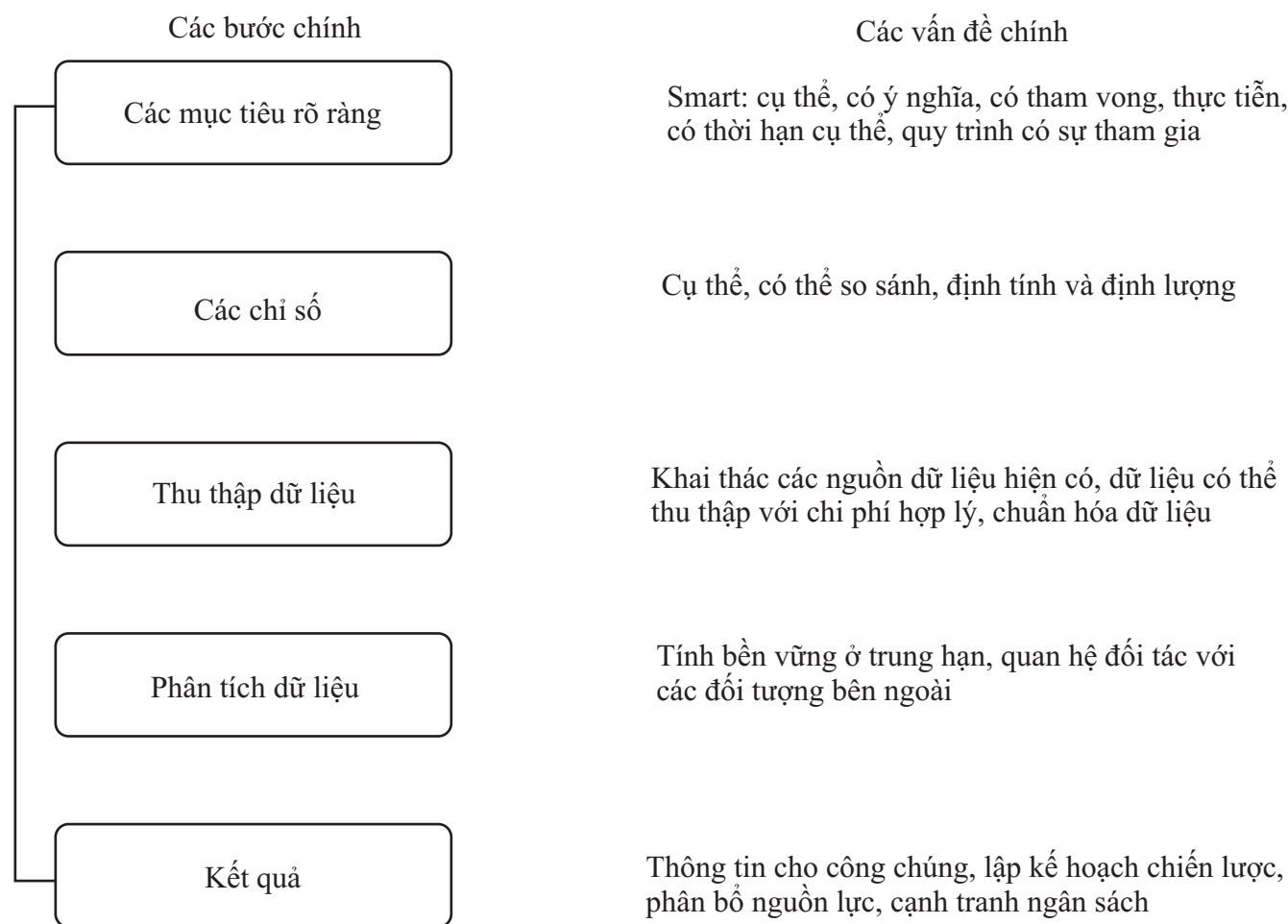
<sup>97</sup> Ví dụ xem Tổ Đặc trách về Quản lý Chất lượng của Mạng lưới các Hội đồng Tư pháp của Châu Âu (ENCJ), Báo cáo 2008 của Tổ Đặc trách về Quản lý Chất lượng của Mạng lưới các Hội đồng Tư pháp của Châu Âu (ENCJ) Budapest.

<sup>98</sup> Contini F, Mohr R. 2008. *Đánh giá ngành tư pháp, Truyền thống, cải cách và đề xuất đánh giá chất lượng của hoạt động tòa án. Saarbrücken: CDM. Trang 120*

<sup>99</sup> Xem “đánh giá hoạt động” Từ điển về Kinh doanh và Quản lý. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. *Tham khảo trực tuyến Oxford*. Oxford University Press. [www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763](http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763)



**Hình 1. Các bước và các vấn đề quan trọng trong đánh giá hoạt động của các hệ thống tư pháp**



## 2. Xác định các mục tiêu

Mô hình Quản lý theo mục tiêu (MBO) trong đó có cả việc quản lý ngành tòa án được đưa ra trong khu vực tư (bởi Drucker) vào những năm 1960 và trong khu vực công từ 20 năm trở lại đây. Việc đánh giá các kết quả của mô hình trong khu vực công và các tòa án không thực sự rõ ràng;<sup>100</sup> tuy vậy MBO vẫn là một phương pháp tiếp cận về đánh giá hoạt động và quản lý hoạt động phổ biến nhất.

Cơ sở của MBO rất đơn giản: gắn nhiệm vụ của tổ chức (của hệ thống tòa án) với các mục tiêu cụ thể và rõ ràng. Có sự đồng thuận ngày càng tăng cho rằng các mục tiêu, biện pháp và chỉ số cần phải phù hợp với tiêu chí SMART: cụ thể (Specific), có ý nghĩa (Meaningful), có tham vọng (Ambitious), có tính thực tế (Realistic) và có thời hạn cụ thể (Time bound). Những yêu cầu quan trọng khác bao gồm:

- Tiến trình ra quyết định có sự tham gia của nhiều bên liên quan;
- Tính tin cậy và tính hợp lệ của các phương pháp đánh giá, và của các dữ liệu (được thu thập và sử dụng);
- Không bị ảnh hưởng bởi các nhận xét cá nhân;
- Sự chấp nhận của các nhân viên đối với hệ thống đánh giá; và
- Cam kết của lãnh đạo.

Mặc dù tất cả các tiêu chí này đều rất hợp lý nhưng việc đáp ứng đầy đủ các tiêu chí này trên thực tế không phải dễ dàng khi các vấn đề khó khăn thường nảy sinh.

Đặc biệt, việc xác định các mục tiêu mà tòa án và khu vực công cần hoàn thành không dễ như người ta thấy. Một số nghiên cứu về quá trình thực hiện chức năng của cơ quan quản lý công cho thấy,<sup>101</sup> trong nhiều trường hợp mục tiêu của các tổ chức nhà nước không chỉ rất nhiều mà còn mâu thuẫn với nhau. Ví dụ có thể có mâu thuẫn căng thẳng giữa mục tiêu giải quyết vụ án một cách kịp thời và mục tiêu sự thật phải được xác định một cách cẩn trọng. Ngoài ra, trong khu vực công, khó có thể có các mục tiêu hoạt động rõ ràng ví dụ như “mở rộng thị phần” hay tăng lợi nhuận cho một doanh nghiệp tư nhân. Do vậy, định nghĩa về các mục tiêu của một tòa án có thể có vấn đề.<sup>102</sup> Do đó, thay vì đề xuất các mục tiêu cụ thể, tốt hơn là xem xét các tiến trình mà thông qua đó các mục tiêu sẽ được xác định. Trong rất nhiều hệ thống pháp luật, những căng thẳng, xung đột hay đơn giản là những hiểu lầm thường xảy ra khi một cơ quan có thẩm quyền nào đó cố áp đặt các mục tiêu. Ngược lại, việc xác định các mục tiêu trong đó có sự đàm phán giữa các tòa án và các cơ quan quản lý, hoặc thậm chí là có sự tham gia của các đối tượng khác, kể cả công tố viên và luật sư mang lại nhiều kết quả tích cực.<sup>103</sup> Thực tế việc đề ra các mục tiêu thông qua một tiến trình có sự tham gia của nhiều bên tạo thuận lợi hơn cho việc xác định cũng như cân bằng các mục tiêu đa dạng của tòa án. Phương pháp có sự tham gia nhiều bên này cũng nhấn mạnh rằng việc thực thi công lý chính là kết quả của sự phối hợp giữa các tổ chức độc lập: tòa án, luật sư, công tố viên, cảnh sát, chính quyền v.v...

“Dự án chất lượng” của Tòa án Phúc thẩm Rovaniemi (Phần Lan) có thể minh họa phương pháp tiếp cận đối với việc xác định mục tiêu này và có thể coi là một phương pháp gốc để đánh giá và tăng cường chất lượng của công lý tại các tòa án của quận dựa trên các quy trình chất lượng hàng năm.

**Hộp 42. Dự án chất lượng của Tòa án Phúc thẩm Rovaniemi**

Dự án chất lượng của Tòa án Phúc thẩm Rovaniemi ở Phần Lan (gồm có chín tòa sơ thẩm quận) được xúc tiến và triển khai từ năm 1999 bởi các thẩm phán của quận. Ngay từ đầu, dự án này đã dựa vào một phương pháp thông tin liên lạc mới giữa các thẩm phán trong quận, và dựa trên một diễn đàn ủng hộ hình thức thông tin liên lạc này trong đó có một Hội thảo Chất lượng hàng năm của quận.

Cuộc hội thảo này, vừa khai mạc và vừa tổng kết chu trình chất lượng kéo dài một năm, sẽ tạo một cơ hội để thảo luận về các vấn đề chất lượng và cũng là nơi các thẩm phán lựa chọn “các chủ đề chất lượng” của năm tiếp theo. Các chủ đề này được lựa chọn căn cứ vào tính phù hợp về mặt xã hội và tính tiêu biểu của chúng và đó là những chủ đề đã góp phần giải quyết các vấn đề pháp lý, tư pháp và quản lý quan trọng phát sinh cả trong việc quản lý tòa án và trong các thủ tục tố tụng pháp lý. Sau đó các nhóm chất lượng sẽ được thành lập để phụ trách từng chủ đề chất lượng nhằm phân tích các kinh nghiệm thực tiễn hiện hành và đề xuất ra các biện pháp cải tiến. Kết quả đạt được sẽ được đưa ra thảo luận và đánh giá tại cuộc Hội thảo Chất lượng Hàng năm lần tới. Cũng tại cuộc hội thảo này, sau khi tranh luận, một chu trình chất lượng mới sẽ bắt đầu khi các thẩm phán đưa ra quan điểm của họ về những chủ đề được xác định cho năm tiếp theo. Các kết quả của dự án chất lượng Rovaniemi cũng được thảo luận với đại diện của Bộ Tư pháp trong cuộc đàm phán thường niên qua đó ngân sách dành cho tòa án được quyết định.

<sup>100</sup>Xem Rodger và Hunter lập luận về tính hiệu lực của nó và Dinesh và Palmer mô tả về những thất bại của MBO Rodger R, Hunter J. H. 1992. Một cơ sở của biện pháp quản lý tốt trong Chính phủ: quản lý theo mục tiêu. *Tạp chí Quản lý công* 52; David Dinesh, Palmer E. 1998 Quản lý theo mục tiêu và Thẻ chấm điểm Cân bằng: Liệu thành Rôm có sập nữa không? *Quyết định quản lý* 36 363-9.

<sup>101</sup>Cohen, M. D., tháng Ba, J. G., và Olsen, J. P. (1972). Mô hình Garbage Can về Lựa chọn của Tổ chức. *Tạp chí Khoa học Hành chính Quý*, 17 (1), 1-25. Tháng Ba, J. G., và Olsen, J. P. (1979). *Sự mơ hồ và lựa chọn trong các Tổ chức*. Bergen.

<sup>102</sup>DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., ... (1993). *Đánh giá Hoạt động Hệ thống Tư pháp Hình sự*. Báo cáo Thảo luận của Dự án BJS-Princeton: Cục Thống kê Tư pháp — Nhóm nghiên cứu về Đánh giá Hoạt động Tư pháp của Đại học Princeton

<sup>103</sup> Các chủ đề bao gồm các cá nhân hoặc các nhóm có lợi ích trong hoạt động chức năng của tòa án như thẩm phán, công tố viên, người sử dụng tòa án, nghi phạm, cộng đồng kinh doanh v.v...

Qua nhiều năm, chu trình chất lượng này đã được nâng cao bằng nhiều cách khác nhau, thông qua sự tham gia của các chủ thể tư pháp ngoài các thẩm phán (luật sư, công tố viên, v.v...), thông qua việc xây dựng các chủ đề chất lượng phức tạp hơn, và một dự án mới có tên “Tiêu chuẩn chất lượng cho xét xử” đã được coi như một công cụ để đánh giá và tăng cường hoạt động của tòa án. Các chủ đề chất lượng bước đầu bao gồm việc tăng cường sự thống nhất trong việc kết án (mới đầu là các tội trộm cắp, điều khiển xe khi đã uống rượu và cố ý gây thương tích, và năm sau mở rộng ra các vụ án về ma túy) và sự tham gia của tòa án trong việc chuẩn bị các vụ án dân sự. Sự tham gia sau đó của các luật sư và các chủ thể tư pháp khác trong dự án chất lượng đã cho phép sự cân nhắc về các vấn đề như: vượt qua các chướng ngại đối với việc chuẩn bị các vụ án dân sự (2004 và 2006) hoặc các thủ tục và các bằng chứng trong những vấn đề về phạt tù hoặc cấm đi lại (2006). Ngoài ra dự án này cũng đã giải quyết vấn đề phân công vụ án căn cứ vào kỹ năng chuyên môn của thẩm phán, và việc giám sát tiến độ của từng vụ án từ các phiên hòa giải cho đến quyết định cuối cùng.

Trong khuôn khổ của Dự án Chất lượng, một Tổ Đặc trách về Chuẩn Chất lượng đã được thành lập vào năm 2003 để đưa ra một bộ tiêu chuẩn về chất lượng xét xử. Sau khi bản dự thảo được thảo luận tại cuộc Hội thảo Chất lượng Hàng năm vào năm 2004, các tiêu chuẩn chất lượng đã được công bố vào năm 2006 và được kiểm nghiệm thành công trong một dự án thí điểm vào năm 2007. Mục tiêu của chúng là đo lường tiêu chuẩn chất lượng xét xử của tất cả các tòa án của quận từ quan điểm của các bên đương sự và các chủ thể khác tham gia vào một vụ xét xử. Các tiêu chuẩn chất lượng này có sự cân nhắc đến sáu lĩnh vực: toàn bộ tiến trình, quyết định, cách đối xử với các bên đương sự và công chúng, mức độ nhanh chóng của các thủ tục tố tụng, năng lực và kỹ năng chuyên môn của thẩm phán, và việc tổ chức và quản lý việc xét xử. Các chỉ số về chất lượng được xác định cho mỗi lĩnh vực cụ thể.

Dự án thí điểm này được đánh giá bởi các thẩm phán, các bên đương sự, các bên liên quan (công tố viên, luật sư, v.v...) và một nhóm chuyên gia. Ngoài ra các hội thẩm (bồi thẩm) và đại diện truyền thông cũng được mời đến để trả lời một bảng hỏi ngắn. Dự án này được những người tham gia đánh giá là một dự án thành công.

Những dữ liệu thu thập được từ việc vận hành dự án tiêu chuẩn chất lượng này chứng minh rằng hoạt động này rất hữu ích đối với việc xác định các chủ đề chất lượng liên quan, và có vai trò như những công cụ để đào tạo và tự hoàn thiện ở cấp độ cá nhân. Mỗi thẩm phán có thể phân tích các dữ liệu và thảo luận kết quả với các đồng nghiệp của mình để nâng cao chất lượng xét xử. Ngoài ra, thông tin phản hồi từ những người tham gia vào việc xét xử có thể được sử dụng để định hướng cho việc nâng cao chất lượng nhằm đảm bảo những yêu cầu và kỳ vọng của các đối tượng được tòa án phục vụ sẽ tiếp tục được cân nhắc, xem xét.

Nguồn:

[www.oikeus.fi/27607.htm](http://www.oikeus.fi/27607.htm)

savela, A. (2006). *Đánh giá chất lượng xét xử về khía cạnh nguyên tắc của tòa án và các tiêu chuẩn chất lượng để xuất Dự án Chất lượng của các tòa án trong khu vực tài phán của Tòa án Phúc thẩm Rovaniemi*. Oulu: painotalo Suomenmaa. (2005)

việc sử dụng thuật ngữ này trong các báo cáo chính thức (thay vì mục đích, mục tiêu) cho thấy sự nhấn mạnh đến việc cải thiện hơn là việc đạt được các mục tiêu cụ thể như trong phương pháp tiếp cận cổ điển.

### 3. Lựa chọn các chỉ số

Khi các mục tiêu đã được xác định, việc tiếp theo là cần phải xác định các chỉ số đánh giá hoạt động: một bộ các biến số để đánh giá những thay đổi trong một hiện tượng và việc đạt được mục tiêu.<sup>104</sup>

Một trong những vấn đề mà trước đây gặp phải là số lượng và tính phức tạp của các chỉ số này cũng như những chi phí để áp dụng chúng thông qua việc thu thập và phân tích dữ liệu đã tăng lên rất cao một cách

nhanh chóng. Ví dụ, các tiêu chuẩn hoạt động của tòa án xét xử (xây dựng ở Mỹ) bao gồm có 22 tiêu chuẩn (hay còn gọi là mục tiêu) và 68 chỉ số. Việc thu thập những thông tin như vậy trên cơ sở định kỳ trở nên khó duy trì.<sup>105</sup>

Khi đối mặt với vấn đề trên, quan điểm phổ biến là các chỉ số này cần phải được lựa chọn căn cứ vào ba tiêu chí: tính khả thi và tính bền vững của việc đánh giá; phù hợp với hoạt động mà chúng đại diện; và có tính chất cân bằng và toàn diện trong các hoạt động mà chúng đánh giá.<sup>106</sup> Tuy nhiên việc lựa chọn các chỉ số phù hợp phải là kết quả của một quá trình được tiến hành ở mỗi tòa án. Thực tế việc lựa chọn các chỉ số này phải được tiến hành trên cơ sở cân nhắc dữ liệu sẵn có hay dữ liệu có thể thu thập được trong các bối cảnh cụ thể (xem phần 4).

Trong việc đánh đổi giữa tính nghiêm ngặt về mặt khoa học và tính phù hợp với thực tiễn, một quyết định phải được đưa ra trên cơ sở cân nhắc các mục tiêu của tòa án (hay một cơ quan tư pháp), và một thực tế là việc thu thập dữ liệu chỉ là phương tiện để đạt được những mục tiêu này (chứ bản thân nó không phải là một sự kết thúc).<sup>107</sup>

Trong hầu hết các trường hợp, các chỉ số là các đại diện của các biến số mà chúng đo lường. Do vậy, nếu như các nguồn tài nguyên và dữ liệu có sẵn thì chúng ta nên sử dụng “các giỏ” chỉ số để có được một sự đánh giá tốt hơn.<sup>108</sup> Ví dụ mục tiêu của Tiếp cận Công lý Bình đẳng có thể được đánh giá một cách hiệu quả thông qua việc xem xét các chỉ số sau:

1. tỷ lệ phần trăm công dân cho rằng họ được tiếp cận với các hệ thống tòa án để giải quyết các tranh chấp phát sinh từ vấn đề về giới, vấn đề về nhóm dân tộc, vùng và mức độ đô thị hóa;
2. tỷ lệ phần trăm những người bị buộc tội có đại diện hợp pháp một lần hoặc nhiều hơn trước tòa án trong các vụ án của họ, xuất phát từ các vấn đề nêu trên;
3. tỷ lệ phần trăm công dân cho rằng cảnh sát sẽ đáp ứng yêu cầu của họ mà không đòi hỏi lộ nếu như được yêu cầu giải quyết một tranh chấp, phát sinh từ các vấn đề nêu trên;
4. tỷ lệ khối lượng án bị truy tố trước tòa án phục vụ các cộng đồng giàu có hơn so với khối lượng án truy tố phục vụ cho các cộng đồng thiệt thòi.

Một điều không tránh khỏi là chất lượng của các chỉ số sẽ đi đôi với tính phức tạp và chi phí của việc đánh giá, gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện và duy trì trong dài hạn. *CourTools* là một nỗ lực thành công trong việc cân bằng giữa các nhu cầu có tính cạnh tranh lẫn nhau này, đưa ra một bộ chỉ số có liên hệ rõ ràng với những mục tiêu tổ chức quan trọng của các tòa án. Được thiết kế bởi Trung tâm Quốc gia về các Tòa án Nhà nước, *CourTools* giới thiệu một bộ gồm 10 biện pháp đánh giá hoạt động và một quan điểm cân bằng về hoạt động của tòa án. Nó đưa ra một quan điểm chi tiết về các lĩnh vực hoạt động khác nhau của tòa án và một bộ chỉ số phù hợp (còn gọi là các biện pháp) cùng với các kỹ thuật đánh giá đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc đánh giá hoạt động của tòa án.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> Các định nghĩa tương tự được đưa ra bởi Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (Từ điển các thuật ngữ quan trọng trong Đánh giá của UB Hỗ trợ Phát triển (DAC), tháng 5/2002), [www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf) và USAID. Xem thêm các Chỉ số Pháp quyền của LHQ, Tài liệu Hướng dẫn Thực hiện và Bộ Công cụ Dự án (2011), tại [www.un.org/en/peacekeeping/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf)

<sup>105</sup> Schauffler, R. Y. (2007). Trách nhiệm của các tòa án bang của Mỹ trong việc đánh giá hoạt động tòa án. 3(1), 112-128.

<sup>106</sup> Xem Viện nghiên cứu Tư pháp Vera, 2003. Đánh giá Tiến độ hướng tới An toàn và Công lý: Tài liệu Hướng dẫn Toàn cầu đối với việc Thiết kế các Chỉ số Đánh giá trong toàn ngành Tư pháp. New York, Viện Nghiên cứu Tư pháp Vera tại: [www.vera.org/download?file=9/207\\_404.pdf](http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf)

<sup>107</sup> Nhóm Liêm chính Tư pháp với sự hỗ trợ của UNODC, Tổ chức Phát triển Quốc tế của Anh (DFID) và tổ chức Minh bạch Quốc tế đã xác định được một loạt các nguyên tắc và hướng dẫn cơ bản cần áp dụng khi xây dựng các chỉ số và các công cụ đánh giá.

[www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf)

<sup>108</sup> Viện nghiên cứu Tư pháp Vera, 2003. Đánh giá Tiến độ hướng tới An toàn và Công lý: Tài liệu Hướng dẫn Toàn cầu đối với việc Thiết kế các Chỉ số Đánh giá trong toàn ngành Tư pháp. New York, Viện Nghiên cứu Tư pháp, trang 5.

<sup>109</sup> UNODC, phối hợp với ngành tư pháp của một số nước, đã xác định được sáu lĩnh vực kết quả cơ bản của hoạt động tòa án. Các lĩnh vực này bao gồm: Tiếp cận Công lý, Tính kịp thời, Chất lượng Dịch vụ Tư pháp, Tính Độc lập, Công bằng và Vô tư của Tòa án, Tính Liêm chính, Trách nhiệm Giải trình và Minh bạch của Tòa án, và Phối hợp và Hợp tác giữa các Bên liên quan trong ngành tư pháp (tòa án, cảnh sát, công tố, trợ giúp pháp lý/lưu trữ công và nhà tù).



### Hộp 43. Hệ thống CourTools

Trong khi thiết kế *CourTools*, Trung tâm Quốc gia về các Tòa án Nhà nước đã lồng ghép các lĩnh vực hoạt động chính được xác định bởi các Tiêu chuẩn Đánh giá Hoạt động của Tòa án Xét xử với các khái niệm liên quan từ các hệ thống đánh giá hoạt động thành công được sử dụng trong các khu vực công và tư. Mối quan hệ giữa việc đánh giá và kết quả vẫn để ngỏ. Các biện pháp đánh giá này đưa ra những thông tin quan trọng mà các cơ quan quản lý của các tòa án cần phải cân nhắc trong các hoạt động của mình để xác định xem một tòa án hoạt động tốt đến mức nào, phát hiện các vấn đề nảy sinh và chỉ ra những điểm cần phải cải thiện. *CourTools* không gắn với các mục tiêu cụ thể, bởi vì việc xây dựng các mục tiêu như vậy thuộc về trách nhiệm của các lãnh đạo tòa án.

Mười chỉ số đánh giá hoạt động bao gồm:

1. *Tiếp cận và Công bằng* để đo lường những đánh giá của các đối tượng sử dụng dịch vụ tòa án về khả năng tiếp cận tòa án và cách đối xử của tòa án với các khách hàng của mình về phương diện công bằng, bình đẳng và tôn trọng. Chỉ số đánh giá này cho chúng ta một công cụ để khảo sát những đối tượng phục vụ của tòa án về những trải nghiệm của họ ở tòa án. Việc so sánh các kết quả theo địa bàn, đơn vị, loại khách hàng, và xuyên suốt các tòa án có thể cho ta thấy các kinh nghiệm thực tiễn về quản lý tòa án.
2. *Tỷ lệ Giải quyết* là số lượng các vụ án được giải quyết so với số lượng các vụ án đầu vào. Chỉ số Tỷ lệ Giải quyết đánh giá xem liệu tòa án có theo kịp số lượng án đầu vào. Chỉ số này là một số đơn có thể so sánh trong nội bộ một tòa án hoặc là so sánh giữa một tòa án này với một tòa án khác.
3. *Thời gian Giải quyết* là tỷ lệ các vụ án đầu ra hoặc được giải quyết trong khuôn khổ một khoảng thời gian đã xác định. Chỉ số này, được sử dụng kèm với chỉ số Tỷ lệ Giải quyết (chỉ số 2) và chỉ số về Độ tồn của Khối lượng Án chưa xử lý (chỉ số 4) là một công cụ quản lý cơ bản để đánh giá lượng thời gian mà một tòa án xử lý các vụ án.
4. *Độ tồn của Khối lượng Án chưa xử lý* định lượng thời gian tồn của các vụ án hiện có ở tòa chưa được giải quyết, được tính là số ngày kể từ khi được lập hồ sơ cho đến ngày đánh giá. Biết được tuổi của các vụ hiện đang tồn trước tòa là rất hữu ích có đối với việc nhận diện vụ việc tồn đọng, có vấn đề (những phần tách ra ngoài) và các xu hướng.
5. *Mức độ chắc chắn về Ngày Xét xử* được xác định là số lần mà các vụ án được giải quyết thông qua xét xử được lên kế hoạch để xét xử. Chỉ số này đưa ra một công cụ để đánh giá tính hiệu quả của việc lập kế hoạch và những thực tiễn kéo dài vụ án (xem chương bàn về quản lý vụ án).
6. *Tính tin cậy và Tính toàn vẹn của Hồ sơ Vụ án* đưa ra tỷ lệ phần trăm các hồ sơ có thể lấy ra được trong khoảng thời gian tiêu chuẩn đã được xác định trong đó đáp ứng được các tiêu chuẩn đã đề ra về tính hoàn chỉnh và mức độ chính xác của các nội dung. Chỉ số này cung cấp các thông tin về (a) mất bao nhiêu thời gian để xác định vị trí một hồ sơ, (b) liệu nội dung của hồ sơ và các thông tin tóm tắt về vụ án có khớp với nhau không, và (c) việc tổ chức và tính trọn vẹn của hồ sơ (xem chương bàn về quản lý vụ án).
7. *Thu tiền phạt* đánh giá các khoản thanh toán thu được và được phân bổ trong các thời hạn đã đề ra, được thể hiện bằng một tỷ lệ phần trăm của tổng số tiền phạt có lệnh phải thu trong các vụ án cụ thể. Chỉ số đánh giá này tập trung vào mức độ tòa án thực hiện trách nhiệm đối với việc thực thi các lệnh trả tiền dưới hình thức phạt tiền.
8. *Hiệu quả sử dụng Hội thẩm* được đánh giá thông qua hai chỉ số: năng suất hội thẩm và việc sử dụng hội thẩm. Năng suất hội thẩm là số lượng công dân có đủ năng lực được lựa chọn làm hội thẩm, được mô tả như một tỷ lệ phần trăm trong tổng số công dân sẵn có tiềm năng trở thành hội thẩm.
9. *Sự thỏa mãn của Nhân viên Tòa án* đo lường sự đánh giá của nhân viên tòa án đối với chất lượng của môi trường làm việc và mối quan hệ giữa đội ngũ nhân viên và lãnh đạo. Chỉ số đánh giá này khảo sát ý kiến của nhân viên xem các thành viên trong đội ngũ cán bộ có cơ sở vật chất, có động lực, định hướng, tinh thần trách nhiệm và cam kết để làm việc có chất lượng.

10. *Chi phí trên mỗi vụ án* xác định chi phí bình quân để xử lý một vụ án, tính theo loại hình vụ án. Chi phí trên mỗi vụ án cho thấy một mối liên hệ trực tiếp giữa hai vấn đề là số tiền đã được chi tiêu và kết quả đạt được. Chỉ số này có thể được sử dụng để đánh giá lợi ích thu được từ khoản đầu tư vào các công nghệ mới, điều chỉnh lại các biện pháp kinh doanh, đào tạo cán bộ hay đưa vào ứng dụng các “kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất”.

Nguồn:

[www.ncsconline.org/d\\_research/courtools/cttemplates.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/courtools/cttemplates.htm).

ostrom, B. J., hall, d. J., schauffler, R. y., and Kauder, n. B. (2005 ). *CourTools: Trial Court Performance Measures*. Williamsburg, Va.: national center for state courts.

ostrom, B. J., and hanson, R. a. (2007). *implement and use court performance measures* *Criminology and Public Policy*,6(4), 799—805

### 4. Các nguồn dữ liệu và các phương pháp phân tích

Một hệ thống tương đối đơn giản giống như *CourTools* yêu cầu sự tiếp cận với các nguồn dữ liệu và việc sử dụng các phương pháp và kỹ thuật đánh giá khác nhau. Do vậy, các chỉ số phải được xây dựng trên cơ sở tính đến các dữ liệu thông tin có sẵn, các dữ liệu có thể thu thập được và chi phí của việc thu thập và phân tích dữ liệu thông tin. Cụ thể hơn, các chỉ số này cần dựa trên các dữ liệu thông tin có đặc điểm:

- Cụ thể;
- Có thể thu thập với chi phí hợp lý;
- Có tính so sánh giữa các tòa án cùng loại;
- Có thể so sánh qua thời gian cho từng tòa án; và
- Không chỉ định lượng mà còn định tính.

Một số dữ liệu, như những thông tin cần thiết để đánh giá ý kiến công chúng hay sự thỏa mãn của người dùng hoặc của các bên liên quan, đòi hỏi phải tiến hành một số hoạt động cụ thể như khảo sát hay làm việc nhóm tập trung. Đồng thời, các tòa án cũng tạo ra và thu thập một khối lượng lớn dữ liệu thông tin thông qua các hoạt động hàng ngày của mình như việc lập hồ sơ vụ án. Những dữ liệu như vậy chính là nguồn lực đầu tiên được khai thác để xây dựng các chỉ số có ý nghĩa. Trong mọi trường hợp, dữ liệu phải được chuyển thành thông tin và kiến thức có thể góp phần nâng cao hiệu quả việc thực hiện chức năng của tòa án. Do vậy sự lựa chọn phương pháp phân tích phù hợp được gắn liền với việc lựa chọn thu thập dữ liệu.

Chính ở giai đoạn thu thập và phân tích dữ liệu, việc đánh giá hoạt động trở nên cực kỳ phức tạp, tốn kém và khó khăn để có thể duy trì ở trung hạn và dài hạn. Vì lý do này, tính phức tạp của hệ thống đánh giá hoạt động phải được đơn giản ở mức thấp nhất có thể và gắn chặt với khả năng (năng lực chuyên môn và nguồn tài chính sẵn có) của mỗi hệ thống tư pháp. Do vậy, cần phải xây dựng một chiến lược tiến từng bước trong đó bắt đầu bằng một hệ thống đơn giản, dựa trên dữ liệu sẵn có và các kỹ thuật phân tích dữ liệu cơ bản. Những hệ thống đánh giá hoạt động như vậy lúc nào cũng có thể lồng ghép với các hợp phần mới phức tạp hơn trong các giai đoạn sau. Trong nỗ lực này, việc xây dựng quan hệ đối tác với các cơ quan nghiên cứu, các trường đại học, các chuyên gia tư vấn có kiến thức và năng lực chuyên môn cần thiết là rất hữu ích.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là chất lượng dữ liệu phải luôn luôn được kiểm chứng. Điều này đúng với cả các dữ liệu được thu thập từ sổ ghi án bằng giấy, và đối với các dữ liệu thu thập được từ các hệ thống quản lý án điện tử. Cần có những nỗ lực để đảm bảo rằng việc nhập dữ liệu được đồng bộ, thống nhất ở mức cao nhất nhằm tránh làm cho việc so sánh giữa các tòa án bị sai lệch khi thu thập thông tin bằng các tiêu chí khác nhau. Trong nỗ lực này việc xây dựng một cuốn từ điển dữ liệu cũng như sự tham gia của các cơ quan thanh tra trong việc kiểm soát chất lượng dữ liệu là cần thiết.

## Trích xuất và phân tích các nguồn dữ liệu hiện có

Phần này giới thiệu một danh sách các nguồn dữ liệu khác nhau sẵn có cho các tòa án và các cơ quan quản lý và một số kỹ thuật được sử dụng để phân tích. Dữ liệu này có thể liên quan đến hoạt động của tòa án, ví dụ: dữ liệu về quản lý vụ án và các dữ liệu hành chính khác, nhưng nó cũng có thể liên quan đến các nguồn lực hiện có và việc sử dụng các nguồn lực này, ví dụ dữ liệu về tài chính, nhân sự.

### Dữ liệu quản lý vụ án

Dữ liệu quản lý vụ án rất hữu ích trong việc xây dựng các chỉ số đánh giá hoạt động của tòa án và những dữ liệu thu thập được từ các cuốn sổ ghi án truyền thống có thể được sử dụng để thiết lập nên các hệ thống đánh giá hoạt động có ý nghĩa. Do vậy, việc thiếu các hệ thống quản lý vụ án bằng điện tử không thể biện minh cho việc thiếu sự đánh giá hoạt động. Thực ra, một số chỉ số thống kê có thể được tính toán chỉ cần dựa vào các dữ liệu cơ bản như số lượng các vụ án đã được lập hồ sơ, được quyết định và tồn vào cuối một kỳ nhất định (theo loại hình vụ án).

#### Hộp 44. Các chỉ số luồng vụ án chính của CEPEJ

Hộp này mô tả ba chỉ số quan trọng được sử dụng để theo dõi luồng vụ án và tính kịp thời của các thủ tục tố tụng. Công thức được sử dụng ở đây là công thức được giới thiệu bởi Ủy ban về Hiệu quả Tư pháp của Hội đồng Châu Âu (CEPEJ).

- 1. Tỷ lệ giải quyết (chỉ số CR):** thể hiện mối quan hệ giữa các vụ án mới và các vụ đã xong trong một khoảng thời gian, tính bằng phần trăm.

$$\text{Tỷ lệ giải quyết (\%)} = \frac{\text{Các vụ án đã giải quyết}}{\text{Các vụ án đầu vào}} \times 100$$

- 2. Tỷ lệ doanh số vụ án:** Mối quan hệ giữa số lượng các vụ án đã được giải quyết và số lượng các vụ án chưa được giải quyết vào cuối kỳ. Việc này đòi hỏi có sự tính toán về số lần trong năm (hoặc trong một khoảng thời gian được theo dõi) mà các loại hình vụ án tiêu chuẩn được giải quyết.

$$\text{Tỷ lệ doanh số vụ án} = \frac{\text{Số lượng các vụ án đã được giải quyết}}{\text{Số lượng các vụ án chưa được giải quyết vào thời điểm cuối kỳ}}$$

- 3. Thời gian giải quyết (chỉ số DT):** chỉ số này so sánh số lượng các vụ án đã được giải quyết trong kỳ theo dõi và số lượng các vụ án chưa được giải quyết vào thời điểm cuối kỳ theo dõi. Con số 365 được chia cho số lượng các vụ án đã được giải quyết mà được chia cho số lượng các vụ án chưa được giải quyết vào cuối kỳ, để có thể thể hiện nó bằng số ngày. Tỷ lệ này sẽ đánh giá hệ thống tư pháp giải quyết các vụ án nhận được nhanh như thế nào – hay nói cách khác mất bao lâu để giải quyết một vụ án. Chỉ số này cho ta một cái nhìn cận cảnh về sự quản lý luồng vụ án của một hệ thống xét xử.

$$\text{Thời gian giải quyết} = \frac{365}{\text{Tỷ lệ doanh thu vụ án}}$$

Nguồn:  
CEPEJ.2008 hướng dẫn SATURN dành cho quả thí thời gian của tòa án CEPEJ, Strasbourg trang 10 - 11

Sự tồn tại của các hệ thống theo dõi vụ án, gần đây là của các hệ thống quản lý án điện tử, có thể cải thiện cơ sở dữ liệu sẵn có và sau đó là tăng khả năng phát triển các chỉ số đánh giá hoạt động tòa án. Dữ liệu này có thể trích xuất, hoàn thiện thêm, và phân tích để đánh giá hoạt động và năng suất của mỗi cá nhân hay tổ chức dưới hình thức so sánh. Tuy nhiên, việc sử dụng những hệ thống như vậy không thể mang lại một giải pháp mang tính tự động đối với các vấn đề khó khăn của việc đánh giá hoạt động. Việc trích xuất dữ liệu vì mục đích thống kê có thể cũng rất khó khăn. Mức độ tin cậy của dữ liệu có thể rất thấp. Khi sử dụng dữ liệu để so sánh giữa các tòa án khác nhau, các vấn đề liên quan đến tính thống nhất của dữ liệu và tiêu chuẩn hóa việc thu thập dữ liệu bằng giấy có thể nảy sinh. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc khai thác dữ liệu quản lý vụ án (bất kể nó có nguồn gốc từ hệ thống bằng giấy hay hệ thống điện tử) là một bước cần thiết để xây dựng các hệ thống đánh giá hoạt động có tính bền vững và hiệu quả. Một số ứng dụng cụ thể được mô tả trong phần 5.

### Các dữ liệu hành chính khác

Các hình thức thu thập dữ liệu cơ bản khác nhau có gốc rễ lâu đời từ các hoạt động truyền thống của tòa án. Đề nghị xin một bản sao lệnh tuyên phạt, mà có thể được nhân viên tòa án thu thập lưu trong một thư mục cụ thể và được ghi chép nghiêm túc trong cuốn sổ ghi án bằng giấy, là một ví dụ về việc này. Những dữ liệu như vậy có thể được thu thập, sắp xếp và chi tiết hóa vì mục đích theo dõi, và đánh giá, đặc biệt là ở cấp tòa án. Tuy nhiên, việc sử dụng dữ liệu này ở cấp độ quốc gia là vấn đề khó khăn, trừ khi việc thu thập dữ liệu được thực hiện theo các tiêu chuẩn quốc gia. Nhiều biện pháp đã được tiến hành ở một số quốc gia nhằm chuẩn hóa dữ liệu này và làm cho nó phù hợp với việc theo dõi và đánh giá ở cấp độ quốc gia. Tuy nhiên, như một số nghiên cứu thực nghiệm chỉ ra,<sup>110</sup> những nỗ lực như vậy rất phức tạp, đòi hỏi phải xây dựng những văn bản mang tính quy phạm và thiết chế và không phải lúc nào cũng cho những thông tin đáng tin cậy.

### Dữ liệu tài chính

Trong quá trình hoạt động, các tòa án tạo ra một khối lượng giao dịch tài chính rất lớn bao gồm các khoản tiền phạt, bảo lãnh, phí, v.v... Ngoài ra, các tòa án có một ngân sách để mua sắm hàng hóa và dịch vụ và trong một số trường hợp để thuê nhân viên. Những dữ liệu như vậy có thể được thu thập và phân tích để cung cấp thông tin về hoạt động tài chính của tòa án và cũng là để nâng cao hiệu quả của các khoản chi tiêu của tòa án. Ở một số quốc gia, các ứng dụng phần mềm đã hoặc đang được xây dựng để hỗ trợ việc xử lý và hạch toán các khoản giao dịch như vậy. Ngoài ra, dữ liệu về tài chính – đặc biệt dùng để đánh giá các nguồn lực được sử dụng bởi mỗi tòa án (đầu vào) – phải gắn với dữ liệu về luồng vụ án (đầu ra) để đánh giá được năng suất và hiệu quả của tòa án.

### Dữ liệu nhân sự

Dữ liệu nhân sự liên quan không chỉ đến số lượng, giờ làm việc, vị trí của nhân viên hành chính và thẩm phán mà còn liên quan đến các kỹ năng, năng lực và hiệu quả làm việc của họ. Dữ liệu này, trong nhiều trường hợp chỉ có ở dạng bị phân tán, có thể đặc biệt cần thiết khi đánh giá năng suất làm việc của văn phòng hoặc khi thiết kế và thực hiện các thay đổi trong tổ chức tòa án.

### Các kỹ thuật đánh giá khác

Việc thu thập dữ liệu về mức độ thỏa mãn của người dùng đòi hỏi cần phải có các công cụ như khảo sát hay làm việc nhóm tập trung. Để khơi gợi những thông tin chính xác và tin cậy từ người trả lời bằng các phương pháp khoa học đòi hỏi những kỹ năng và năng lực cụ thể mà các tòa án thường không có. Năng lực chuyên

<sup>110</sup>Ng, G. Y., Velicogna, M., và Dallara, C. (2008). Theo dõi và Đánh giá Hệ thống Tòa án: Một nghiên cứu So sánh. Strasbourg: UB Hiệu quả Tư pháp Châu Âu.



môn này phải lấy từ người bên ngoài. Nếu việc này không thể thực hiện được, thông tin cơ bản từ người dùng cũng có thể thu thập được bằng các hệ thống rất đơn giản như phiếu khảo sát phát cho người dùng ở quầy.

### Khảo sát

Dữ liệu định tính và định lượng có thể được thu thập thông qua các khảo sát nhắm vào các đối tượng nội bộ (thẩm phán, nhân viên hành chính, v.v...) và/hoặc đối tượng bên ngoài (người khiếu kiện, nạn nhân, người làm chứng, luật sư, v.v...) để đánh giá các dịch vụ của tòa án. Việc sử dụng các khảo sát một cách đúng đắn đòi hỏi phải có những kỹ năng cụ thể trong việc dự thảo các câu hỏi, việc quản lý các bảng hỏi hay việc tiến hành phỏng vấn và cuối cùng là việc phân tích thống kê và đọc các dữ liệu đã thu thập được.<sup>11</sup> Việc sử dụng một cuộc khảo sát có thể mang lại nhiều kết quả. Thực tế cho thấy tiếng nói của các công dân, người sử dụng dịch vụ tòa án từ các cuộc khảo sát có thể tạo áp lực khiến các nhà hoạch định chính sách phải tiến hành các cuộc cải cách tư pháp như được minh họa trong phần nghiên cứu điển hình về Indonesia về khả năng tiếp cận các Tòa án Tôn giáo trong các vụ án về luật gia đình ở phần dưới.

#### **Hộp 45. Nghiên cứu trường hợp điển hình: Nâng cao khả năng tiếp cận với các tòa án gia đình của Indonesia cho người nghèo và những người sống trong các cộng đồng ở khu vực xa xôi hẻo lánh**

Thông tin cơ sở: Ở một đất nước đạo Hồi đông dân cư nhất thế giới, các vụ ly hôn chiếm hơn một nửa trong tổng số các vụ án của tòa án và 84% trong tổng số các vụ dân sự xét xử mỗi năm. Đối với tất cả công dân của Indonesia, việc giải quyết ly hôn bắt buộc phải thông qua tòa án. Các Tòa án Tôn giáo phụ trách việc giải quyết ly hôn cho những người theo Đạo hồi (chiếm 98% trong tổng số các vụ ly hôn) và các Tòa án Chung phụ trách giải quyết các vụ ly hôn của những người không theo Đạo hồi (chiếm 2%). Trung bình, tổng chi phí cho một vụ ly hôn hợp pháp là từ 50 – 110 Đô la (phí tòa án và chi phí đi lại). Tuy nhiên, mức độ thu nhập rất thấp của một bộ phận lớn dân số khiến cho triển vọng của một vụ ly hôn hợp pháp là điều không thể đối với rất nhiều người Indonesia. Vòng tròn kết hôn và ly hôn bất hợp pháp phát sinh các vấn đề như cấp đăng ký khai sinh cho trẻ em để đi học, phụ nữ tiếp cận với các chương trình xóa nghèo và giảm bớt tình trạng tảo hôn và buôn bán người.

#### Các mục tiêu:

Nghiên cứu này được tiến hành ở Indonesia trong giai đoạn từ 2007-2009. Mục tiêu của nghiên cứu về sự tiếp cận và sự bình đẳng này là để đánh giá các vấn đề đã nêu ở phần trên từ góc độ của đối tượng dùng dịch vụ của tòa án, để xác định bất kỳ cản trở nào đối với sự tiếp cận công lý trong các vấn đề liên quan đến gia đình và cuối cùng là để xác định được các chính sách cần thiết giúp cho mọi công dân Indonesia vướng vào các vấn đề liên quan đến luật gia đình và giấy khai sinh có thể tiếp cận với tòa án, bất kể thu nhập hay khoảng cách không gian với tòa án. Một trong những mục tiêu quan trọng là cung cấp cho Tòa án Tối cao Indonesia dữ liệu về quan điểm của những đối tượng sử dụng dịch vụ tòa án về chất lượng dịch vụ của các Tòa án Tôn giáo và Tòa án Chung trong lĩnh vực luật gia đình để xác định được những phản hồi về chính sách mà Tòa án Tối cao cần xem xét để có thể mang lại sự tiếp cận chung đối với các Tòa án Tôn giáo và Tòa án Chung cho những người sống dưới mức nghèo đói hay cho những người sống trong các cộng đồng vùng hẻo lánh.

<sup>11</sup> UNODC (2002), Đánh giá Tính Liêm chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp ở các Bang của Ni-ge-ri-a, Báo cáo Đánh giá Kỹ thuật, Tháng 1/ 2006, [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf). UNODC (2004), Đánh giá Tính Liêm chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp ở hai tỉnh của Indonesia, Vienna, Jakarta 2004, [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

#### Phương pháp luận:

- Khoảng 2500 người Indonesia đã được khảo sát, trong đó có hơn 1650 người là đối tượng sử dụng dịch vụ tòa án và 750 phụ nữ sống dưới mức nghèo đói của Indonesia. Cả tòa án và khách hàng đều được lựa chọn một cách ngẫu nhiên từ các vụ án đã được xử vào năm trước. Những người đã sử dụng dịch vụ tòa án và những người có khả năng sẽ sử dụng dịch vụ tòa án đều đồng ý được phỏng vấn bởi những nhà nghiên cứu từ hai viện nghiên cứu đã tiến hành các hoạt động tại hiện trường và điền vào một bảng hỏi dựa trên trả lời của những người tham gia.
- 1200 hồ sơ về các trường hợp ly hôn và giấy khai sinh đã được rà soát và phân tích để rút ra những dữ liệu sau đây liên quan đến các vụ về luật gia đình và khai sinh: (a) số lượng tham gia tại tòa án của các bên đương sự; (b) thời gian để giải quyết một vụ việc; và (c) các chi phí tòa án phát sinh mà các bên phải trả cho một vụ việc.
- Thảo luận nhóm tập trung cùng với các chuyên gia luật (các cá nhân đến từ các hãng luật tư nhân, các tổ chức trợ giúp pháp lý, các NGO làm về luật, và các bộ phận trợ giúp pháp lý lưu động của trường đại học) giúp thu thập những thông tin về mức độ dịch vụ được cung cấp bởi các Tòa án Chung trong các vụ việc về luật gia đình. Các phiên thảo luận nhóm tập trung cũng tạo điều kiện cho các chuyên gia luật gợi ý các phương pháp mà theo đó các Tòa án Chung có thể nâng cao chất lượng dịch vụ dành cho người nghèo và những người sống ở vùng hẻo lánh. Sau thảo luận nhóm tập trung, mỗi bảng hỏi khảo sát được hoàn thành bởi một luật sư.
- Hơn 70 tòa án tham gia vào nghiên cứu này, 10% trong 695 tòa sơ thẩm Chung và Tòa sơ thẩm Tôn giáo.

#### Phát hiện:

Nghiên cứu này cho thấy những bộ phận nghèo nhất trong xã hội Indonesia đối mặt với những cản trở nghiêm trọng trong việc đưa các vụ việc về luật gia đình ra trước tòa. 9/10 chủ hộ nữ sống dưới mức nghèo của Indonesia được khảo sát không thể tiếp cận tòa án trong các vụ ly hôn của họ. Cản trở chính là vấn đề tài chính và liên quan đến phí tòa án và chi phí đi lại để đến được tòa án.

#### Tác động:

Hệ quả của những phát hiện từ nghiên cứu này:

- Tòa án Tối cao của Indonesia tăng mạnh ngân sách của các Tòa án Tôn giáo để miễn phí tòa án cho người nghèo (các vụ prodeo) và đồng ý tiến hành nhiều tòa án lưu động. Ngân sách mới tăng trung bình hàng năm 18 lần cho các khoản ngân sách của các Tòa án Tôn giáo dành cho các vụ miễn phí và các tòa án lưu động.
- Dữ liệu ban đầu cho thấy trong vòng hai năm qua số lượng người nghèo tiếp cận với các Tòa án Tôn giáo nhờ có việc miễn phí tòa án đã tăng lên 10 lần.
- Số lượng các vụ việc được xét xử bởi tòa án lưu động của Tòa Tôn giáo đã tăng lên 5 lần.

#### Nguồn:

Sumner c. 2008. *Mang lại Công lý cho Người đi tìm Công lý: Một Báo cáo về Nghiên cứu Tiếp cận và Bình đẳng ở các Tòa án Tôn giáo của Indonesia năm 2007*: Mahkamah Agung and AusAID.  
Sumner c. 2008. *Mang lại Công lý cho Người đi tìm Công lý: Một Báo cáo về Nghiên cứu Tiếp cận và Bình đẳng ở các Tòa án Tôn giáo của Indonesia năm 2007*: Mahkamah Agung and AusAID.

## Nhóm tập trung

Một nhóm tập trung là một hình thức nghiên cứu định tính trong đó một nhóm người là người sử dụng dịch vụ tòa án bên trong và bên ngoài hoặc là hỗn hợp của cả hai) được hỏi ý kiến về một vấn đề nhất định. Người tham gia được tự do trao đổi, thảo luận về chủ đề này với những thành viên khác của nhóm. Công cụ này có thể được sử dụng để xác định các vấn đề cụ thể, lắng nghe mọi người, xác định những biện pháp cải tiến, v.v... Cũng trong trường hợp này, cần phải có những kỹ năng cụ thể, đặc biệt là những khả năng tương tác và quan sát có ảnh hưởng mạnh đến việc thu thập dữ liệu. Các tòa án của Thụy Điển đã xây dựng nên một phương pháp đầy thách thức cho việc đánh giá và nâng cao chất lượng công lý dựa trên đối thoại và gặp gỡ với các thẩm phán, nhân viên tòa án và người tham gia tố tụng tại tòa án.<sup>112</sup>

## 5. Các hệ quả của việc đánh giá

Đánh giá hiệu quả hoạt động và đánh giá công lý là những công việc hết sức tốn kém. Nghiên cứu kinh nghiệm cho thấy nhiều cơ chế đánh giá hoạt động được xây dựng bởi các tòa án và các cơ quan tư pháp chỉ là các biện pháp mang tính hình thức mà không có kết quả thực tế.<sup>113</sup> Rất nhiều tòa án đã chi tiêu nguồn lực để thu thập dữ liệu thống kê. Tuy nhiên, việc sử dụng mang tính thực tiễn những dữ liệu này để hỗ trợ cho những chức năng chính của tòa án như quản lý tòa án, phân bổ ngân sách hay hoạch định chính sách vẫn không rõ ràng. Tương tự như vậy, việc thiếu các kết quả rõ ràng có thể ảnh hưởng đến các cuộc khảo sát về chức năng của ngành tư pháp giống như các hình thức đánh giá khác. Do vậy, trên cơ sở những chi phí và nỗ lực cần thiết để xây dựng nên các cơ chế này, việc đánh giá hoạt động cần phải có các kết quả thực tiễn. Đây không chỉ là trách nhiệm của các cơ quan quản lý ngành tòa án mà còn được xem là nghĩa vụ của các cơ quan, các NGO phụ trách các chương trình cải cách tư pháp.

Việc đánh giá này có thể phục vụ rất nhiều chức năng quản lý và chiến lược. Dưới đây là một bảng với một danh mục chưa đầy đủ các kết quả có thể đạt được của việc đánh giá hoạt động ở các tòa án.

**Bảng 1. Kết quả đánh giá hoạt động**

Báo cáo công khai	Công khai minh bạch hơn về khối lượng và chất lượng các công việc được thực hiện bởi mỗi tòa án, và tăng cường tính minh bạch trong các hoạt động của tòa án. Điều này có thể thực hiện thông qua trang web, bản tin, thông cáo báo chí, báo cáo thường niên hay tận dụng lợi thế của bất kỳ phương tiện nào được giao cho mỗi hệ thống nhất định.
Cải thiện định hướng theo nhu cầu người dùng	Kiến thức thu được thông qua các cuộc khảo sát người dùng có thể nâng cao định hướng theo nhu cầu người dùng của tòa án và do vậy nâng cao mức độ thỏa mãn của họ.
Xác định và thúc đẩy những kinh nghiệm thực tiễn tốt	Xác định các tòa án hoạt động hiệu quả nổi trội hơn, tìm hiểu nguyên nhân hiệu quả hoạt động nổi trội đó, và tìm kiếm các thực tiễn tốt. Một khi đã xác định được các thực tiễn tốt, cần ban hành các hướng dẫn và đưa ra các khuyến nghị cho việc thực hiện.

<sup>112</sup>Hagsgård M. B. 2008. Đối thoại Bên trong và Bên ngoài: Một Phương pháp Quản lý Tòa án Chất lượng cao. Tạp chí Quốc tế về Quản lý Tòa án 1:13-8.

<sup>113</sup>Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., and Pauliat, H. (Eds.) (2005). L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité. Paris: Montchrestien

Học hỏi mô hình của tổ chức	Những thông tin được cung cấp từ việc đánh giá hoạt động cần phải được khai thác để tiến hành tìm hiểu chung trong nội bộ các tòa án và giữa các tòa án và các bên liên quan để điều tra về các lĩnh vực hoạt động khác nhau và xác định những biện pháp có thể cải thiện tình hình.
Xác định nhu cầu đào tạo	Việc đánh giá hoạt động cũng cần phải đưa ra những thông tin tập trung để xác định các nhu cầu đào tạo và để xây dựng các chương trình đào tạo.
Khen thưởng hoạt động của tổ chức	Phổ biến kết quả xếp hạng tất cả các tòa án (nhóm theo từng phân tòa) dựa trên hoạt động của họ (ví dụ: thống kê về năng suất) để thúc đẩy tính cạnh tranh lành mạnh giữa các tòa và khen thưởng các tòa hoạt động tốt hơn.
Khen thưởng thành tích cá nhân	Có dữ liệu ở cấp độ cá nhân có thể có lợi cho việc đánh giá năng suất lao động cá nhân của từng thẩm phán và nhân viên cũng như kết quả đạt được bởi những người đứng đầu các tòa án và những người quản lý tòa án.
Phân bổ nguồn lực	Dữ liệu về luồng vụ án và nguồn lực là cần thiết để xây dựng các phương pháp có hiệu quả để tính toán nguồn nhân lực và nhu cầu thẩm phán và để phân bổ ngân sách hợp lý cho từng tòa án.
Lập kế hoạch chiến lược	Việc đánh giá tòa án theo định kỳ là một mốc của bất kỳ một kế hoạch chiến lược hợp lý nào. Kiến thức thu được từ việc đánh giá này thực tế là rất cần thiết để giải quyết bài toán xây dựng năng lực, nâng cao các giá trị cốt lõi làm thôi thúc việc thực thi các chức năng tư pháp và cuối cùng làm tăng thêm tính pháp quyền.
Cạnh tranh nguồn lực	Các cơ quan tư pháp cũng phải cạnh tranh với các nhánh khác của khu vực công trong việc thu hút nguồn vốn công. Một sự đánh giá hoạt động tốt sẽ là một lợi thế trong việc cạnh tranh như vậy.

Sự đánh giá tốt hoạt động của tòa án cần phải làm tăng thêm khối lượng và chất lượng thông tin về các hoạt động thực thi chức năng tư pháp sẵn có cho mọi người. Làm cho dữ liệu thông tin đến được với công chúng, bao gồm cả sự phân tích và những kết luận của việc đánh giá, sẽ nâng cao trách nhiệm giải trình và sự minh bạch của các tòa án. Đây là cơ sở cho việc giới thiệu bất cứ một hệ thống đánh giá tòa án nào.

Trường hợp của Hà Lan dưới đây là một ví dụ cho thấy làm thế nào để đánh giá hoạt động có kết quả, và thậm chí có thể được sử dụng để điều hành một hệ thống quản lý theo mục tiêu trong đó việc phân bổ vốn cho một tòa án gắn liền với các kết quả đạt được. Ở đây chúng ta sẽ thảo luận về hệ thống được xây dựng để đánh giá khối lượng công việc và năng suất của các tòa án Hà Lan, nhưng cần lưu ý rằng đây chỉ là một trong số các hệ thống được sử dụng bởi Hội đồng Tư pháp để đánh giá hoạt động tòa án. Bên cạnh trường hợp của Hà Lan, nghiên cứu điển hình về Rovaniemi thảo luận ở phần trên cũng cho thấy một phương pháp gắn đánh giá hoạt động với các kết quả có ý nghĩa dưới góc độ nâng cao chất lượng tư pháp.

### Hộp 46. Trường hợp Hà Lan và mô hình Lamicie

Cho đến tận thời điểm ban hành Đạo luật Tổ chức Tòa án năm 2002, Bộ Tư pháp vẫn chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách từ trung ương cho các tòa án. Các tổ chức dịch vụ, các cán bộ thư ký của tòa án vẫn là một phần của Bộ Tư pháp. Bắt đầu từ những năm 1990, Hà Lan mới bắt đầu một tiến trình cải cách tổ chức ngành tư pháp. Mục tiêu của cải cách là cho phép các tòa án tự quản lý và do vậy sẽ độc lập trong



quan hệ với Bộ Tư pháp. Mức độ độc lập lớn hơn này đi kèm với một điều kiện là tòa án phải tuân thủ một tiêu chuẩn hoặc mức độ hiệu quả nhất định. Luật Tổ chức Tòa án năm 2002 đã tổ chức lại hệ thống tư pháp và việc quản lý hệ thống này.

Ở cấp độ quốc gia, một Hội đồng về ngành Tư pháp được thành lập, trong khi đó các tòa án trên cả nước được trao trách nhiệm điều hành tổ chức riêng của họ. Hội đồng ngành Tư pháp này là một phần của hệ thống tư pháp, nhưng không thực hiện chức năng tư pháp. Nhiệm vụ của Hội đồng liên quan đến các vấn đề điều hành. Các nhiệm vụ gồm có phân bổ ngân sách, giám sát việc quản lý tài chính, chính sách nhân sự, ICT và chỗ ở. Ở cấp địa phương, mỗi tòa án có một hội đồng tập thể (collegial council) (hay còn gọi là hội đồng tòa án), do chánh tòa chủ tọa. Hội đồng tòa phụ trách việc quản lý chung và công tác điều hành hàng ngày của tòa án.

Tóm lại, Chính phủ vẫn chịu trách nhiệm trình dự luật ngân sách lên Quốc hội, và ngân sách cho ngành tòa án vẫn là một phần ngân sách dành cho Bộ Tư pháp. Đồng thời Bộ Tư pháp đàm phán ngân sách dành cho tòa án cùng với Hội đồng. Đến lượt mình, Hội đồng ngành Tòa án lại đàm phán ngân sách với mỗi tòa án, và phân bổ ngân sách trên cơ sở cân nhắc các kế hoạch ngân sách (yêu cầu) trình lên bởi mỗi tòa án và hiệu quả hoạt động của tòa án. Trong khuôn khổ này, việc xây dựng một hệ thống đánh giá khối lượng công việc là cần thiết để xây dựng ngân sách trên cơ sở khối lượng công việc dự kiến của tòa án, và để đánh giá hiệu quả quản lý (năng suất) của mỗi tòa án.

Hệ thống đánh giá khối lượng công việc (mô hình Lamicie) phân biệt 48 nhóm vụ việc. Hệ thống này nhằm tạo ra một công cụ trách nhiệm cho toàn bộ tòa án chứ không phải cho việc đánh giá hoạt động của cá nhân một thẩm phán. Đối với mỗi một nhóm vụ việc, người ta đều dự kiến một lượng thời gian cần thiết cho một thẩm phán hoặc là nhân viên tòa án để chuẩn bị và hoàn tất các vụ án (tính bằng phút). Con số dự kiến đó được đưa ra mỗi năm dựa vào một nghiên cứu về thời gian cần thiết được các nhà nghiên cứu từ bên ngoài tiến hành tại các tòa án (ví dụ: trong mô hình Lamicie 2005, một vụ sa thải lao động có luật sư bảo vệ cần 303 phút cho thẩm phán và 205 phút cho nhân viên của một tòa án sơ thẩm. Trong khi đó, cũng với tòa án này, một vụ án liên quan đến thuê nhà cần 110 phút của thẩm phán và 161 phút của nhân viên. Ngoài ra, mục tiêu năng suất cho mỗi thẩm phán – xác định bằng giờ làm việc – được xây dựng theo từng năm bởi Hội đồng ngành Tòa án (ví dụ: 1.137 giờ trong năm 2003, 1.151 giờ trong năm 2004). Hệ thống này cố gắng tính toán lượng thời gian và nguồn lực cần cho mỗi nhóm vụ việc và từ đó tính toán khối lượng công việc mà mỗi tòa án được cho là cần phải giải quyết trong một năm.

Mô hình Lamicie được sử dụng để đánh giá hoạt động và từ đó xây dựng nên ngân sách tòa án. Đặc biệt hơn, các hội đồng tòa án quyết định kế hoạch hoạt động hàng năm trong đó có bao gồm mục tiêu năng suất và một đề xuất ngân sách dựa trên mô hình Lamicie. Cả kế hoạch và đề xuất ngân sách này phải được trình lên Hội đồng ngành Tòa án mà họ phải đồng ý với các kế hoạch và đề xuất này. Tại thời điểm này, các mục tiêu và đề xuất ngân sách sẽ được đàm phán và thống nhất. Phương pháp tiếp cận này và việc đánh giá khối lượng công việc đã được xây dựng trong ngành tòa án và với sự giúp đỡ của các thẩm phán, kết quả là có rất ít ý kiến phê bình.

*Đánh giá* – sau đó các tòa trình báo cáo hàng năm cho Hội đồng nêu rõ kế hoạch của họ đã được thực hiện đến đâu. Bản báo cáo này bao gồm phần tính toán và phần trách nhiệm giải trình đối với việc quản lý tài chính của tòa án cho năm ngân sách trước, cách thức mà theo đó các hoạt động cần thiết sử dụng tiền từ ngân sách được tiến hành, và phần kiểm toán các chi tiêu. Hội đồng sau đó sẽ đánh giá xem các tòa án đã tuân thủ ngân sách nghiêm chỉnh như thế nào dựa trên kế hoạch của năm trước. Nếu năng suất làm việc của tòa án vượt tới 5% so với mục tiêu đề ra, khoản ngân sách tòa án cho năm sau sẽ được tăng lên 70% giá trị vượt năng suất đó. Nếu năng suất thấp hơn mục tiêu đặt ra, các biện pháp khác sẽ phải được tiến hành. Đến lượt mình, Hội đồng báo cáo cho Bộ Tư pháp và Quốc hội về việc sử dụng nguồn lực.

*Kết quả* - như dữ liệu cho thấy, việc sử dụng mô hình Lamicie đã tạo ra một sự gia tăng năng suất của tòa án. Đồng thời những quan ngại về tác động của hệ thống này lên chất lượng các phán quyết cũng được nhiều thẩm phán đề cập. Vì lý do này, một cuộc tranh luận hiện đang diễn ra về khả năng sử dụng các biện pháp chất lượng mang tính toàn diện hơn được giới thiệu bởi RechtspraakQ (Hệ thống quản lý – chất lượng của tòa án Hà Lan) để phân bổ ngân sách cho các tòa án.

Nguồn:

<http://english.justitie.nl/>

[www.rechtspraak.nl/](http://www.rechtspraak.nl/)

Jaarplan Rechtspraak 2006 xem tại [www.rechtspraak.nl/nR/rdonlyres/3e809e97-F77a-4760-](http://www.rechtspraak.nl/nR/rdonlyres/3e809e97-F77a-4760-8F6c-69FB30e0e1c1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf)

[8F6c-69FB30e0e1c1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf](http://www.rechtspraak.nl/nR/rdonlyres/3e809e97-F77a-4760-8F6c-69FB30e0e1c1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf)

albers, p. (2004). Chống trì hoãn trong các thủ tục tố tụng tư pháp ở Hà Lan. Trong AA.VV. (ed.), *Các biện pháp thực dụng để chống trì hoãn trong ngành tư pháp, khối lượng công việc quá tải của các thẩm phán và tồn đọng án*. Strasbourg: Hội đồng Châu Âu về hiệu quả Tư pháp.

Ng, G. y. (2007). *Chất lượng tổ chức tư pháp và kiểm tra và cân bằng*. Utrecht: Intersentia.

Rechtspraak d. 2008. Chất lượng hệ thống tư pháp ở Hà Lan, Hội đồng ngành Tòa án ở Hà Lan, Hague: [www.rechtspraak.nl/english/publications/documents/BrochKwaliteit\\_GBFR.pdf](http://www.rechtspraak.nl/english/publications/documents/BrochKwaliteit_GBFR.pdf).

## 6. Cơ chế giám sát đối với công việc của các tòa án

Ở hầu hết các khu vực tài phán, các cơ chế giám sát đối với công việc của các tòa án thường bao gồm việc thanh tra, kiểm soát hạch toán hay tài chính, và kiểm toán. Các cơ chế này được xây dựng để đảm bảo có một sự kiểm tra từ bên ngoài đối với tính hợp pháp trong từng lĩnh vực hoạt động cụ thể của tòa án cũng như có một sự kiểm soát về cách thức mà các tòa án sử dụng nguồn vốn nhận được từ nhà nước. Ngoài ra, đó là những công cụ được sử dụng để đảm bảo tính minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của tòa án. Thực tế, những kết quả của các hoạt động giám sát này thường được công khai vì mục đích minh bạch.

Các hình thức bố trí cụ thể về mặt tổ chức của các cơ quan phụ trách chức năng giám sát này ở mỗi quốc gia lại khác nhau. Tuy nhiên, có một điểm chung khá phổ biến là có ban thanh tra (hoạt động cho Bộ Tư pháp, cho hội đồng tư pháp hay cho các tòa án tối cao), các tòa án phụ trách tài khoản (có thẩm quyền tài chính độc lập) và các đơn vị kiểm toán. Ở một số quốc gia, thanh tra (ombudsman) giám sát một số hoạt động tài chính của tòa án. Các nhiệm vụ cụ thể giao cho mỗi cơ quan trong mỗi trường hợp lại có sự khác nhau và không thể thảo luận theo hệ thống trong phần này.

Kiểm tra định kỳ của các cơ quan giám sát này là cần thiết để kiểm soát việc thực hiện đúng chức năng của tòa án và để hỗ trợ cho việc nâng cao thường xuyên về việc thi hành công lý. Liên quan đến việc kiểm tra các nguồn lực sẵn có khoảng cách giữa hai lần kiểm tra có thể khác nhau từ việc kiểm tra các hoạt động hàng năm cho đến hai năm thậm chí bốn năm một lần. Đồng thời, tính thống nhất giữa thời gian đánh giá và tần suất của các kế hoạch cũng rất quan trọng để có thể so sánh các dữ liệu theo lịch đại và phát hiện các xu hướng tốt.

Ban thanh tra thường là những đơn vị đặc biệt làm việc cho các cơ quan quản lý của ngành tư pháp (các Tòa án Tối cao, Bộ Tư pháp và các Hội đồng Tư pháp). Việc thanh tra các tòa án và các cơ quan tư pháp khác được tiến hành để kiểm tra mức độ thường xuyên, kịp thời của các hoạt động và để phát hiện khả năng các hành vi sai phạm của các thẩm phán hoặc nhân viên tòa án. Việc thanh tra có thể tiến hành theo định kỳ (hàng năm v.v...) như là một hình thức kiểm soát việc tiêu chuẩn đối với thực hiện các chức tòa án. Trong các trường hợp khác, việc thanh tra được tiến hành vì các lý do từ bên ngoài như các hoạt động điều tra hình sự hay các báo cáo của các cơ quan truyền thông mà có thể tạo áp lực buộc các cơ quan quản lý phải tiến hành

một cuộc thanh tra. Việc thanh tra cũng được sử dụng để cung cấp cho các cơ quan quản lý những dữ liệu và thông tin cần thiết để đánh giá việc thực hiện các chức năng của ngành tư pháp.

Theo truyền thống, các ban thanh tra có nhiệm vụ thu thập thông tin, đánh giá việc thực hiện các chức năng của tòa án ở góc độ pháp lý và báo cáo cho các cơ quan quản lý hoặc thông tin cho công chúng. Ví dụ, Chánh Thanh tra của Bộ Tư pháp Ý có nhiệm vụ kiểm tra việc tôn trọng các quy định phù hợp liên quan đến các nhiệm vụ về hành chính và hạch toán của tòa án thông qua một phương pháp tiếp cận chính thống, chú trọng đến việc tuân thủ các thủ tục phù hợp. Do vậy mục tiêu chính là phát hiện và chỉnh đốn những sai phạm quy tắc chính thức. Những chức năng rộng hơn nữa được thực hiện bởi Ban Giám đốc Thanh tra của Bộ Tư pháp Jordan - một cơ quan cũng chịu trách nhiệm về việc đánh giá các thẩm phán.

#### Hộp 47. Ban Giám đốc Thanh tra của Bộ Tư pháp Jordan

Từ năm 1994, Bộ Tư pháp Jordan bắt đầu tiến hành hoạt động thanh tra pháp thông qua Ban Giám đốc Thanh tra. Để bảo vệ tính độc lập tư pháp, các thanh tra viên được lựa chọn từ một nhóm các thẩm phán cao cấp làm việc trong các tòa án, khu vực tài phán, vụ, ban khác nhau. Để đảm bảo hơn nữa tính độc lập tư pháp, các báo cáo về thẩm phán không chỉ được trình lên Bộ trưởng mà còn lên Chánh án tòa Phá án.

Theo quy định hiện hành, Thanh tra đánh giá hoạt động của tất cả thẩm phán Tòa Sơ thẩm, thẩm phán Thi hành án, thẩm phán Tòa Phúc thẩm, Tổng Chương lý và các thẩm phán Công tố. Việc thanh tra sẽ xem xét các chỉ số về hoạt động pháp lý (việc áp dụng luật và các thủ tục phù hợp trong các vụ án, tôn trọng các quyền khiếu kiện và bằng chứng, cơ sở của phán quyết, tính hợp lý của quyết định, lý do hoãn) cũng như hoạt động quản lý (khoảng thời gian cần thiết để ra phán quyết, và tỷ lệ phần trăm vụ án được giải quyết trong năm). Trong việc đánh giá một thẩm phán, một thanh tra viên chọn ngẫu nhiên 40 vụ án đã được giải quyết xong, xem xét từng hồ sơ, đánh giá một loạt nhân tố, và sau đó lấy điểm trung bình của các vụ án để làm điểm cuối cùng. Mỗi thẩm phán sẽ được đánh giá bởi hai thanh tra viên khác nhau, sau đó hai người này gặp nhau để thống nhất về những phát hiện. Sau đó một bản báo cáo thuyết minh sẽ được chuẩn bị trong đó nhấn mạnh các phát hiện chính về mỗi mục và tuyên bố về điểm cuối cùng của thẩm phán. Mỗi thẩm phán được đánh giá theo thang điểm 100 xếp hạng từ xuất sắc (91-100) đến yếu (dưới 50). Sau đó Thanh tra sẽ trình báo cáo này cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chánh án Tòa Phá án. Thẩm phán cũng được nhận một bản sao báo cáo. Những phê bình đưa ra đã nhấn mạnh việc đánh giá này không hề xem xét đến hành xử tại phòng xử án của các thẩm phán.

Về mặt lý thuyết, việc đánh giá này cần phải được tiến hành ít nhất mỗi năm một lần. Tuy nhiên, kế hoạch đánh giá khắt khe này không thể thực hiện được vì lý do nguồn lực sẵn có rất hạn chế và vì các nhiệm vụ khác của Ban Giám đốc Thanh tra. Trên thực tế, Thanh tra cũng tiến hành điều tra các khiếu nại đối với các thẩm phán. Nếu khiếu nại này có liên quan đến việc hoãn một vụ án, thanh tra "có thể nghiên cứu hồ sơ từ quan điểm này và viết một bản báo cáo;" nếu sự việc này có liên quan đến hành vi cá nhân, thanh tra có thể viết một bản báo cáo gửi cho cả Bộ trưởng Tư pháp và Chánh án. Thanh tra có quyền ban hành lệnh hầu tòa, xem lại tất cả các tài liệu liên quan đến việc kết tội, và "sử dụng tất cả các phương pháp điều tra" để tiến hành điều tra. Ngoài ra, Ban Giám đốc Thanh tra còn có vai trò trong việc đề bạt các thẩm phán lên ngạch, bậc cao hơn. Việc đề bạt này dựa trên sự đánh giá về dịch vụ được tiến hành bởi Hội đồng Tư pháp, căn cứ vào báo cáo của các thanh tra có mô tả chức năng của các thẩm phán trong đó cần nhắc đến các hình thức kỷ luật. Cuối cùng Ban Giám đốc sẽ đánh giá hoạt động của các cán bộ làm việc ở các vụ, phòng khác nhau của tòa án.

Gần đây, một kinh nghiệm thực tiễn mới đã được phát triển, bao gồm các hoạt động thanh tra nội bộ do các Chánh án tiến hành. Để thực hiện nhiệm vụ này, các Chánh án sử dụng một bộ tiêu chí chuyên ngành và một hình thức đặc biệt để đánh giá hoạt động của các nhân viên cấp dưới của mình hàng tháng.

Nguồn:

<http://eng.moj.gov.jo/Judicialinspection/Briefng/tabid/76/default.aspx>

Bellipanni J. 2005. *Báo cáo và Khuyến nghị về Vụ Thanh tra Tư pháp của Jordan*, Dự án Pháp quyền USAID (MasaQ), Amman.

Một xu hướng gần đây cho thấy sự mở rộng nhiệm vụ của các Ban Thanh tra Tòa án bao gồm cả việc đánh giá kết quả đầu ra, hoạt động cũng như hành xử của người dùng dịch vụ tòa án. Điều này được minh họa bởi trường hợp của Thanh tra Hoàng gia về Quản trị Tòa án. Với vai trò truyền thống và những kết quả tích cực mà họ đạt được khi các thẩm quyền của họ được mở rộng, các ban thanh tra hiện tại cần phải được xem xét để có vai trò cao hơn trong hệ thống đánh giá hoạt động. Trong trường hợp này, sự chú ý đặc biệt đến những tác động có thể xảy ra đối với tính độc lập và tính khách quan trong hoạt động tư pháp phải được nghiên cứu rất cẩn thận.

#### Hộp 48. Thanh tra Hoàng gia về Quản trị tòa án (HMICA)

HMICA là một cơ quan độc lập được thành lập theo Đạo luật Tòa án năm 2003 để "thanh tra và báo cáo cho Tổng Trưởng lý về hệ thống hỗ trợ việc thực hiện nhiệm vụ của tòa án (Tòa án Hoàng gia, các tòa án hạt, và các tòa tiểu hình và những dịch vụ được cung cấp bởi những tòa án này)". Trong quá trình thực thi nhiệm vụ này, HMICA không được trao quyền để thanh tra những người ra quyết định tư pháp hay thực thi bất cứ quyền tùy nghi tư pháp nào. Đáng lưu ý là trong một số trường hợp HMICA phối hợp với các ban thanh tra khác như Thanh tra của Cơ quan Công tố Hoàng gia (HMCPSI) hay Thanh tra Hoàng gia về hoạt động quản chế (HMIP) tiến hành các hoạt động thanh tra chung.

Cũng giống như nhiều cơ quan thanh tra tư pháp khác, HMICA có mục tiêu đảm bảo việc cung cấp dịch vụ an toàn và hợp lý của các tòa án với các cơ quan quản lý và công chúng, để nâng cao chất lượng các dịch vụ này và để thông tin cho công chúng. Một đặc điểm riêng biệt là việc đánh giá này không chỉ tập trung vào các vi phạm quy tắc về hành chính và hạch toán như ở trên mà còn tập trung vào một bộ tiêu chí rộng hơn nhiều. Các hoạt động của tòa án được đánh giá trên cơ sở xem xét các kết quả đầu ra, đứng từ góc độ của đối tượng sử dụng dịch vụ tòa án và cố gắng biến toàn bộ quy trình thanh tra thành một quá trình học tập. Phần tự nhận xét đánh giá của các nhà quản lý cũng được khuyến khích.

##### *Phương pháp thanh tra*

Mỗi đợt thanh tra đều bao gồm các hoạt động tại hiện trường (phỏng vấn, quan sát, thu thập tài liệu), và sử dụng việc tự đánh giá trên cơ sở các bảng hỏi. Các chứng cứ thu thập được HMICA sử dụng khi ra "các phán quyết." Sau đó, Ban Thanh tra dự thảo các khuyến nghị để xác định những vấn đề cần cải thiện, và cũng nhấn mạnh những kinh nghiệm tốt hiện có. Theo quy định, khi thanh tra kết thúc, Cơ quan Quản lý Tòa án (Court Service) dự thảo một kế hoạch hành động để thực hiện các khuyến nghị này. Trong chừng mực nào đó, HMICA dường như đóng vai một nhà tư vấn đưa ra các khuyến nghị để nâng cao chất lượng hoạt động của tòa án hơn là một cơ quan thanh tra truyền thống chịu trách nhiệm kiểm tra việc áp dụng phù hợp các quy định.

##### *Báo cáo Hàng năm*

Báo cáo Năm 2008 cung cấp thông tin bổ ích để hiểu về các hoạt động đã được HMICA thực hiện. Về phần "các hoạt động thanh tra chung" HMICA đã tiến hành "đánh giá về lãnh đạo và tổ chức quản lý [...], các tòa án đã thực thi công lý một cách cẩn trọng như thế nào đặc biệt là đối với các vụ án bạo lực gia đình, và họ đã hòa nhập vào cộng đồng như thế nào." Và kết quả đánh giá cũng mang tính chỉ đạo rất cao: "Dorset [một trong những tòa án được thanh tra] được phát hiện là đã có những định hướng rất rõ ràng cho tương lai, dịch vụ tích cực, chống Bạo lực Gia đình hiệu quả và phối hợp tích cực với tất



cả các cơ quan liên quan đến công tác phòng chống Bạo lực Gia đình, và rất thành công trong việc vận động sự tham gia của các cộng đồng có nguy cơ bị loại trừ.” Vì thế, rõ ràng là việc đánh giá đó không chỉ dựa trên những tiêu chí về pháp lý. Hơn nữa việc đánh giá đó còn xem tòa án như là một tổ chức cung cấp các dịch vụ cho cộng đồng. Các hoạt động thanh tra khác, như “đánh giá quy mô lớn theo chuyên đề về Hoạt động Quản lý, mà đã dẫn đến những thay đổi quan trọng trong phương pháp tiếp cận của HMICA đối với hoạt động quản lý” khẳng định một phương pháp tiếp cận mới đối với việc thanh tra tòa án.

Trong một số trường hợp việc thanh tra cũng dẫn đến những chỉ trích nghiêm trọng giống như trong vụ thanh tra phối hợp (HMICA và các trại giam HMI) về điều kiện chỗ ở của nhà giam Tòa tiểu hình Tây Luân Đôn. Vụ thanh tra này đã nhận thấy những quan tâm nghiêm túc về biện pháp đối xử an toàn và chu đáo với tù nhân, và nhấn mạnh tính cần thiết của việc tất cả các cơ quan chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các hệ thống và thủ tục phải sẵn sàng để có thể hỗ trợ tối đa cho tù nhân trong những hoàn cảnh như vậy.

Nguồn:

[www.hmica.gov.uk/](http://www.hmica.gov.uk/)

Thanh tra Hoàng gia về Quản trị Tòa án (2008) *Kế hoạch Chiến lược 2009—2012*. Có đăng trên:

[www.hmica.gov.uk/files/hMica\\_strategic\\_plan\\_0912\\_web.pdf](http://www.hmica.gov.uk/files/hMica_strategic_plan_0912_web.pdf)

Thanh tra Hoàng gia về Quản trị Tòa án (2008), *Báo cáo năm của Chánh Thanh tra Hoàng gia về Quản trị Tòa án (2007–2008)*. Đăng tại: [www.hmica.gov.uk/files/hMica\\_](http://www.hmica.gov.uk/files/hMica_)

[annual\\_Report\\_2007-2008\\_web\\_version\\_%28422995\\_hMica\\_aR08\\_Web%29.pdf](http://annual_Report_2007-2008_web_version_%28422995_hMica_aR08_Web%29.pdf).

Việc kiểm soát tài chính có thể được tiến hành bởi các tòa án kế toán và/hoặc các đơn vị kiểm toán. Cả hai cơ quan này đều là các cơ quan độc lập điển hình, chịu trách nhiệm thanh tra và đánh giá các cơ quan công, ở một số nước, bao gồm các tòa án và các cơ quan quản lý tòa án. Theo truyền thống, các cơ quan này kiểm tra tính chính xác, mức độ tin cậy và tính đầy đủ của các thông số đưa vào trong báo cáo tài chính của các tòa án, hoặc của các cơ quan quản lý chịu trách nhiệm về quản lý tòa án. Họ tiến hành các đợt kiểm toán về các khoản chi tiêu công. Do vậy mục tiêu chính của các đợt kiểm tra này vẫn là tính hợp pháp của các khoản chi tiêu (ví dụ: liệu các khoản chi tiêu này có được thực hiện theo đúng quy trình thủ tục luật định và các quy định liên quan không). Tuy nhiên, ở một số quốc gia, các văn phòng kiểm toán chịu trách nhiệm tiến hành các đánh giá toàn diện hơn về các hoạt động của tòa án.

Hoạt động kiểm toán do một cơ quan độc lập tiến hành có thể là (hoặc có thể được hiểu là) một mối đe dọa đối với tính độc lập của ngành tư pháp. Như minh họa trong trường hợp của Văn phòng Kiểm toán Quốc gia của Vương quốc Anh, một hình thức quản trị phù hợp đối với văn phòng kiểm toán, thực sự độc lập khỏi nhánh hành pháp, là vấn đề đầu tiên cần cân nhắc trong việc giảm thiểu những nguy cơ như vậy. Ngoài ra, việc áp dụng Tiêu chuẩn Quốc tế về Kiểm toán, cơ sở của các hoạt động kiểm toán dựa trên nguyên tắc độc lập, minh bạch và liêm chính cũng góp phần làm giảm các rủi ro như vậy. Một chiến lược quan trọng khác là coi các kết quả của kiểm toán không chỉ là những đánh giá có hệ quả trực tiếp đối với các hoạt động của tòa án mà còn là những khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ, như là trong trường hợp Văn phòng Kiểm toán Quốc gia của Úc được mô tả ở phần bên dưới. Do vậy các đợt kiểm toán không chỉ dẫn đến các biện pháp trừng phạt, mà hơn thế còn mang lại cơ hội để nâng cao chất lượng dịch vụ của tòa án. Ngoài ra, trong một số trường hợp, việc đánh giá dựa trên các mục tiêu mà chính các tòa án đề ra. Như vậy kiểm toán sẽ điều tra xem liệu các tòa án có đáp ứng những mục tiêu do chính họ đề ra hay không, ví dụ như về tính kịp thời và chất lượng dịch vụ của họ.

#### Hộp 49. Văn phòng Kiểm toán Quốc gia của Vương quốc Anh: Bối cảnh quản trị và độc lập tư pháp

Ở Vương quốc Anh, vai trò của Văn phòng Kiểm toán Quốc gia (NAO) là kiểm toán báo cáo tài chính của tất cả các bộ, cơ quan của chính phủ, và nhiều cơ quan khác của nhà nước. NAO cũng báo cáo cho Quốc hội về giá trị mang lại từ các khoản tiền công mà những cơ quan này đã chi tiêu. Kể từ năm 1983, Văn phòng Kiểm toán Quốc gia có thể kiểm tra và báo cáo về tình hình kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của các khoản chi công. Ngoài ra, NAO cũng tiến hành những đánh giá liên quan đến hoạt động chức năng của ngành tư pháp. Trong trường hợp này, vấn đề bảo vệ sự độc lập tư pháp được giải quyết thông qua một số công cụ. Trước hết, Ban thanh tra của Cục Quản lý Tòa án (HMICA) hoạt động với tư cách là người gác cổng ủy quyền thực hiện công việc của NAO. Thứ hai, khuôn khổ quản trị mà theo đó NAO vận hành như là một hình thức bảo đảm bổ sung để bảo vệ tính độc lập tư pháp khỏi áp lực từ cơ quan hành pháp.

Tổng Kiểm soát và Kiểm toán (C & AG) là một Cán bộ của Hạ viện, được Nữ hoàng bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng có sự đồng ý của Chủ tịch Ủy ban Tài chính Công và được phê duyệt bởi Hạ viện. C&AG bổ nhiệm các cán bộ chuyên môn (khoảng 850 đơn vị) của NAO những người này không phải là công chức và do vậy độc lập khỏi chính phủ. Ngân sách của NAO do Quốc hội quyết định chứ không phải do chính phủ. Cuối cùng, hoạt động của NAO sẽ được giám sát bởi các kiểm toán độc lập được chỉ định bởi một ủy ban Quốc hội. Trong khuôn khổ này, sự vi phạm tính độc lập tư pháp của NAO trong khi tiến hành các hoạt động của mình cần phải được xác định một cách rõ ràng.

#### Hộp 50. Văn phòng Kiểm toán Quốc gia Úc: Khuyến nghị và đối thoại với các tòa án

Ở Úc, mục đích của Văn phòng Kiểm toán Quốc gia **Úc** (ANAO) là cung cấp cho Quốc hội một báo cáo độc lập về một số lĩnh vực quản lý công tiêu biểu và sự đảm bảo về báo cáo tài chính, quản trị, và trách nhiệm giải trình của khu vực công. ANAO thực hiện nhiệm vụ này chủ yếu thông qua việc tiến hành kiểm toán đối với hoạt động và báo cáo tài chính. Mặc dù một phần vai trò của ANAO là cố gắng xác định và đưa ra, chủ yếu vì lợi ích của khu vực công, những thông điệp và bài học quan trọng được xác định thông qua các hoạt động kiểm toán.

Trong ngành tư pháp, gần đây ANAO vừa công bố một bản báo cáo về tình trạng quản lý kinh tế, tính hiệu quả và hiệu lực của các hình thức tổ chức dịch vụ khách hàng của các tòa án của Tòa án Gia đình **Úc**. Kiểm toán cũng đánh giá hiệu lực của các cơ chế phối hợp và một số vấn đề về hành chính. Ví dụ kiểm toán hoạt động ở Tòa án Gia đình **Úc** và Tòa Tiểu hình Liên bang được tiến hành bởi Văn phòng Kiểm toán Quốc gia **Úc** năm 2003-2004 (Báo cáo số: 46, 2003-04). Mục tiêu của đợt kiểm toán này là kiểm tra và báo cáo về việc quản lý kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của các hình thức tổ chức dịch vụ khách hàng của các tòa án của Tòa án Gia đình. Đợt kiểm toán này cũng đánh giá hiệu lực của việc phối hợp giữa hai tòa án, và về việc quản lý của họ đối với các dịch vụ Giải quyết Tranh chấp Cơ bản. Kết quả của đợt kiểm toán này, ANAO đưa ra 11 khuyến nghị về các vấn đề mà tòa án cần phải giải quyết để nhằm tìm kiếm giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ và hoạt động của họ. Có khoảng trống dành cho phần trả lời của các tòa án đối với các báo cáo kiểm toán. Việc sử dụng các khuyến nghị thay vì các phương án mang tính bắt buộc và các biện pháp cưỡng chế và khoảng trống dành cho câu trả lời của hai tòa án có thể được coi là một cách nhằm tăng thêm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình từ bên ngoài mà không có nguy cơ tác động tiêu cực đến tính độc lập của tòa án.

Nguồn:

[www.nao.org.uk/](http://www.nao.org.uk/)

[www.anao.gov.au/](http://www.anao.gov.au/)

## 7. Đánh giá tòa án và cải cách tư pháp

Cho đến lúc này, chúng ta đã thảo luận phần đánh giá hiệu quả và chất lượng của tòa án và hoạt động của tòa án trong bối cảnh hoạt động chức năng thông thường của các hệ thống tư pháp. Tuy nhiên các cách thức tiếp cận và phương pháp được mô tả trong các phần trên được chứng minh là cũng phù hợp đối với việc thiết kế, thực hiện và triển khai các chương trình cải cách tư pháp quy mô lớn. Trường hợp dưới đây sẽ mô tả một quy trình xác định mục tiêu, việc lựa chọn các chỉ số, việc đánh giá và kết quả được chứng minh là một phương pháp có hiệu quả để hỗ trợ việc cải cách thể chế và tăng cường liên chính tư pháp và năng lực ở trong ngành Tư pháp của Ni-ge-ri-a như thế nào.

### Hộp 51. Tăng cường liên chính và năng lực của hệ thống tư pháp: Trường hợp Ni-ge-ri-a

Trong thập kỷ qua, Ngành Tòa án của Ni-ge-ri-a, với sự giúp đỡ của một số đối tác quốc tế, đã tiến hành một loạt sáng kiến cải cách tư pháp cả ở cấp Liên bang và cấp Bang. Trong khuôn khổ này, Cơ quan phòng chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC) đã hỗ trợ việc xây dựng và thực hiện một chu trình đánh giá hoạt động được hướng dẫn bởi những nguyên tắc vừa làm - vừa học. Chiến lược này được xây dựng trên cơ sở 4 hoạt động: đánh giá, quyết định, hành động và phản ánh.

#### Xác định mục tiêu

Tại Phiên họp Liên chính Liên bang đầu tiên của các Chánh án Ni-ge-ri-a diễn ra tại Abuja vào tháng 10 năm 2001, một quyết định được đưa ra là những nỗ lực cải cách tư pháp của Ni-ge-ri-a cần tập trung vào các lĩnh vực sau: (a) tăng cường sự tiếp cận công lý; (b) nâng cao tính kịp thời và chất lượng thực thi công lý; (c) tăng cường liên chính, độc lập và tính khách quan của tòa án; (d) thúc đẩy việc phối hợp trong toàn hệ thống tư pháp hình sự; và (e) nâng cao lòng tin của công chúng vào hệ thống tư pháp.

#### Lựa chọn các chỉ số

Đối với mỗi mục tiêu, một bộ chỉ số đã được xác định bởi các thẩm phán tham gia phiên họp. Các biện pháp này và các chỉ số liên quan được xây dựng để đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu. Vì không có đủ dữ liệu để có thể định hướng cho việc xây dựng và thực hiện các chính sách phù hợp, nên cần phải có một sự đánh giá để xác định hiện trạng của tính liên chính và năng lực của ngành tư pháp, mới đầu là ở ba bang. Việc đánh giá này tập trung vào các khía cạnh như nhận thức, kinh nghiệm của các chủ thể trong ngành tư pháp bao gồm các thẩm phán, luật sư, công tố viên, người làm kinh doanh, tù nhân đang đợi xét xử và những người dùng dịch vụ tòa án.

#### Kỹ thuật đánh giá

Tiếp theo, các Cuộc họp Liên chính Bang được tổ chức cho ngành tư pháp ở ba bang thí điểm. Mục đích của các cuộc họp này là thảo luận kết quả đánh giá và xây dựng các kế hoạch hành động dựa trên các phát hiện. Đại biểu tham dự được mời tham gia đóng góp ý kiến vào những phân tích cơ bản về những phát hiện từ cuộc điều tra, tham gia giải thích những nguyên nhân của những thiếu sót đã được xác định và xác định những hành động mang tính hiệu quả và thực tiễn có thể giải quyết những yếu kém này.

#### Kết quả

Các kế hoạch hành động đã được xây dựng trong đó bao gồm các biện pháp có chọn lọc và ưu tiên. Các cuộc họp cũng đã xây dựng một khuôn khổ thể chế bao gồm các ủy ban hỗ trợ việc thực hiện các biện pháp cải cách đã được xác định. Những ủy ban này có thành viên là các thẩm phán và các chủ thể khác trong ngành tư pháp, kể cả các đối tượng người dùng dịch vụ tòa án và được trao trách nhiệm thiết kế, triển khai và theo dõi việc thực hiện các biện pháp cải cách cụ thể này. Các kế hoạch được đã thực hiện vào các năm tiếp theo chủ yếu là dựa vào nguồn lực trong nước.

#### Kết thúc chu trình đánh giá hoạt động

Các cuộc điều tra bổ sung cũng đã được tiến hành để đánh giá tác động của các cuộc cải cách. Chu trình được hoàn tất thúc đẩy các chánh án và những bên liên quan khác cùng nhau rút kinh nghiệm xem cái gì hiệu quả và cái gì không hiệu quả. Sau đó các bản kế hoạch hành động được điều chỉnh cho phù hợp. Hệ thống này cũng xác định các biện pháp có thể đảm bảo các kết quả tích cực và được phổ biến tới tất cả 36 bang của Ni-ge-ri-a. Kết quả là các Bang khác cũng quyết định tham gia chương trình thí điểm này. Trong năm 2008, đã có 10 Bang tham gia vào chương trình.

#### Tác động

Những tiến bộ đáng kể đã được ghi nhận trong tất cả các tất cả các lĩnh vực cải cách. Ví dụ, sự tiếp cận công lý dành cho các tù nhân đang đợi xét xử đã được cải thiện một cách đáng kể đối với các tù nhân đang được tạm giam trung bình 11 tháng tính đến thời điểm của cuộc phỏng vấn, so với 30 tháng vào năm 2002. Số lượng các lần hoãn giải quyết vụ án được giảm từ con số trung bình khoảng 7-8 lần/vụ án xuống còn 5-6 lần. Cũng trong năm 2007, chỉ có 7% số thẩm phán cảm thấy việc bổ nhiệm trong tư pháp bị tác động bởi chính trị so với 18% trong năm 2002. Chất lượng của công tác quản lý, lưu trữ hồ sơ vụ án cũng được nâng cao, chỉ có 5% số thẩm phán cho rằng việc quản lý, lưu trữ hồ sơ là không hiệu quả hoặc rất không hiệu quả, so với 37% trong năm 2002. Tất nhiên ấn tượng nhất vẫn là việc giảm thiểu khả năng bị tác động bởi tham nhũng của ngành tư pháp. Trong khi vào năm 2002, 42% người dùng dịch vụ tòa án được phỏng vấn đã cho rằng họ bị yêu cầu trả tiền hối lộ để được xét xử thì trong năm 2007, tính trung bình chỉ có 8%. Những cải thiện này đã củng cố thêm lòng tin của công chúng vào hệ thống tư pháp, chỉ có khoảng 25% cho rằng, theo kinh nghiệm hiện tại của mình, trong tương lai họ sẽ không sử dụng tòa án nữa, trong khi vào năm 2002 tỷ lệ này là 44%.

#### Nguồn:

UNODC (2006), Đánh giá Tính Liên chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp ở 3 Bang của Ni-ge-ri-a, xem tại [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf)

UNODC (2003), Tăng cường Tính Liên chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp ở Ni-ge-ri-a, Báo cáo Tiến độ;

12/02-03/03, xem tại: [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_1.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_1.pdf)

UNODC (2003), Tăng cường Tính Liên chính và Năng lực của Hệ thống Tư pháp ở Ni-ge-ri-a, Báo cáo Tiến độ;

03/03-07/03, xem tại [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf)

## 8. Hướng dẫn quốc tế để xây dựng các hệ thống đánh giá hoạt động

### Các chỉ số hoạt động

Khi đánh giá hoạt động của các hệ thống tư pháp, cần hết sức thận trọng trong việc lựa chọn các chỉ số phù hợp. Khi tiến hành công việc này, việc cân nhắc những kinh nghiệm, bài học và hướng dẫn trước đây là rất cần thiết. Trong những năm qua, nhiều bộ chỉ số đã được xây dựng bởi cả các tổ chức trong nước và quốc tế để đánh giá dự án cải cách tư pháp, hay đánh giá hoạt động của các hệ thống tư pháp. Trong khi một số trong đó được thiết kế để tiến hành các điều tra cụ thể, hay để điều tra các dịch vụ tư pháp cụ thể, những bộ chỉ số khác được thiết kế chỉ có vai trò như là các công cụ tham khảo, có thể dễ dàng tùy chỉnh cho phù hợp với nhu cầu cụ thể.



**Các ví dụ cụ thể:**  
**UNODC**Ni-ge-ri-a

UNODC đã tiến hành một đánh giá về năng lực và liên chính của hệ thống tư pháp ở Thủ đô và 8 Bang của Ni-ge-ri-a với mục đích xây dựng một bức tranh rõ ràng và lô-gic về hiện trạng của hệ thống tư pháp quốc gia. Việc đánh giá này được thiết kế để khảo sát bảy lĩnh vực trong ngành tư pháp, cụ thể là:

- Tiếp cận công lý;
- Tính kịp thời và chất lượng thực thi công lý;
- Tính độc lập và khách quan của tòa án;
- Mức độ, khu vực, loại hình và phí tổn của tham nhũng trong nội bộ ngành tư pháp;
- Sự phối hợp và hợp tác giữa các cơ quan trong ngành tư pháp;
- Lòng tin của công chúng vào hệ thống tư pháp;
- Chức năng bảo vệ tính liên chính.

[www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf)

Dự án UNODC (FS/NIR/04/NIR/R81) về tăng cường liên chính và năng lực của ngành tư pháp, Chương trình chống tham nhũng toàn cầu, Cơ quan phòng chống Ma túy và Tội phạm LHQ

**IPP Rumani**

Nhằm đánh giá hệ thống tư pháp của Rumani, Viện Chính sách Công (IPP) phối hợp với Viện Thẩm phán Quốc gia (NIM), do Ủy Ban Châu Âu tài trợ, đã xây dựng một bộ chỉ số đánh giá hoạt động được chia thành một số lĩnh vực như tính mau lẹ, quản lý nhân lực, tính minh bạch và lòng tin vào chất lượng hành động của ngành tư pháp; chất lượng của hoạt động tư pháp; và tính có thể dự đoán trước của hệ thống, với tổng số 13 chỉ số cho riêng tòa án và 11 chỉ số cho các văn phòng công tố.

[http://medel.bugiweb.com/usr/INM\\_IPP\\_Benchmarking%20%20for%20the%20Judiciary\\_2008%20eng.pdf](http://medel.bugiweb.com/usr/INM_IPP_Benchmarking%20%20for%20the%20Judiciary_2008%20eng.pdf)

**Các phương pháp tiếp cận chung, tiếp cận khu vực và tiếp cận tùy biến**

**Bộ công cụ đánh giá tư pháp hình sự của UNODC**

Bộ công cụ đánh giá tư pháp hình sự của UNODC, do Liên Hợp Quốc thiết kế, giới thiệu một bộ công cụ tiêu chuẩn được thiết kế để giúp các cơ quan, quan chức chính phủ tham gia vào cải cách tư pháp hình sự, cũng như các tổ chức, cá nhân khác:

- Đánh giá toàn diện về các hệ thống tư pháp hình sự;
- Hỗ trợ các cơ quan trong việc thiết kế các dự án can thiệp mà có lồng ghép các tiêu chuẩn, định mức của Liên Hợp quốc về việc phòng chống tội phạm và tư pháp hình sự; và
- Hỗ trợ trong việc đào tạo về các vấn đề này.

Bộ công cụ đánh giá tư pháp hình sự được thiết kế như là một cẩm nang hướng dẫn thực tế, được bố trí như một bộ tài liệu linh hoạt để có thể tiếp tục đáp ứng các yêu cầu đánh giá trong quá trình phát triển. Các công cụ này đã được xếp thành từng nhóm theo 4 lĩnh vực lớn: Kiểm soát (policing); Tiếp cận Công lý; Các Biện pháp giam giữ và Không giam giữ; và các Biện pháp có tính Xuyên suốt. Bộ Công cụ này được nhóm theo chủ đề để vừa đảm bảo dễ sử dụng và vừa hỗ trợ người đánh giá trong việc hiểu các vấn đề chính mà hệ thống đang được đánh giá phải đối mặt.

[www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menu](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menu)

**Viện Nghiên cứu Vera: Hướng dẫn toàn cầu cho việc thiết kế các chỉ số đánh giá hoạt động của toàn ngành tư pháp**

Viện Nghiên cứu Vera trong cuốn hướng dẫn về “Đánh giá Tiến độ hướng tới An toàn và Công lý” đưa ra hướng dẫn về cách thiết kế các chỉ số đề cập đến một sự khác biệt giữa các chỉ số chiến lược, thể chế và hoạt động. Hướng dẫn này đưa ra gợi ý về những nguyên tắc đối với việc xây dựng các giỏ chỉ số nhỏ để đánh giá tiến độ đạt được trong việc thực hiện các kết quả chính sách cụ thể. Tài liệu này cũng thảo luận nhiều nguồn dữ liệu có thể được sử dụng và một quy trình để chuyển những dữ liệu thành các chỉ số. Hướng dẫn này cũng đưa ra một bộ bao gồm 60 chỉ số tiềm năng và các nguồn dữ liệu tương ứng, chia thành các Chỉ số Thể chế (Chỉ số về Cảnh sát; Chỉ số về Công tố và Bào chữa; Chỉ số về Hoạt động Tư pháp; Chỉ số về Kết án Không giam giữ; Chỉ số về Trại giam; Chỉ số về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình) và các Chỉ số các Cơ quan Phi Nhà nước (Tâm quan trọng và những Thách thức của việc Đánh giá; các Tác động trong khu vực này của Ngành Tư pháp; các Chỉ số Tiềm năng về các Cơ quan phi Nhà nước).

[www.altus.org/pdf/mptsj\\_en.pdf](http://www.altus.org/pdf/mptsj_en.pdf)

**Ngân hàng Thế giới: Chẩn đoán hoạt động tư pháp**

Ngân hàng Thế giới trong tài liệu: Chẩn đoán Hoạt động Tư pháp: Hướng tới một Công cụ Hỗ trợ Hướng dẫn Cải cách Tư pháp” giới thiệu một danh mục cần kiểm tra để đánh giá tính minh bạch và các khía cạnh có liên quan đến hoạt động tư pháp. Tài liệu hướng dẫn này cũng đưa ra gợi ý về cách thức áp dụng danh mục nêu trên, và thảo luận việc sử dụng danh mục đó để thúc đẩy cải cách tư pháp. Danh mục kiểm tra này, được xây dựng trên cơ sở một ma trận gồm có 3 mục tiêu cần phải hoàn thành (sự liên chính, tính độc lập, tính minh bạch/trách nhiệm giải trình của tổ chức) bằng cách đánh giá và cải thiện sáu lĩnh vực của hoạt động tư pháp: lựa chọn thẩm phán, quản lý “nghề” tư pháp; quản trị nội bộ; nguồn lực; các tiến trình tư pháp; và nghề luật.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>

**Dự án Tư pháp Thế giới: Chỉ số Pháp quyền**

Dự án Tư pháp Thế giới đã xây dựng một chỉ số (index) để đánh giá mức độ thực hiện pháp quyền của các nước trên thế giới. Chỉ số này đã đưa ra thông tin chi tiết về một loạt khía cạnh giúp cho các nhà hoạch định chính sách và những người dùng khác đánh giá về việc tuân thủ pháp quyền trên thực tế của một quốc gia, xác định được điểm mạnh, điểm yếu trên cơ sở tương quan so sánh với các nước có cùng hoàn cảnh và theo dõi những thay đổi theo thời gian. Trong năm 2009, chỉ số này được đánh giá tại 35 quốc gia.

Chỉ số này bao gồm 16 hệ số chính và 68 hệ số phụ (các chỉ số), được chia thành 4 mảng lớn:

- Trách nhiệm giải trình theo luật định của chính phủ và các quan chức và các cơ quan của chính phủ;
- Luật pháp rõ ràng, công khai, ổn định và công bằng để bảo vệ các quyền cơ bản;
- Quy trình dễ tiếp cận, công bằng và hiệu quả để ban hành, quản lý và thực thi pháp luật;
- Tiếp cận công lý.

Chỉ số này dựa trên hai nguồn dữ liệu: (a) một cuộc tổng điều tra dư luận, được tiến hành bởi một số công ty điều tra, thăm dò dư luận địa phương sử dụng một mẫu đại diện gồm 1000 người trả lời trong ba thành phố lớn nhất của mỗi nước; (b) một bảng hỏi của chuyên gia gồm các câu hỏi được trả lời bởi những người hành nghề luật và các học giả trong nước chuyên về luật dân sự và thương mại, tư pháp hình sự, luật lao động và y tế công cộng.

[www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/)

### **Trung tâm Nghiên cứu Tư pháp Châu Mỹ: Sổ tay hướng dẫn xây dựng và chuẩn hóa các số liệu thống kê tư pháp của khu vực**

Tài liệu này cung cấp một mô hình để thu thập, xử lý và phổ biến các chỉ số và số liệu thống kê về tư pháp ở khu vực Châu Mỹ La tinh và vùng Ca-ri-bê và cho phép so sánh các dữ liệu khu vực. Tài liệu hướng dẫn này bao gồm các tiêu chí về tổ chức thiết chế cho việc thu thập dữ liệu, một bảng chú giải thuật ngữ để tiêu chuẩn hóa các thuật ngữ ở cấp khu vực (để sau này so sánh dữ liệu), các chi tiết kỹ thuật về những nội dung của dữ liệu được thu thập, các phương pháp thu thập dữ liệu, các công cụ phân tích dữ liệu (các chỉ số), và các chiến lược phổ biến thông tin và tính minh bạch chung.

[www.cejamericas.org/portal/](http://www.cejamericas.org/portal/)

## **9. Kết luận và khuyến nghị**

Như đã thảo luận ở phần trên, cách thức đánh giá truyền thống hoạt động của tòa án chủ yếu dựa trên tính hợp pháp trong việc xử lý từng vụ án. Trong khuôn khổ này, một tòa án được coi là hoạt động tốt nếu tuân thủ các quy định đặt ra. Các phương pháp tiếp cận quản lý mới đối với việc đánh giá hoạt động đã giới thiệu cho chúng ta một cơ chế đánh giá hoạt động tương đối khác biệt. Những cách tiếp cận đó, như chúng ta từng thấy, chủ yếu dựa vào các phương pháp mang tính thống kê, kinh tế và tài chính và việc đánh giá được nhận thức như là sự đo lường về khoảng cách giữa các kết quả được đánh giá và các mục tiêu đề ra. Như đã được minh họa rất rõ trong các ví dụ đã xem xét, các kết quả cả ở góc độ tổ chức (ngân sách, phân bổ nguồn nhân lực, v.v...) hay góc độ chính sách (thực hiện các dự án mới, v.v...) đều rất phù hợp. Tiến trình phân tích dựa trên các dữ liệu tổng hợp, thường mang tính định lượng và do vậy dựa trên việc diễn giải chi tiết về mặt thống kê và toán học.

Trên cơ sở có một khoảng cách giữa các phương pháp tiếp cận quản lý đối với việc đánh giá và các phương pháp truyền thống, không ngạc nhiên khi các thẩm phán và đội ngũ cán bộ có thể có vấn đề trong việc hiểu và chấp nhận giá trị của các phương pháp tiếp cận mới này và của những thông tin mà họ cung cấp. Kết quả là việc đánh giá hoạt động tòa án thật sự là một thách thức lớn. Trong một số trường hợp, việc thực hiện công tác đánh giá hoạt động tòa án có thể phát sinh các vấn đề liên quan đến việc giảm tính độc lập tư pháp, hay nảy sinh những nghi ngờ về năng lực của hệ thống trong việc đánh giá tính phức tạp thực sự của hoạt động tòa án. Như những nghiên cứu kinh nghiệm chỉ ra,<sup>114</sup> những vấn đề này cũng như những vấn đề khác phải được đánh giá trên cơ sở từng trường hợp một và không thể đưa ra những khuyến nghị rõ ràng và có cơ sở chắc chắn.

Trong khuôn khổ này và trên cơ sở những kinh nghiệm tích cực được đề cập trong chương này, có lẽ cần coi những dữ liệu của các hệ thống quản lý như một “cơ sở để thảo luận trong một tiến trình phối hợp,” hơn là một “phán quyết cuối cùng”. Phương pháp tiếp cận này là hợp lý, và có cân nhắc đến khó khăn của việc giải thích đúng ý nghĩa của dữ liệu cụ thể hoặc của tất cả những thông tin được thu thập bởi các hệ thống này. Một khi tính hợp pháp và tính hữu dụng của các phương pháp quản lý này đối với việc đánh giá hoạt động của tòa án được công nhận, việc mở ra một diễn đàn để thảo luận về các kết quả của việc đánh giá hoạt động là hợp lý. Thực tế, điều rất rõ ràng chính là hoạt động của tòa án cần phải được đánh giá và cải thiện từ nhiều phương diện, và những đánh giá này sẽ có lợi cho tính hợp pháp của các tòa án. Phương pháp tiếp cận này cũng giúp để tránh nguy cơ có một giá trị nhất định nào đó (có thể là về quản lý hay luật pháp) có thể chiếm ưu thế so với các giá trị khác cần phải bảo vệ trong tiến trình tư pháp. Ngoài ra, cần phải nhấn mạnh rằng, trong khi có thể học hỏi thêm rất nhiều từ các hệ thống pháp luật khác thì điều rất quan trọng đối với mỗi hệ thống pháp luật là cần phải xác định được các mục tiêu riêng của mình và các cơ chế phù hợp để đánh giá hoạt động trong đó có việc sử dụng các tiến trình mang tính tham gia. Các mục tiêu và cơ chế này bao gồm:

- Việc đánh giá hoạt động phải phục vụ cho việc hoàn thành sứ mệnh của ngành tư pháp.
- Việc đánh giá hoạt động phải được thiết kế để hỗ trợ chứ không phải để tìm kiếm các giá trị tư pháp cốt lõi như độc lập tư pháp và khách quan.
- Cần phải xây dựng các mục tiêu thể chế, tổ chức, và hoạt động thực tế phải được đánh giá trên cơ sở các mục tiêu như vậy.
- Cần xây dựng các chỉ số hoạt động đơn giản nhất có thể và duy trì tính phức tạp của hệ thống đánh giá hoạt động liên quan đến năng lực (năng lực chuyên môn và khả năng tài chính) của tòa án.
- Các hệ thống đánh giá hoạt động cần phải được xây dựng thông qua một chiến lược phát triển từng bước.
- Các mục tiêu cần phải theo tiêu chí (SMART) (và nhiều hơn nữa):
  - (a) Cụ thể (S)
  - (b) Có ý nghĩa (M)
  - (c) Tham vọng (A)
  - (d) Thực tế (R)
  - (e) Có thời hạn cụ thể (T)
  - (f) Được xây dựng thông qua một quy trình có sự tham gia nhiều bên
  - (g) Độc lập khỏi các đánh giá mang tính cá nhân
  - (h) Được nhân viên chấp nhận
  - (i) Được ủng hộ bởi sự cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo
- Các chỉ số cần phải:
  - (a) Khả thi
  - (b) Bền vững ở trung hạn và dài hạn
  - (c) Có hiệu lực và đáng tin cậy (ví dụ: phù hợp với các hoạt động mà nó đại diện)
  - (d) Cân đối và toàn diện
- Giữ cho sự phong phú và tính chính xác của các chỉ số cân bằng với tính phức tạp và chi phí để đảm bảo sự bền vững về lâu dài của việc đánh giá hoạt động.
- Các chỉ số phải được xây dựng trên cơ sở cân nhắc các dữ liệu sẵn có, các dữ liệu có thể thu thập được và chi phí của việc thu thập dữ liệu.
- Dữ liệu cần phải:
  - (a) Cụ thể
  - (b) Có thể thu thập với chi phí hợp lý
  - (c) Có thể so sánh với các tòa án khác và với các dữ liệu cùng loại
  - (d) Có thể sử dụng cho mỗi tòa án để so sánh theo thời gian
  - (e) Vừa định lượng vừa định tính
- Chất lượng của dữ liệu phải luôn được xác minh và các từ điển dữ liệu cần phải được công nhận để nâng cao tính thống nhất của dữ liệu.
- Cố gắng xây dựng quan hệ đối tác với các việc nghiên cứu, các chuyên gia tư vấn để nâng cao năng lực chuyên môn cần thiết cho việc đánh giá hoạt động.
- Công nghệ thông tin và hệ thống quản lý án tự động có thể gia tăng sự sẵn có của dữ liệu và tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu thập dữ liệu, nhưng đó không phải là một điều kiện tiên quyết cho việc xây dựng một hệ thống đánh giá hoạt động.
- Khai thác các dữ liệu đã được các tòa án thu thập.
- Tiếng nói của công dân và các đối tượng sử dụng tòa án khác cũng cần phải được lắng nghe để có thể nâng cao chất lượng dịch vụ của tòa án.
- Các cuộc điều tra ý kiến của người sử dụng dịch vụ tòa án cần phải được tiến hành trên cơ sở có sự hỗ trợ của đơn vị chuyên môn. Nếu như việc này không khả thi, các ý kiến có thể được thu thập thông qua các phiếu đơn giản mà người dùng có thể tự điền.
- Bản thân việc đánh giá hoạt động không phải là một sự kết thúc mà nó phải đạt được các kết quả ở các cấp độ cá nhân, tổ chức, hoạch định chính sách ví dụ như:

<sup>114</sup>Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., và Pauliat, H. (Eds.). (2005). Thực thi công lý ở Châu Âu và đánh giá chất lượng của nó. Paris: Montchrestien.



- (a) Thông tin cho công chúng
- (b) Nâng cao trách nhiệm giải trình
- (c) Nâng cao định hướng cho người dùng
- (d) Xác định và thúc đẩy các kinh nghiệm thực tiễn tốt
- (e) Học tập của tổ chức
- (f) Xác định nhu cầu đào tạo
- (g) Khen thưởng thành tích hoạt động của cơ quan
- (h) Khen thưởng thành tích hoạt động của cá nhân
- (i) Phân bổ nguồn lực
- (j) Lập kế hoạch chiến lược
- (k) Cạnh tranh nguồn lực

- Thanh tra tư pháp và các cơ quan thanh tra khác như tòa án tài chính và các cơ quan quản lý tòa án cần phải tham gia thường xuyên vào các mảng khác nhau của việc đánh giá hoạt động.
- Các cơ quan giám sát cần phải được trao quyền để tham mưu cho tòa án về các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động.
- Đánh giá hoạt động tòa án là một điều kiện tiên quyết cho bất cứ một sáng kiến cải cách tư pháp nào.

## VII. CÁC BỘ QUY TẮC ỨNG XỬ VÀ CÁC CƠ CHẾ KỶ LUẬT

### 1. Giới thiệu

Vai trò của thẩm phán gắn liền với một tập hợp các đặc điểm và giá trị vốn rất cần thiết cho việc thực hiện chức năng xét xử. Nổi bật trong đó là các giá trị như sự liêm chính, tính khách quan và độc lập cũng như sự chuyên cần thực hiện các chức năng của thẩm phán (vì khi công lý bị trì hoãn có nghĩa là công lý bị từ chối). Thẩm phán được trông đợi sẽ thực hiện công việc của họ trong phạm vi thẩm quyền và đối xử với các đương sự, nhân chứng và luật sư bằng thái độ lịch thiệp và tôn trọng. Thẩm phán cũng được trông đợi sẽ cư xử trung thực và đúng mực trong khi thực hiện nhiệm vụ cũng như trong đời sống cá nhân để truyền tải sự tin tưởng và lòng tin trong cộng đồng, ứng xử thận trọng để tránh hành vi hạ thấp nhiệm vụ cao cả của họ.<sup>115</sup>

Kỷ luật tư pháp từ lâu đã tồn tại dưới nhiều hình thức. Tuy nhiên, tính liên quan về kinh tế, xã hội và chính trị của chức năng tư pháp đã thúc đẩy các sáng kiến ở cấp quốc tế cũng như quốc gia, nhằm khớp nối một cách chi tiết các giá trị nói trên và thúc đẩy việc thực hiện các giá trị trong thực tế.

#### Hộp 52. Các bộ quy tắc quốc tế: "Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo"<sup>a</sup>

Ở cấp quốc tế, tài liệu toàn diện nhất và nổi tiếng về chủ đề này là "Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo."<sup>b</sup> Vào năm 2000, UNODC phối hợp với tổ chức Minh bạch Quốc tế đã triệu tập một cuộc họp đầu tiên cho Chánh án và thẩm phán cao cấp từ 8 nước châu Á và châu Phi với mục đích xem xét các phương thức củng cố các cơ quan và thủ tục tư pháp tại các nước tham gia và các nước khác. Thông qua một loạt các cuộc họp kể từ đó, nhóm đã xây dựng Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo,<sup>c</sup> một bộ quy tắc ứng xử cho nhân viên tòa án,<sup>d</sup> một bản Bình luận Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo cũng như tài liệu bồi dưỡng về đạo đức tư pháp. Các công cụ khác bao gồm một công cụ học tập điện tử về đạo đức tư pháp và một hướng dẫn kỹ thuật cho việc tăng cường đạo đức và năng lực tư pháp.<sup>e</sup> Ban đầu, nguyên tắc Bang-ga-lo đã được soạn thảo từ 24 bộ quy tắc ứng xử tư pháp khác nhau cũng như 8 tài liệu được soạn thảo ở cấp quốc tế, chủ yếu là tài liệu về khái niệm độc lập tư pháp. Sau đó, tài liệu đã được lấy ý kiến rộng rãi trong các Chánh án và thẩm phán cấp cao của hơn 75 Quốc gia thành viên.

Nguyên tắc Bang-ga-lo được xây dựng xung quanh 6 giá trị cơ bản: "độc lập", "khách quan", "liêm chính", "đúng mực", "bình đẳng", và "năng lực và siêng năng." Một định nghĩa ngắn về ý nghĩa của từng giá trị trong số các giá trị đó đối với bộ máy tư pháp cũng được cung cấp cũng như một danh sách hành vi/thái độ xử sự được trông đợi đối với thẩm phán trong việc áp dụng các giá trị cơ bản này. Nguyên tắc Bang-ga-lo rõ ràng nhắm tới các quốc gia chưa có bộ quy tắc ứng xử tư pháp để các quốc gia này thông qua và thực hiện.

Những ý nghĩa hành vi của các giá trị và ứng xử tư pháp được chính thức ghi nhận trong Nguyên tắc Bang-ga-lo đã được phân tích thêm trong một văn bản bình luận mở rộng.<sup>f</sup> Nguyên tắc Bang-ga-lo cũng như văn bản bình luận đã được các thẩm phán đại diện cho nhiều nước và các chuyên gia thảo luận vào những dịp khác nhau. Gần đây hơn, UNODC cũng đã tài trợ một tài liệu tập huấn về đạo đức tư pháp,<sup>g</sup> cũng như một chương trình đào tạo dựa trên máy tính, mà hiện đang được phát triển.

<sup>115</sup>Xem J. M. Shaman, S. Lubert và J. J. Alfani, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995. Trang 1-28.

<sup>a</sup> [www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf).

<sup>b</sup> Một bộ quy tắc giữa các quốc gia khác đã được phát triển cho các nước Mỹ La-tinh. Phiên bản tiếng Anh của tài liệu này có thể được tìm thấy trên Internet bằng cách gõ "Bộ quy tắc đạo đức tư pháp Mỹ Latinh".

<sup>c</sup> Cuộc họp thứ ba của Nhóm Tư pháp về Tăng cường liêm chính tư pháp, Cô-lôm-bô, tháng 01/2003. Đăng trên [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).

<sup>d</sup> Cuộc họp thứ tư của Nhóm Tư pháp về Tăng cường liêm chính tư pháp, Viên, 27- 28/10/2005. Đăng trên tại [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>e</sup> Xem thêm thông tin về công việc của Nhóm tư pháp về Tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp trên [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>f</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_commentary-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf).

<sup>g</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf)

### 2. Các quy tắc ứng xử tư pháp

Các bộ quy tắc ứng xử tư pháp với các tên gọi khác nhau "Nguyên tắc" hay "Hướng dẫn" ở cấp quốc gia là một hiện tượng xuất hiện khá gần đây. Trước những năm 1970, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp chi tiết chỉ tồn tại ở Hoa Kỳ. Sau đó, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp đã được phát triển tại một số Quốc gia thành viên, chủ yếu là các nước theo hệ thống luật án lệ. Tuy nhiên trong những năm gần đây, rất nhiều Quốc gia thành viên đã ban hành hoặc đang xây dựng các bộ quy tắc ứng xử tư pháp hoặc bằng cách áp dụng Nguyên tắc Bang-ga-lo hoặc bằng cách lấy ý tưởng từ các nguyên tắc này: Phi-líp-pin, Xéc-bi-a, Gioóc-đa-ni, Áp-ga-ni-xtan, Bê-la-rút, Bô-li-vi-a, Bun-ga-ri, Buốc-ki-na Pha-xô, Anh và xứ Wales, Ê-cu-a-đo, Đức, Hy Lạp, Hung-ga-ri, I-rắc, Lát-vi-a, Lít-va, quần đảo Marshall, Mauritius, Mê-xi-cô, Na-mi-bi-a, Hà Lan, Ni-giê-ri-a, Slô-ve-ni-a, U-dơ-bê-ki-xtan, Vê-nê-zu-ê-la và một số các nước Đông Phi.

Tại hầu hết các Quốc gia thành viên, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp đã được thông qua theo sáng kiến và với sự tham gia của các thành viên có vai trò quan trọng của ngành tư pháp, bao gồm, ví dụ như Hoa Kỳ,<sup>116</sup> Ni-giê-ri-a<sup>117</sup> và Ru-ma-ni.<sup>118</sup> Các bộ quy tắc ứng xử tư pháp cũng đã được ban hành đối với nhân viên tòa án tại các nước khác nhau, chẳng hạn Hoa Kỳ,<sup>119</sup> Ru-ma-ni,<sup>120</sup> Xéc-bi-a và Nga.

Tại một số Quốc gia thành viên, bao gồm cả I-ta-li-a và Hoa Kỳ (ở cấp liên bang cũng như cấp bang), vi phạm bộ quy tắc có thể dẫn đến các chế tài. Tại những Quốc gia thành viên khác, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp không được coi là các quy định bắt buộc phải thi hành, mà chỉ là một hướng dẫn lý tưởng đối với ứng xử tư pháp, chẳng hạn các bộ quy tắc đã được thông qua tại Ca-na-đa, Úc và ở Anh và xứ Wales. Tại những nước này, các hướng dẫn có tính ràng buộc đối với thẩm phán ngay cả trong lĩnh vực ứng xử tư pháp được coi là trái ngược với giá trị độc lập tư pháp.

<sup>116</sup> Giáo luật Đạo đức tư pháp đầu tiên của Hoa Kỳ đã được soạn thảo bởi một ủy ban gồm thẩm phán và luật sư đứng đầu là Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ, W.H. Taft.

<sup>117</sup> Văn bản của Bộ quy tắc ứng xử của cán bộ tư pháp Ni-giê-ri-a đã được Ngài M. L. Uwais, Chánh án Ni-giê-ri-a xây dựng và một ủy ban thẩm phán cao cấp do chính Chánh án đứng đầu thảo luận. Bản sao sạch sau đó được trình lên và phê duyệt bởi Hội nghị Thẩm phán Toàn Ni-giê-ri-a. Xem Bộ quy tắc ứng xử của cán bộ tư pháp Ni-giê-ri-a tại [www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm](http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm).

<sup>118</sup> Bộ quy tắc đạo đức của thẩm phán Ru-ma-ni đã được Hội đồng Thẩm phán Tối cao thông qua.

<sup>119</sup> [www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx](http://www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx).

<sup>120</sup> Bộ quy tắc này có thể xem trên internet bằng cách gõ "Romanian code of ethics for court clerks."

<sup>121</sup> Xem trang 3-4 của "Nguyên tắc đạo đức của Thẩm phán" Ca-na-đa tại [www.cjc-ccm.gc.ca](http://www.cjc-ccm.gc.ca). Xem thêm Lời nói đầu của "Hướng dẫn Ứng xử tư pháp Anh và xứ Wales" tại [www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance\\_guide\\_to\\_judicial\\_conduct\\_update\\_2008.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf).



Tại hầu hết các Quốc gia thành viên đã thông qua bộ quy tắc ứng xử tư pháp, bộ quy tắc được coi là một tài liệu sống bởi vì "trách nhiệm của thẩm phán và nhận thức của công chúng về các tiêu chuẩn mà thẩm phán phải tuân thủ không ngừng tăng lên."<sup>122</sup> Hơn nữa, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp quốc gia khác nhau về cấu trúc bên trong cũng như về việc áp dụng. Những sự khác biệt chính có thể được minh họa cùng các ranh giới không rõ ràng giữa các nước theo hệ thống luật án lệ và các nước theo hệ thống luật thành văn.

### Hộp 53. Các bộ quy tắc ứng xử tư pháp tại các nước theo hệ thống luật án lệ

Tại các nước có truyền thống pháp luật Anh-lô Xắc-xông, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp có cùng loại cấu trúc như được mô tả có sự dẫn chiếu đến Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo. Các bộ quy tắc này quy định một tập hợp những nguyên tắc chung về đạo đức tư pháp (thường được có tên gọi "giáo luật") vốn dĩ cần thúc đẩy ứng xử tư pháp bao hàm sự cần thiết phải giữ vững niềm tin của công chúng đối với ngành tư pháp. Các nguyên tắc (hoặc giáo luật) minh họa một cách khái quát ý nghĩa của các giá trị cơ bản về vai trò tư pháp, chẳng hạn: độc lập, liêm chính, vô tư, đúng thẩm quyền và siêng năng. Tiếp sau những nguyên tắc như vậy là danh sách các quy định liên quan đến những gì thẩm phán có thể và không được làm trong việc áp dụng những nguyên tắc đó, cả khi thực hiện nhiệm vụ xét xử cũng như khi không thực hiện nhiệm vụ, với sự chú ý đặc biệt đến các hoạt động chính trị và các hoạt động ngoài tư pháp. Mặc dù những quy định như vậy là ràng buộc và có hiệu lực thi hành, không phải mọi vi phạm đều dẫn đến việc áp dụng chế tài kỷ luật: các yếu tố như mức độ nghiêm trọng của vi phạm, các vi phạm kỷ luật trước đó, các hậu quả tiêu cực đối với hình ảnh của bộ máy xét xử cũng như tất cả các khía cạnh khác cần phải được tính đến.

Như với mọi quy định thành văn, các quy tắc ứng xử dành chỗ cho việc giải thích. Để giảm thiểu phạm vi giải thích không đúng, một số các phương tiện sau đây được thông qua:

(a) Một điều luật về giải thích thuật ngữ được gắn với bộ quy tắc để tiếp tục xác định ý nghĩa của các từ ngữ được sử dụng trong các bộ quy tắc ứng xử.

(b) Mỗi tập hợp quy tắc trong bộ quy tắc kèm theo bình luận về ý nghĩa của các quy tắc đó và đưa ra các ví dụ về hành vi "đúng đắn" hoặc "không đúng đắn". Các bình luận không có tính chất ràng buộc, mà chỉ đơn giản là đưa ra hướng dẫn về mục đích, ý nghĩa và áp dụng đúng các quy tắc.

(c) Tại nhiều quốc gia, thẩm phán có nghi ngờ về ý nghĩa của các quy tắc có quyền hỏi lại và được một cơ quan có đủ điều kiện và thẩm quyền tư vấn. Đáng lưu ý là nghi ngờ đã được đặt ra đối với việc ý kiến tư vấn có cần được đưa ra hay không, chủ yếu là khi cơ quan tư vấn cũng được trao quyền hạn xử lý kỷ luật (ý muốn nói việc cơ quan tư vấn vừa giải thích các quy tắc ứng xử vừa tiến hành xử lý kỷ luật trên cơ sở các quy tắc đó có thể dẫn đến sự tùy tiện hoặc lạm quyền). Đặc biệt trong trường hợp như vậy, tồn tại lo ngại rằng việc cho ý kiến tư vấn có thể ràng buộc chính cơ quan tư vấn phải ra ngay một kết quả xử lý kỷ luật mà sau đó khi tất cả các sự kiện liên quan đã được xác định rõ họ lại hối tiếc về việc xử lý kỷ luật này. Mặc dù xét về bản chất các ý kiến không có tính ràng buộc, một số trong các cơ quan này bổ sung một quy định chỉ rõ tính chất dự kiến của ý kiến và nêu rõ rằng cơ quan tư vấn có thể có quan điểm khác trong tương lai nếu có thêm sự kiện.

Những tác động tích cực của các biện pháp như vậy được củng cố thêm bởi thực tế là tính chất, nội dung và giải thích đối với rất nhiều bộ quy tắc ứng xử tư pháp (giá trị, nguyên tắc, bình luận và ý kiến tư vấn) có thể dễ dàng truy cập được toàn văn trên Internet.<sup>9</sup> Khả năng tiếp cận sẵn sàng của tài liệu này cũng có thể hỗ trợ cho công dân cũng như những người quan tâm đến việc thúc đẩy đạo đức tư pháp

<sup>9</sup> [www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm](http://www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm).

Nếu một mặt có những quốc gia có bộ quy tắc đạo đức tư pháp được thúc đẩy thi hành hoặc bắt buộc phải thi hành, cũng có nhiều quốc gia trong đó kỷ luật tư pháp được thi hành mà không có một bộ quy tắc ứng xử tư pháp nào. Đó là trường hợp, chẳng hạn, tại hầu hết các nước có truyền thống luật thành văn, được thể hiện trong một khảo sát gần đây của Mạng lưới châu Âu của Các hội đồng Ngành tư pháp liên quan đến ứng xử tư pháp tại 17 nước châu Âu.<sup>123</sup> Tại hầu hết các nước này, các quyết định kỷ luật được tuyên bố, tới một phạm vi rộng, là việc áp dụng các nguyên tắc được thể hiện bằng những thuật ngữ khá mơ hồ (chẳng hạn tại Áo, Pháp, Bỉ, Đan Mạch, Phần Lan, Thụy Điển, và cho đến năm 2006, I-ta-li-a). Tại một số nước, chẳng hạn như Đức, việc xử lý kỷ luật có tham khảo các văn bản luật quy định về kỷ luật của công chức, với việc loại bỏ những quy định không phù hợp với vai trò xét xử (chẳng hạn như quy định phải tuân theo hướng dẫn của người đứng đầu văn phòng). Hệ quả là tại những nước đó, kiến thức về những ứng xử tư pháp không phù hợp và có thể bị trừng phạt có thể được rút ra chỉ bằng việc phân tích toàn bộ các quy định về kỷ luật trước đó, những quy định vốn không dễ truy cập đối với công chúng hoặc thậm chí đối với các học giả. Một hệ thống kỷ luật như vậy đã bị chỉ trích vì hai lý do hoàn toàn khác nhau: (a) do sự tùy nghi ở mức cao của cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật có thể là một mối đe dọa cho sự độc lập, trong chừng mực sự tùy nghi này có thể bị lạm dụng để xử phạt các thẩm phán vì những định hướng xét xử của họ; và (b) do một sự tùy nghi ở mức cao được đặt trong tay của cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật, mà thông thường toàn bộ thành viên hoặc phần lớn thành viên là thẩm phán, có thể làm cho hệ thống xử lý kỷ luật không hiệu quả, vì các thành viên của các cơ quan đó có thể sẽ sử dụng quyền hạn xử lý kỷ luật của họ với sự khoan dung quá mức khi phán xét các hành vi không đúng đắn của thẩm phán đồng nghiệp. Tuy nhiên, cần nói thêm rằng gần đây các bộ quy tắc ứng xử tư pháp cũng đã được ban hành hoặc đang trong quá trình được thông qua ở các nước theo hệ thống luật thành văn.

### Hộp 54. Những xu hướng áp dụng các bộ quy tắc ứng xử tư pháp tại các nước theo hệ thống luật thành văn

Một số nước có truyền thống luật thành văn đã ban hành hoặc đang chuẩn bị các bộ quy tắc ứng xử tư pháp. Tây Ban Nha đã đưa vào quy chế của ngành tư pháp (*Ley organica del poder judicial*) một danh sách 39 vi phạm kỷ luật được phân loại theo ba nhóm khác nhau (vi phạm rất nghiêm trọng, vi phạm nghiêm trọng, vi phạm ít nghiêm trọng); Ru-ma-ni có một bộ quy tắc bao gồm 33 quy tắc cơ bản, Pháp và Hà Lan đang trong quá trình xây dựng một bộ quy tắc ứng xử tư pháp chi tiết, có tính chất bắt buộc thi hành; I-ta-li-a ban hành một luật vào năm 2006 bao gồm không chỉ một danh sách chi tiết các vi phạm kỷ luật trong khi hoặc khi không thực hiện nhiệm vụ xét xử mà còn bao gồm các loại chế tài có thể áp dụng đối với những vi phạm đó. Tại Ba Lan, Xlô-va-ki-a và Hung-ga-ri, các quy tắc ứng xử tư pháp được hiệp hội thẩm phán quốc gia xây dựng và/hoặc được Hội đồng Tư pháp Quốc gia thông qua. Mặc dù không có ràng buộc về mặt pháp lý, các quy tắc ứng xử này chắc chắn ảnh hưởng đến các quyết định kỷ luật và trong bất kỳ trường hợp nào đều là dấu hiệu rõ ràng cho thấy xu hướng thông qua các quy tắc quy định về ứng xử tư pháp như là một thành phần thiết yếu trong hoạt động của hệ thống tư pháp đang ngày càng lan rộng đến nhiều quốc gia theo hệ thống luật thành văn.

Trong khi việc thông qua các bộ quy tắc ứng xử tư pháp còn hạn chế ở các nước có truyền thống luật thành văn, việc sắp xếp lại những bộ quy tắc đã được thông qua cũng như bộ quy tắc đang được xây dựng được thực hiện theo một cấu trúc khác với những bộ quy tắc theo hệ thống luật án lệ trong việc quy định về hành vi tư pháp khi đang hoặc không xét xử. Không có bình luận hoặc giải thích thuật ngữ và cũng không có ý kiến tư vấn nào được đưa ra. Danh sách các vi phạm kỷ luật có cùng cấu trúc như một bộ luật hình sự. Một cấu trúc tương tự cũng đã được thông qua tại Bộ quy tắc ứng xử tư pháp Trung Quốc, trong đó bao gồm 50

<sup>122</sup> Trích dẫn từ Lời nói đầu của "Hướng dẫn Ứng xử tư pháp Anh và xứ Wales"; về trang web xem chú ý trước.

<sup>123</sup> [www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf](http://www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf).

quy định về kỷ luật. Một số nước, chẳng hạn I-ta-li-a, cũng quy định rằng thủ tục áp dụng trong việc xử lý kỷ luật phải giống như thủ tục tố tụng hình sự "trong phạm vi mà thủ tục này áp dụng được."

Tại hầu hết các Quốc gia thành viên, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp đã được thông qua tiếp theo các sáng kiến và với sự tham gia của các thành viên cấp cao của ngành tư pháp, chẳng hạn, tại Hoa Kỳ, tại Ru-ma-ni, tại Anh và xứ Wales. Tại một số Quốc gia thành viên, quá trình xây dựng các bộ quy tắc ứng xử của thẩm phán cũng như của thư ký tòa án đã có sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan của hệ thống xét xử, chẳng hạn tại Ni-giê-ri-a, Ru-ma-ni và Xéc-bi-a. Sự tham gia đặc biệt nhằm theo đuổi hai mục tiêu lớn: một mặt, đảm bảo rằng bộ quy tắc sẽ phản ánh các tiêu chuẩn đạo đức, nội dung và những thách thức mà môi trường đặt ra, mặt khác, là việc tuân thủ bộ quy tắc có thể đạt được tốt hơn thông qua sự tham khảo ý kiến rộng rãi với các bên liên quan.

### Hộp 55. Xây dựng bộ quy tắc ứng xử tư pháp Ni-giê-ri-a

Năm 1995, Hội nghị Thẩm phán Toàn Ni-giê-ri-a yêu cầu xây dựng một bộ quy tắc ứng xử tư pháp bằng văn bản. Người đứng đầu Tòa án Tối cao chỉ định một ủy ban soạn thảo bao gồm các thẩm phán cấp cao. Dự thảo do ủy ban chuẩn bị lần đầu tiên đã được một hội đồng do Chánh án Tòa tối cao Ni-giê-ri-a chủ tọa và bao gồm tất cả các Chánh án của 36 bang của Ni-gê-ri-a thảo luận. Sau đó các tài liệu đã được gửi cho thẩm phán tòa án các cấp để lấy ý kiến bình luận và phản hồi. Các phản hồi thu được đã được thảo luận một lần nữa tại Hội đồng Chánh án. Bản sửa đổi của Bộ quy tắc đã được trình ra Hội nghị Thẩm phán Tòa án cấp dưới Toàn Ni-gê-ri-a được tổ chức hai năm một lần và Hội nghị Tòa án cấp trên Toàn Ni-giê-ri-a để xem xét thêm; hai Hội nghị cuối cùng đã phê duyệt "Bộ quy tắc ứng xử của cán bộ xét xử của Cộng hòa Liên bang Ni-giê-ri-a" chính thức vào năm 1997.<sup>o</sup>

<sup>o</sup> Thông tin liên quan đến quá trình xây dựng Bộ quy tắc ứng xử của cán bộ xét xử Ni-giê-ri-a (được tóm tắt tại đây) đã được Chánh án Tòa án Tối cao của Ni-giê-ri-a cung cấp, The On. M. L. Uwais. Xem Bộ quy tắc này tại [www.Ni-giê-ri-a-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm](http://www.Ni-giê-ri-a-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm).

### Hộp 56. Xây dựng Bộ quy tắc đạo đức của thư ký tòa án Ru-ma-ni

Sáng kiến xây dựng một quy tắc đạo đức cho nhân viên tòa án đã được đưa ra bởi Trường Thư ký Tòa án Quốc gia (NSC) phối hợp với Sáng kiến Pháp luật Á-Âu và Trung Âu của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ (CEELI). Để đảm bảo độ tin cậy và có được những hiểu biết từ tất cả những người tham gia quan trọng trong lĩnh vực tư pháp, Ban soạn thảo bao gồm đại diện của Bộ Tư pháp, lãnh đạo của NSC, công đoàn của thư ký tòa án, đại diện của Tòa Phúc thẩm Bu-ca-rét, Đoàn luật sư Bu-ca-rét, Cơ quan Công chức Quốc gia, Văn phòng Công tố của Tòa Phá án Tối cao và đại diện của CEELI. Dự thảo Bộ quy tắc đã được đăng trên trang web của NSC và đã được gửi xin ý kiến của các tòa án trên toàn quốc, Bộ Tư pháp, Viện Thẩm phán Quốc gia và các cơ quan công khác. Hội đồng Thẩm phán Cao cấp, chịu trách nhiệm phê duyệt cuối cùng đối với Bộ quy tắc này, đã thành lập một nhóm công tác và nhóm công tác đã xem xét những đề xuất nhận được và cuối cùng đã phê duyệt "Quy tắc đạo đức của Thư ký tòa án" của Ru-ma-ni vào tháng 4/2005.<sup>o</sup>

<sup>o</sup> Xem chi tiết thêm và cụ thể hơn về các thủ tục được thông qua đối với việc xây dựng và phê duyệt Bộ quy tắc tại [www.abanet.org/rol/publications/romania\\_clerks\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf).

<sup>124</sup> [www.accci.com.au/code.htm](http://www.accci.com.au/code.htm).

<sup>125</sup> Giáo luật Đạo đức tư pháp của Hoa Kỳ đã được soạn thảo bởi một ủy ban gồm các thẩm phán và luật sư đứng đầu là Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ, WH Taft.

<sup>126</sup> Bộ quy tắc đạo đức của Thẩm phán đã được thông qua bởi Hội đồng Thẩm phán Tối cao.

### 3. Cơ chế xử lý kỷ luật và chế tài

Ở một số nước theo hệ thống luật án lệ, chế tài duy nhất đối với hành vi sai trái trong lĩnh vực tư pháp là bãi nhiệm thẩm phán. Đó là trường hợp, chẳng hạn, ở Úc và Ca-na-đa. Hội đồng Tư pháp Ca-na-đa (chỉ bao gồm các thẩm phán) được trao quyền điều tra các khiếu nại, tố cáo về hành vi sai trái trong lĩnh vực tư pháp của thẩm phán liên bang. Nếu tìm thấy bằng chứng về hành vi sai trái nghiêm trọng Hội đồng có thể kiến nghị với Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc bãi nhiệm thẩm phán. Bộ trưởng phải được sự chấp thuận của Hạ viện cũng như Thượng viện. Ngoài ra, tại Úc, biện pháp khắc phục duy nhất cho hành vi sai trái trong lĩnh vực tư pháp là bãi nhiệm thẩm phán và thủ tục tương tự như thủ tục được thông qua tại Ca-na-đa.

Cho đến nửa sau của thế kỷ trước, Hoa Kỳ đã có một quan điểm tiếp cận theo kiểu "tất cả hoặc không có gì", chỉ thích hợp để xử lý các trường hợp có hành vi hết sức sai trái. Thẩm phán liên bang có thể bị bãi nhiệm nếu bị tố cáo (tố cáo chính thức được xác định bởi Hạ viện và sau đó được phán xét bởi Thượng viện). Thẩm phán tiểu bang có thể bị bãi nhiệm bằng tố cáo và/hoặc các thủ tục không kém phức tạp là bãi nhiệm bằng việc bỏ phiếu theo đa số tại nơi công tác. Những biện pháp khắc phục cực đoan và không hiệu quả đó vẫn còn tồn tại, nhưng bắt đầu từ những năm 1960, các bộ quy tắc ứng xử tư pháp đã dần dần được thực thi tại tất cả 50 bang cũng như ở cấp liên bang.

### Hộp 57. Sáng kiến xử lý kỷ luật, thủ tục và chế tài tại Hoa Kỳ

(a) Ở cấp bang, việc thông qua các bộ quy tắc ứng xử tư pháp, tương tự như nhau, được áp dụng bởi các tổ chức hoạt động vì mục tiêu ứng xử tư pháp có thành viên đều là thẩm phán, luật sư và công dân có uy tín, với tỷ lệ thành phần khác nhau đối với từng bang.<sup>o</sup> Các tổ chức như vậy được trao quyền tiến hành điều tra sau khi có đơn khiếu nại của công dân hoặc thậm chí là *đương nhiên*. Thủ tục là bán tư pháp [quasijudicial] và các tổ chức này có thể, tùy thuộc vào từng bang, áp đặt hay kiến nghị đến một cơ quan cấp cao hơn về nhiều chế tài đối với hành vi sai trái trong lĩnh vực tư pháp như khiển trách, cảnh cáo, phạt tiền, đình chỉ, buộc về hưu hoặc bãi nhiệm. Các quyết định xử lý kỷ luật của các tổ chức hoạt động vì mục tiêu ứng xử tư pháp luôn có thể được khiếu nại lên một tòa án cao hơn của bang. Tại những bang khác nhau, các hoạt động xử lý kỷ luật của các tổ chức này được công bố ở các giai đoạn khác nhau của quá trình tố tụng kỷ luật (trong quá trình điều tra hoặc khi các cáo buộc được thụ lý hoặc khi các chế tài được áp dụng).

(b) Ở cấp liên bang, tố cáo vẫn là biện pháp khắc phục duy nhất có sẵn để bãi nhiệm thẩm phán. Từ năm 1980, một đạo luật liên bang, Luật về Tình trạng không có năng lực và Ứng xử tư pháp, cho phép công dân bất kỳ nộp đơn khiếu nại ra tòa án phúc thẩm có thẩm quyền để khiếu nại rằng một thẩm phán liên bang có hành vi làm tổn hại hoạt động đúng đắn của cơ quan xét xử (bao gồm cả những trường hợp không có năng lực về tâm thần hoặc thể chất có thể có). Chánh án của tòa án có thẩm quyền xem xét khiếu nại và bác khiếu nại hoặc, nếu có đầy đủ căn cứ, chỉ định một ủy ban gồm các thẩm phán điều tra vụ việc và chuẩn bị một bản báo cáo cho Hội đồng Tư pháp của Tòa án và Hội đồng này có thể bác đơn khiếu nại hoặc tiến hành phán xét vụ việc và thậm chí áp đặt các biện pháp trừng trị như phê bình hoặc khiển trách thẩm phán bằng cách thông báo riêng hoặc bằng cách tuyên bố công khai. Trong trường hợp hành vi sai trái rất nghiêm trọng, Hội đồng Tư pháp có thể yêu cầu Hội nghị Tư pháp Hoa Kỳ (đứng đầu là Chánh án Tòa án Tối cao và bao gồm các thẩm phán đại diện cho tất cả các tòa khu vực đưa vụ việc ra trước Hạ viện cho khả năng có tố cáo xảy ra. Những người khiếu nại hoặc các thẩm phán cho rằng bị thiệt hại bởi hành động của Hội đồng có thể nộp đơn lên Hội nghị Tư pháp Hoa Kỳ để nghị xem xét lại.

Điều đáng chú ý là:

Khiếu nại, một loại tố cáo, được xem xét và giải quyết tại tất cả các cấp của thủ tục xử lý kỷ luật (hoặc thủ tục xác định không đủ năng lực làm việc) chỉ do các thẩm phán (Chánh án các tòa phúc



thẩm, thành viên các ủy ban điều tra và hội đồng tư pháp của tòa phúc thẩm, Hội nghị Tư pháp Hoa Kỳ).

Người khiếu nại phải được thông báo về thủ tục xử lý kỷ luật và kết quả xử lý và được quyền nộp đơn đề nghị xem xét lại.

Trong năm 2004, Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ đã bổ nhiệm một hội đồng thực hiện việc đánh giá tính hiệu quả của hệ thống xử lý kỷ luật. Hội đồng đã xem xét các khiếu nại đã bị bác bỏ và thực hiện nhiều cuộc phỏng vấn. Mặc dù hài lòng với kết quả của cuộc thẩm tra, trong năm 2006 Hội đồng đã đưa ra một số khuyến cáo.<sup>b</sup> Trong đó, các tòa án huyện cần cung cấp thông tin tốt hơn cho công dân về quyền được khiếu nại và cách thức thực hiện khiếu nại cũng như việc các chương trình định hướng đặc biệt cần được thiết lập cho các Chánh án mới được bổ nhiệm để tránh việc bác đơn khiếu nại không đúng thủ tục theo quy định của pháp luật.

Ở cấp bang cũng như cấp liên bang, khiếu nại về hành vi tư pháp cần phải bị bác nếu liên quan trực tiếp đến nội dung của các quyết định xét xử hoặc các quy định về thủ tục.

<sup>a</sup> [www.ajs.org/ethics/eth\\_jud\\_conduct.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp).

<sup>b</sup> [www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf).

#### Hộp 58. Sáng kiến xử lý kỷ luật, thủ tục và chế tài tại các nước theo hệ thống luật thành văn

Tại các nước theo hệ thống luật thành văn, có sự khác biệt đáng kể về các sáng kiến kỷ luật, thành phần của các cơ quan chịu trách nhiệm xử lý kỷ luật và các chế tài kỷ luật. Có thể kể đến một số sự khác biệt như sau:

(a) Tại một số nước, sáng kiến xử lý kỷ luật thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, và quyền hạn như vậy được chia sẻ với các cơ quan khác: ở I-ta-li-a là với Tổng Công tố [Prosecutor General] tại Tòa Phá án và ở Pháp là với những người đứng đầu các tòa phúc thẩm. Tại Áo, thẩm quyền tập thể như vậy cũng áp dụng đối với thủ tục xử lý kỷ luật, tiến hành điều tra và phán xét (những người thực hiện điều tra không tham gia vào hội đồng xét kỷ luật).

(b) Tại một số nước, quyền hạn xử lý kỷ luật được trao duy nhất cho một tập thể hoạt động ở cấp quốc gia (ví dụ như ở I-ta-li-a, thẩm quyền xử lý kỷ luật cấp sơ thẩm thuộc về Hội đồng Thẩm phán Tối cao, trong khi thẩm quyền cấp phúc thẩm được trao cho Tòa Phá án). Tại một số nước khác, chẳng hạn như Đức và Áo, thẩm quyền xử lý kỷ luật cấp sơ thẩm thuộc về các cơ quan hoạt động ở cấp tòa phúc thẩm.

(c) Tại một số nước, các hội đồng có thành phần hoàn toàn là thẩm phán (chẳng hạn tại Áo và Đức). Ở những nước khác, các hội đồng xét kỷ luật có thành viên phần lớn là thẩm phán và một thiểu số những người không phải là thẩm phán (chẳng hạn luật sư, giảng viên luật và những người khác), như ở I-ta-li-a và Pháp. Tuy nhiên, cấp xử lý kỷ luật phúc thẩm được giao cho các cơ quan chỉ bao gồm thẩm phán. Đáng chú ý là ở xử lý kỷ luật đầu tiên, các hội đồng xét kỷ luật tại I-ta-li-a và Pháp cũng bao gồm các công tố viên nhà nước trong bối cảnh thẩm phán cũng như công tố viên thuộc cùng đội ngũ (tức là, họ cùng được tuyển dụng và có thể chuyển từ chức danh này đến chức danh kia trong quá trình công tác của họ). Ở I-ta-li-a, bộ quy tắc ứng xử, thủ tục xử lý kỷ luật và các hội đồng kỷ luật là như nhau đối với thẩm phán cũng như công tố viên. Tại một số nước, chẳng hạn Pháp, Đức và Bỉ, người đứng đầu tòa án có thẩm quyền xử phạt thẩm phán các tòa án của họ một cách trực tiếp với chế tài nhẹ như cảnh cáo.

(d) Tại hầu hết các quốc gia theo hệ thống luật thành văn, các loại và số lượng các chế tài kỷ luật khác nhau. Chế tài kỷ luật bao gồm các biện pháp từ cảnh cáo đến sa thải (trong một số trường hợp với giảm hay cắt lương hưu). Một số chế tài có tính chất tài chính, chẳng hạn giảm lương (như tại Áo, Bỉ, Pháp, Đức, Hung-ga-ri và Xlô-va-ki-a) hoặc phạt tiền (như tại Đan Mạch, Đức và Tây Ban Nha). Một số chế tài khác có ý nghĩa tài chính như việc hạ chức vụ (chẳng hạn tại Pháp) hoặc thâm niên công tác (chẳng hạn tại I-ta-li-a). Tại hầu hết các nước, các biện pháp kỷ luật còn bao gồm việc chuyển sang tòa án khác. Tại tất cả các nước, thẩm phán có thể bị đình chỉ chức năng của mình nếu bị tố cáo thực hiện hành vi sai trái rất nghiêm trọng hoặc vi phạm hình sự.

(e) Giống như tại các nước theo hệ thống luật án lệ, các biện pháp đảm bảo được quy định cho các thẩm phán bị nghi ngờ hoặc bị xử lý kỷ luật về việc thực hiện hành vi sai trái. Ngay từ ban đầu của thủ tục xử lý kỷ luật, thẩm phán có quyền phát biểu ý kiến và có quyền được luật sư hỗ trợ (trên thực tế thường là thẩm phán khác hỗ trợ) ở tất cả các giai đoạn của thủ tục xử lý kỷ luật. Hơn nữa, tại tất cả các nước, thẩm phán là người bị kết án về hành vi sai trái có quyền yêu cầu xem xét lại bản án thông qua một thủ tục hành chính hoặc tư pháp hoặc cả hai thủ tục (chẳng hạn tại Đức).

(f) Tại những nước theo hệ thống luật thành văn, vai trò của công dân trong thủ tục xem xét xử lý kỷ luật là rất hạn chế. Tại hầu hết các nước, không có thủ tục chính thức về việc nộp đơn khiếu nại của công dân. Chắc chắn họ có thể gửi đơn khiếu nại về hành vi sai trái trong lĩnh vực tư pháp tới các cơ quan có thẩm quyền tiến hành thủ tục xem xét xử lý kỷ luật, nhưng thậm chí thường không có quyền được thông báo về kết quả của đơn khiếu nại của họ. Trong mọi trường hợp, họ không thể hành động với tư cách một bên trong thủ tục xử lý kỷ luật, điều được cho phép tại một số nước theo hệ thống luật án lệ.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Tuy nhiên, một cuộc cải cách Hiến pháp của Pháp gần đây yêu cầu rằng pháp luật nên cho phép công dân gửi đơn khiếu nại tới Hội đồng Cao cấp của Ngành tư pháp và được thông báo về các quyết định của Hội đồng (Điều 34 Luật sửa đổi Hiến pháp số 2008-724).

#### 4. Kết luận và khuyến nghị

- Việc xây dựng các bộ quy tắc ứng xử cần được áp dụng phương pháp tiếp cận có nhiều người tham gia, có tính đến việc các nguyên tắc ứng xử đạo đức cần phải phản ánh các tiêu chuẩn đạo đức, nội dung và thách thức mà môi trường đem lại. Việc tuân thủ và quyền sở hữu đối với bộ quy tắc này quan hệ chặt chẽ với nhau, do đó nếu đạt được nhiều hơn quyền sở hữu thông qua việc lấy ý kiến thì việc tuân thủ bộ quy tắc cũng có khả năng được thực hiện tốt hơn.
- Phương pháp tiếp cận có sự tham gia nhiều bên trong quá trình xây dựng các bộ quy tắc ứng xử cũng cần bao gồm các bên liên quan bên ngoài để đảm bảo rằng các nguyên tắc đạo đức phản ánh “sự trông đợi của khách hàng” (chẳng hạn đoàn luật sư, viện đào tạo, xã hội dân sự có liên quan, cảnh sát và các hiệp hội kinh doanh).
- Hướng dẫn nội dung ban đầu đối với các bộ quy tắc tư pháp có thể chủ yếu được rút ra từ Nguyên tắc Ứng xử tư pháp Bang-ga-lo cũng như các tiêu chuẩn khu vực tương tự.
- Bộ quy tắc cần được coi là một tài liệu sống và được xem xét lại theo thời gian với tinh thần xem xét những thách thức đạo đức đang xuất hiện và hiệu quả của các bộ quy tắc trong việc giải quyết những thách thức đó.
- Thiết lập một hệ thống tuyên truyền, phổ biến bộ quy tắc và đảm bảo rằng tất cả những người công tác trong lĩnh vực tư pháp có được bản sao.
- Thiết lập một chương trình đạo đức nghề nghiệp cho những người công tác trong lĩnh vực tư pháp.
- Thiết lập một bộ phận có chức năng tư vấn nơi thẩm phán có thể nhận được hướng dẫn cụ thể về thái độ ứng xử.

- Thông báo các nguyên tắc cho những người sử dụng tòa án nói chung.
- Tạo ra một hệ thống phản hồi của nhân dân để đảm bảo rằng những người cảm thấy một thẩm phán trong ứng xử của mình đã không tuân thủ với các yêu cầu có thể dễ dàng gửi đơn khiếu nại các đơn cơ quan có thẩm quyền. Ngoài ra, đảm bảo những người khiếu nại được thông báo về kết quả cuối cùng của đơn khiếu nại của mình.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ủy ban Thường vụ về Trợ giúp pháp lý và Dịch vụ công – Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Hỗ trợ Tư pháp II: Báo cáo về Công tác trợ giúp pháp lý của luật sư của Hoa Kỳ tại 19-21 (tháng 02/2009), [www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf](http://www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf). Ngược lại, các yếu tố chính ngăn cản việc tham gia các hoạt động trợ giúp pháp lý. Cùng tài liệu này, Điều 22-23.

Ủy ban Thường vụ về Trợ giúp pháp lý và Dịch vụ công – Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, Hỗ trợ Tư pháp: Báo cáo về Công tác trợ giúp pháp lý của luật sư Hoa Kỳ, 6.

Một chương trình đào tạo mẫu, bao gồm tổng quan về mục tiêu các buổi giảng và chiến lược giảng dạy, [http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1\\_Judicial\\_Reform\\_Adocacy\\_Orientation\\_Workshop.pdf](http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Adocacy_Orientation_Workshop.pdf).

Nguyên tắc Ứng xử tư pháp Bang-ga-lo, Giá trị 3: Liêm chính, Ứng dụng 3.2.

Nguyên tắc Ứng xử tư pháp Bang-ga-lo, Giá trị 4: Sự đúng mực, Ứng dụng 4.15 (kiểm soát đối với việc nhận quà tặng hoặc ân huệ); Giá trị 5: Bình đẳng, Ứng dụng 5.4 (kiểm soát đối với việc đảm bảo với đối xử bình đẳng và không phân biệt đối xử); Giá trị 6: Thẩm quyền và siêng năng, Ứng dụng 6.6 (kiểm soát đối với việc duy trì trật tự và trang nghiêm trong tố tụng).

Trung tâm Tư pháp Brennan, Sử dụng ngôn ngữ trong các tòa án bang, Điều 1 (2009); Hội nghị Các Quản trị viên tòa án bang, Sách trắng về Phiên dịch tại tòa án: Điều căn bản cho việc Tiếp cận Công lý tại 4 (tháng 11/2007).

Trung tâm Tư pháp Brennan, Sử dụng ngôn ngữ trong các tòa án bang, Điều 11-33 (2009).

Nguyên tắc đạo đức của thẩm phán Ca-na-đa, trang 3-4, [www.cjc-ccm.gc.ca](http://www.cjc-ccm.gc.ca). Xem thêm Lời nói đầu của "Hướng dẫn Ứng xử tư pháp Anh và xứ Wales", [www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance\\_guide\\_to\\_judicial\\_conduct\\_update\\_2008.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf).

CEPEJ (2006), Bản tóm tắt "thực hành tốt nhất" về quản lý thời gian trong tố tụng tư pháp. Checchi & Co. Consulting, Inc., Chương trình Tư pháp Goa-tê-ma-la 1999-2004: Báo cáo cuối cùng 29-31 (2004).

Danh sách kiểm tra dựa trên kinh nghiệm của công ty Skadden, Arps, Slate, Meagher và Flom LLP đóng tại New York và được trình bày chi tiết tại: Ronald J. Tabak, Các công ty luật có thể hành động như thế nào để tăng đại diện trợ giúp pháp lý (2003), [www.probonocentrum.cz/\\_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak\\_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representati on.pdf](http://www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representati on.pdf).

Các bộ quy tắc ứng xử của nhân viên không làm công tác xét xử trong những năm qua là Bộ quy tắc của Bun-ga-ri - năm 2003, Phi-líp-pin (2004, [http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts\\_jun04.htm](http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm)), Romania (2006, [www.csm1909.ro/csm/linkuri/02\\_06\\_2006\\_4521\\_en.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc)), Nga (2006, [www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc](http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc)), Serbia (2009), U-crai-na (2009) và Cô-xô-vô (2010, [www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Etikes\\_Stafi\\_Gjyqesor\\_Eng.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf)).

Cohen, M.D., March, J.G., và Olsen, J.P. (1972). Một rác liệu có thể là mô hình cho sự lựa chọn về tổ chức. *Khoa học hành chính hàng quý*, 17 (1), 1-25. March, J. G., và Olsen, J. P. (1979). *Sự mơ hồ và sự lựa chọn trong các tổ chức*. Bergen.

Bình luận về Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo, Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc, [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_commentary-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf).

Về khảo sát toàn diện về người sử dụng tòa án, xem khái quát tại, chẳng hạn, Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc, Đánh giá Liêm chính và năng lực của Hệ thống tư pháp tại ba bang của Ni-giê-ri-a: Báo cáo Đánh giá kỹ thuật (tháng 01/2006), [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf); Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc, Đánh giá Liêm chính và năng lực ngành Tư pháp tại hai tỉnh của In-đô-nê-xia: Báo cáo Đánh giá kỹ thuật (tháng 3/2006), [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

Hội nghị Quản trị viên tòa án bang, Sách trắng về Phiên dịch tại tòa án: Điều căn bản của Tiếp cận công lý, Tiếp cận công lý Điều 4 (tháng 11/2007).

Contini F, Mohr R. 2008. *Đánh giá tư pháp. Truyền thống, sáng kiến và đề xuất để đo chất lượng hoạt động của tòa án*. Saarbrücken: VDM. 120 trang

Contini, F., và Lanzara, G. F. (chủ biên). (tháng 11/2008). *Công nghệ thông tin và truyền thông và Đổi mới trong lĩnh vực công. Nghiên cứu Châu Âu trong việc thành lập Chính phủ điện tử*: Palgrave Macmillan.

Dịch vụ tòa án của Ai-len, tư liệu giảng dạy "Hãy nhìn vào pháp luật" [www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools](http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools).

Hướng dẫn sử dụng tòa án:

[http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=124](http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124).

Các định nghĩa mà OECD (Từ điển thuật ngữ chính trong đánh giá – Ban giám đốc Hợp tác phát triển, tháng 5/2002), [www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf) và USAID cũng cung cấp. Xem thêm Các chỉ số Nhà nước pháp quyền của Liên hợp quốc, Hướng dẫn thực hiện và Các công cụ dự án (2011) tại [www.un.org/en/peacekeeping/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf).

Sở Kiểm toán và Kế toán, Báo cáo đặc biệt về Thanh toán khuyến khích nhân viên nhà nước, năm tài chính 2008 Điều 3-4 (tháng 4/2009), [www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud](http://www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud).

DiIulio, J.J., Alpert, G.P., Moore, M.H., Cole, G.F., Petersilia, J., Logan, C.H., và những tác giả khác (1993). *Các biện pháp thực hiện đối với hệ thống tư pháp hình sự. Tài liệu thảo luận từ dự án BJS-Princeton*: Phòng Thống kê tư pháp - Nhóm Nghiên cứu Đại học tổng hợp Princeton về Các biện pháp thực hiện Tư pháp hình sự.

Di Federico Giuseppe (chủ biên-2005), Tuyển dụng, Đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ và sự nghiệp của thẩm phán và công tố viên ở châu Âu: Áo, Pháp, Đức, I-ta-li-a, Hà Lan và Tây Ban Nha, Lo Scarabeo, Bô-lô-nha, [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it).

Federico di Giuseppe, "Tuyển dụng, đánh giá trình độ chuyên môn nghiệp vụ, sự nghiệp và kỷ luật của thẩm phán và công tố viên ở I-ta-li-a"; G. Di Federico, "Tính độc lập và tính trách nhiệm của bộ máy tư pháp I-ta-li-a: Kinh nghiệm của một nước chuyển tiếp trước kia từ góc độ so sánh" trong A. Sajo (chủ biên), *Liêm chính tư pháp*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, trang 181-206.

Esterling KM (1999), *Tính trách nhiệm tư pháp đúng cách: đánh giá hiệu quả chính thức giúp cử tri cũng như thẩm phán*, trong Thẩm phán, tập 82, số 5, trang 2006-215.

Ủy ban châu Âu về Hiệu quả công lý (CEPEJ) (2006), *Thời gian tiến hành thủ tục tố tụng tòa án tại các Quốc gia thành viên của Hội đồng châu Âu dựa trên án lệ của Tòa án Nhân quyền châu Âu*, Strasbourg: Hội đồng châu Âu về Hiệu quả công lý.

Nhóm công tác về Quản lý chất lượng - Mạng lưới châu Âu của Các hội đồng của bộ máy tư pháp (ENCJ). 2008. Báo cáo của Nhóm công tác về Quản lý chất lượng của ENCJ Group, Bu-đa-pét.

Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., và Pauliat, H. (chủ biên) (2005). Quản trị hệ thống xét xử tại châu Âu và đánh giá chất lượng của công tác này, Paris: Montchrestien.

Fabri, M., và Contini, F. (chủ biên). (2001). Công lý và công nghệ tại châu Âu: Công nghệ thông tin và truyền thông đang thay đổi hoạt động tiến hành xét xử như thế nào. La Hay Hà Lan: Kluwer Law International.

Trung tâm Tư pháp Liên bang, Sổ tay Thẩm phán tòa án cấp hạt Hoa Kỳ (xuất bản lần thứ tư, sửa đổi lần cuối vào tháng 3/2000), [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf).

Quỹ Văn phòng pháp lý Trường đại học, Báo cáo năm về Hoạt động của các Văn phòng pháp lý Sinh viên 2006/07, [www.fupp.org.pl/down/prezentacja\\_2006-2007.ppt](http://www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt) (*bằng tiếng Ba Lan*).

Quỹ Văn phòng pháp lý Trường đại học, Báo cáo năm về Hoạt động của các Văn phòng pháp lý Sinh viên 2006/07, [www.fupp.org.pl](http://www.fupp.org.pl); Stephen Golub, *Những người không phải là luật sư như các nguồn pháp lý đối với cộng đồng của họ*, trong Nhiều con đường giải quyết tới Công lý: Công việc liên quan đến luật của những người được Quỹ Ford tài trợ trên toàn thế giới 297, 303 (Mary McClymont và Stephen Golub chủ biên, 2000).

Cuộc họp lần thứ tư của Nhóm Tư pháp về Tăng cường liêm chính tư pháp, Viên, 27- 28 tháng 10/2005, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

Friedman L.M. (1994), *Công lý tuyệt đối*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), Sự thống trị luật học-tính chất chính trị, không phải là pháp lý, trong Xã hội tốt, tập 13, số 3, 6-11; Tate C.N. và T. Vallinder (chủ biên), *Mở rộng quyền lực tư pháp tư pháp toàn cầu*, New York University Press, New York.

Hagsgård M. B. 2008, Đối thoại nội bộ và với bên ngoài: Một phương pháp quản lý tòa án chất lượng. Tạp chí quốc tế Tòa án hành chính 1:13-8.

Như trên.

Như trên, trang 77-84.

ICCPR Điều 14 (3) (d); ECHR Điều 6 (3) (c); Công ước châu Mỹ về Quyền con người Điều 8 (2), Hiến chương châu Phi về Quyền con người và quyền nhân dân Điều 7.

ICCPR Điều 14 (1); ECHR Điều 6 (1).

Như trên, Điều 4.

Như trên, Điều 21.

J.M. Shaman, S. Lubert và J.J. Alfini, *Ứng xử tư pháp và đạo đức*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995, trang 1-28.

Bổ nhiệm nhân sự tư pháp tại Anh và xứ Wales: Chính sách và thủ tục, [www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contacts](http://www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contacts).

Cải cách Hội đồng tư pháp vì một bộ máy tư pháp độc lập. Các ví dụ về Ai Cập, Gioóc-đa-ni, Li-băng, Ma-rốc và Pa-le-xtin, Liên đoàn Quốc tế Nhân quyền, tháng 5/2009, [www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf).

Karl E. Thoennes III, Kiểm tra và xem xét quốc gia đối với các Bộ quy tắc đạo đức của Quản lý và nhân viên tòa án (Viện Quản lý Tòa án, 2007), [www.ncsconline.org/D\\_Icm/programmes/cedp/papers/Research\\_Papers\\_2007/Thoennes\\_NACM-Code.pdf](http://www.ncsconline.org/D_Icm/programmes/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf).

Langbroek, P., và Fabri, M. (2007). Phân công nội bộ giải quyết vụ việc và tính vô tư trong công tác xét xử: phân tích so sánh. Trong P. Langbroek và M. Fabri (chủ biên), *Thẩm phán đứng cho mỗi vụ việc. Nghiên cứu về việc phân công giải quyết vụ việc và tính vô tư tại sáu bộ máy tư pháp châu Âu*. Antwerp: Intersentia.

Ban Trợ giúp pháp lý Nam Phi, Báo cáo năm 2009-2010. Điều 2.

Hiệp hội Dịch vụ pháp lý, Lập tài liệu về khoảng cách tư pháp tại châu Mỹ: Các nhu cầu pháp lý dân sự của người Mỹ thu nhập thấp chưa được đáp ứng hiện nay Điều 15 (xuất bản lần thứ hai; tháng 6/2007), [www.lsc.gov/justicegap.pdf](http://www.lsc.gov/justicegap.pdf). Cùng trong tài liệu này, Điều 4. Cùng trong tài liệu này, Điều 9, 12. Trung tâm Tư pháp Nam Phi, [www.legal-aid.co.za](http://www.legal-aid.co.za), Trung tâm Trợ giúp pháp lý tại Belize ([www.belize-law.org/legal\\_aid.html](http://www.belize-law.org/legal_aid.html)); Cục Trợ giúp pháp lý tại Hồng Kông [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf); Trung tâm Trợ giúp pháp lý tại Namibia [www.lac.org.na](http://www.lac.org.na); Cục [Bureau] Trợ giúp pháp lý tại Singapore <http://app2.lab.gov.sg/>; Trung tâm Tư vấn pháp lý cộng đồng tại Anh [www.lawcentres.org.uk](http://www.lawcentres.org.uk).

Hiệp hội Dịch vụ pháp lý, Tờ thông tin: Hạn chế theo luật định đối với các Chương trình do LSC, đăng trên [www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf](http://www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf). Nam Phi, trợ giúp pháp lý dân sự Hội đồng Trợ giúp pháp lý, Hướng dẫn trợ giúp pháp lý 2009 tại 48-52, đăng trên [www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf](http://www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf). Tại Hồng Kông, Cục Trợ giúp pháp lý, Hướng dẫn Các dịch vụ trợ giúp pháp lý tại Hồng Kông tại 6, [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf).

Linn Hamberg, *Tăng cường thể chế và Cải cách tư pháp* 16-21 (Trung tâm Dân chủ và Quản trị - USAID, tài liệu số PN-ACD-020, tháng 8/1998).

Hiệp hội Quốc gia Phiên dịch và biên dịch tòa án, *Tài liệu về vị trí công tác: Phiên dịch qua điện thoại trong các thủ tục pháp lý [Telephone interpreting in legal settings]*, Điều 1 (tháng 02/2009), [www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf](http://www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf).

Hiệp hội Quốc gia Phiên dịch và biên dịch tòa án, Bộ quy tắc Đạo đức và Trách nhiệm nghề nghiệp, [http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15\\_403\\_707](http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707).

Hội nghị toàn quốc Thẩm phán xét xử cấp bang (Hoa Kỳ) (1992). Tiêu chuẩn quản lý xét xử theo khuyến nghị của Hội nghị toàn quốc Thẩm phán xét xử cấp bang. Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ. Ng, G. Y., Velicogna, M., và Dallara, C. (2008). Giám sát và đánh giá hệ thống tòa án: Nghiên cứu so sánh. Strasbourg: Hội đồng châu Âu về Hiệu quả tư pháp.

OPM, Phần thưởng khuyến khích: Diện mạo đang thay đổi của việc công nhận hiệu quả công việc, Điều 8-9.



Cải cách hình sự quốc tế, Chỉ số thực hành tốt của việc cung cấp dịch vụ pháp lý trong hệ thống tư pháp hình sự, 15 (Phiên bản 2, tháng 2/2006).

"Thước đo thực hiện công việc" *Một từ điển kinh doanh và quản lý*. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. Tra từ điển Oxford trực tuyến. Oxford University Press. [www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763](http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763)

Thủ tục áp dụng cho việc xây dựng và phê duyệt bộ quy tắc tại Rumani, [www.abanet.org/rol/publications/romania\\_clerks\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf).

Sáng kiến Luật vì Lợi ích công và Sáng kiến tư pháp vì Xã hội mở, Diễn đàn châu Âu về Tiếp cận công lý lần thứ hai (Bu-đa-pét, Hung-ga-ri, 24-26/02/2005): *Báo cáo sơ bộ về Diễn đàn*, 26 (2005).

Báo cáo của Cuộc họp lần thứ tư của Nhóm tư pháp về Tăng cường liên chính tư pháp (Viên, 27-28/10/2005), Điều 18-21, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

Reiling D. 2009. *Công nghệ cho tư pháp. Công nghệ thông tin có thể hỗ trợ cải cách tư pháp như thế nào*. Leiden University Press. 310 trang.

Rodgers và Hunter biện hộ cho tính hiệu quả và Dinesh và Palmer mô tả các thất bại trong quản lý theo mục tiêu Rodgers R, Hunter J. H. 1992. Nền tảng của thực hành quản lý tốt trong Chính phủ: quản lý theo mục tiêu. *Tạp chí Hành chính công*, 52; David Dinesh, Palmer E. 1998, Quản lý theo mục tiêu và phiếu ghi điểm cân bằng: Rô-ma sẽ sụt giảm một lần nữa? *Quyết định quản lý*, 36, 363-9.

Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), *Tăng sự xem xét của Thượng viện đối với những người được bổ nhiệm vào tòa án liên bang cấp dưới* trong Khoa học Chính trị Quý, tập 117, số 2, trang 259-278.

Schauffler, R. Y. (2007). Tính trách nhiệm tư pháp trong các tòa án bang của Hoa Kỳ Đo hiệu quả công việc của tòa án, 3 (1), 112-128.

Lập một chương trình phiên dịch của tòa án, [www.ncsconline.org/D\\_Research/CourtInterp/CICourt-Consort.html](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourt-Consort.html). Hiệp hội quốc gia Phiên dịch và biên dịch tư pháp, [www.najit.org](http://www.najit.org).

Simon Evans và John Williams, Bổ nhiệm thẩm phán tại Úc: Một mô hình mới, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=938.650#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938.650#).

Solomon, M., và Somerlot, D.K. (1987), Quản lý tiến trình tại tòa án: Hiện tại và cho tương lai, Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ.

Solomon, M., và Somerlot, D. (1987). Quản lý tiến trình tại tòa án: Hiện tại và cho tương lai, Chicago: Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ. Mahoney, B. (1988). Những lần thay đổi của tòa án.

Steelman, D.C. (2003), Mua thẩm phán và phân công ngẫu nhiên thẩm phán giải quyết vụ việc. Williamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang.

Steelman, D. C. (2000). Quản lý tiến trình vụ việc. Cốt lõi của quản lý tòa án trong Thiên niên kỷ mới. Williamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang.

Bộ quy tắc ứng xử mẫu của nhân viên tòa án không làm công tác xét xử - Hội Bộ máy tư pháp Hoa Kỳ, [www.ajs.org/ethics/eth\\_non-judic-employ.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp), Bộ quy tắc ứng xử mẫu của những người làm công tác tòa án - Hiệp hội Quốc gia Quản lý tòa án (NACM), [www.nacmnet.org/codeofconduct.html](http://www.nacmnet.org/codeofconduct.html), Bộ quy tắc ứng xử của nhân viên tư pháp – Hội nghị Tư pháp, [www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html](http://www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html).

Xem thêm thông tin về hoạt động của Ủy ban, bao gồm cả các ấn phẩm của Ủy ban, tại trang web của Ủy ban, [www.abanet.org/legalservices/probono/home.html](http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html).

Giáo luật Đạo đức tư pháp Hoa Kỳ đầu tiên đã được soạn thảo bởi một ủy ban gồm các thẩm phán và luật sư đứng đầu là Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ WH Taft.

Hiến pháp Pháp (Điều 34 Luật sửa đổi Hiến pháp số 2008-724).

Nhóm tư pháp về Tăng cường liên chính và năng lực tư pháp, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

Các Nhóm Liên chính tư pháp, với sự hỗ trợ của UNODC, DFID và Minh bạch Quốc tế, đã xác định một số nguyên tắc và hướng dẫn cơ bản cần được áp dụng khi phát triển các chỉ số và công cụ đánh giá tương ứng, [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).

Bộ quy tắc ứng xử của những người công tác ngành tư pháp Ni-giê-ri-a, [www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm](http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm).

Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng, Điều 13 (1).

Cuộc họp thứ ba của Nhóm tư pháp về Tăng cường liên chính tư pháp, Cô-lôm-bô, tháng 01/2003, [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).

Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., Tan, T. (1978). *Công lý bị trì hoãn. Tốc độ của vụ kiện tụng tại các tòa án đô thị*. Williamsburg, Va.: Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang.

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Quản trị bộ máy xét xử: Các hệ thống tư pháp không chính thức có thể đóng góp như thế nào, 5, 15 (2006).

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Lập chương trình cho công lý: Truy cập được đối với tất cả mọi người, Hướng dẫn cho người công tác trong ngành về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người nhằm tiếp cận công lý, 5 (2005).

Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC) (2002), *Đánh giá Liên chính và năng lực của hệ thống tư pháp tại ba bang của Ni-giê-ri-a*, Báo cáo Đánh giá kỹ thuật, tháng 01/2006, [www.unodc.org/pdf/tham\\_nhung/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/tham_nhung/publications_nigeria_assessment.pdf). UNODC (2004), *Đánh giá Liên chính và năng lực trong lĩnh vực tư pháp tại hai tỉnh của In-đô-nê-xi-a*, Viên, Jakarta năm 2004, [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

UNODC, Giáo trình đào tạo về đạo đức tư pháp cho những người công tác trong ngành tư pháp Ni-giê-ri-a: [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf).

UNODCCP, Chương trình toàn cầu về chống tham nhũng, Viên, tháng 5/2001, Phân tích luật học, khoa học (jurimetrics) và kinh tế về tham nhũng chính thức tại tòa án: [www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf).

UNODCCP, Chương trình toàn cầu về chống tham nhũng, Viên, tháng 5 năm 2001, Điều tra các mối liên kết giữa tiếp cận công lý và các yếu tố quản trị: [www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf). UNODC, tháng 9/2007, Bình luận về Nguyên tắc ứng xử tư pháp Bang-ga-lo: [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_commentary-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf).

OHCHR, Liên hợp quốc, New York và Giơ-ne-vơ năm 2006, Các công cụ của nhà nước pháp quyền đối với các quốc gia sau xung đột - Lập bản đồ Lĩnh vực tư pháp [www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf).

OHCHR, Liên hợp quốc, New York và Giơ-ne-vơ năm 2008, Các công cụ của nhà nước pháp quyền đối với các quốc gia sau xung đột - Tối đa hoá di sản của tòa án phức hợp [www.ohchr.org/Documents/Publications/Hybrid-Courts.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Hybrid-Courts.pdf).

OHCHR, Liên hợp quốc, New York và Geneva năm 2009, Các công cụ của nhà nước pháp quyền đối với các quốc gia sau xung đột - Ân xá [www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf).

OHCHR, Liên hợp quốc, New York và Geneva năm 2009, Các công cụ của nhà nước pháp quyền đối với các quốc gia sau xung đột - Tham vấn quốc gia về Tư pháp chuyển tiếp [www.ohchr.org/documents/Publications/NationalConsultationsTJ\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf).

Nhà nước pháp quyền, Liên hợp quốc – Danh bạ Nhà nước pháp quyền quốc tế (cơ sở dữ liệu) [www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=35](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=35) [www.roldirectory.org/](http://www.roldirectory.org/).

Vụ Hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc (DPKO) – CLJAS – Cập nhật thông tin tư pháp, tập 2, tháng 5/2011, [www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf).

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc: Quyền và Sáng kiến tư pháp châu Á - Thái Bình Dương (AP-A2J), tháng 8/2002, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/about.html>.

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc: Lập chương trình cho Tư pháp, truy cập được đối với tất cả mọi người, một hướng dẫn cho những người công tác trong ngành về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người nhằm tiếp cận công lý, 2005, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc: Những bài học từ quyền và sáng kiến tư pháp Châu Á - Thái Bình Dương - Áp dụng HRBA cho các chương trình tư pháp (bài học kinh nghiệm, hướng dẫn và nghiên cứu trường hợp của khu vực châu Á - Thái Bình Dương) <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/lessons.html>  
<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/guidelines.html>  
<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/casestudies.html>  
UNDP: Thực hành của lực lượng cảnh sát: Những trở ngại cho việc tiếp cận công lý của người nghèo, 2003, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ObstructionstoPoorPeoplesAccessstoJustice.pdf>.

UNDP: Giao diện giữa các hệ thống tư pháp chính thức và không chính thức nhằm tăng cường tiếp cận công lý bởi người khuyết tật, Sinclair Dinnen, Trường Nghiên cứu Thái Bình Dương và Châu Á, Đại học tổng hợp Quốc gia Úc, tháng 11/2003, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/FormalandInformalJusticeSystems.pdf>.

## VĂN KIẾN QUỐC TẾ KHÁC CÓ LIÊN QUAN

Tuyên ngôn Quốc tế về Quyền con người (UDHR)

Công ước Quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị (ICCPR)

Công ước châu Mỹ về Quyền con người (IACHR)

Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC)

Hiến chương châu Phi về Quyền con người và quyền nhân dân (1881)

Hội đồng châu Phi về Quyền con người và quyền nhân dân, Nghị quyết về việc Tôn trọng và Tăng cường độc lập xét xử (1996).

Tuyên bố Ca-ra-cát của Chánh án Tòa án Tối cao các nước châu Mỹ - I-be-ri (Ca-ra-cát, 1998).

Hiến chương Bảo vệ Quyền con người của các dân tộc thiểu số (1993, San Francisco).

Hội đồng châu Âu: Hiến chương châu Âu về Quy chế thẩm phán (1998), Khuyến nghị về Độc lập, hiệu quả và vai trò của thẩm phán (1994), Công ước châu Âu về Bảo vệ quyền con người và tự do cơ bản (1950).

Các Công ước (1949) và Nghị định thư (1977) Giơ-ne-vơ.

Hiến chương Quốc tế về Các quyền bảo vệ pháp lý (1987, Quebec).

Các nguyên tắc cơ bản của Liên hợp quốc về Độc lập xét xử (1985).

Hiến chương Thế giới về Thẩm phán (1999).

Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người, Điều 10; ICCPR, Điều 14 (1); ECHR, Điều 6 (1); Công ước châu Mỹ về Quyền con người, Điều 8 (5).

Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ, Hướng dẫn cho những người công tác trong ngành về Giải quyết tranh chấp lựa chọn, Phụ lục A, Điều 2-3 (tháng 3/1998).

Văn phòng Quản lý nhân sự Hoa Kỳ, Văn phòng Giám sát Hệ thống Ghi nhận công lao và Tính hiệu quả, Khen thưởng khuyến khích, Diện mạo thay đổi của công nhận hiệu quả công việc, Báo cáo theo dõi của việc nghiên cứu đặc biệt, Điều 11 (tháng 3/2000) [sau đây gọi là OPM, Khen thưởng khuyến khích: Diện mạo thay đổi của việc công nhận hiệu quả công việc], [www.opm.gov/studies/incent00.pdf](http://www.opm.gov/studies/incent00.pdf).

V. Autheman và S. Elena, "Thực hành tốt nhất toàn cầu: Các hội đồng tư pháp. Bài học kinh nghiệm từ châu Âu và Mỹ Latinh", Xê-ri sách trắng về nhà nước pháp quyền của IFES (2004); [www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper\\_2\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf).  
Velicogna, M. (2008). *Sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông trong các hệ thống tư pháp châu Âu*. Strasburg: CEPEJ.



Học viện Tư pháp Vê-ra, năm 2003. *Đo sự tiến triển tiến tới sự an toàn và công lý: Hướng dẫn toàn cầu về việc Thiết kế các chỉ số thực hiện trong lĩnh vực tư pháp*. New York, Học viện Tư pháp Vê-ra, [www.vera.org/download?file=9/207\\_404.pdf](http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf).

Học viện Tư pháp Vê-ra, năm 2003. *Đo sự tiến triển tiến tới sự an toàn và công lý: Hướng dẫn toàn cầu về việc Thiết kế các chỉ số thực hiện trong lĩnh vực tư pháp*. New York: Học viện Tư pháp Vê-ra, trang 5.

Williamsburg, VA.: NCSC. CEPEJ. (2006). *Tóm tắt "thực hành tốt nhất" về quản lý thời gian của thủ tục tố tụng tư pháp. judicial proceedings*. [http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605\\_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf](http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf);  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

WorldLII ([www.worldlii.org](http://www.worldlii.org)), một sáng kiến chung của Viện Thông tin pháp lý Úc (AustLII, [www.austlii.org](http://www.austlii.org)), Viện Thông tin pháp lý Anh và Ailen (BAILII, [www.bailii.org](http://www.bailii.org)), Viện Thông tin pháp lý Ca-na-đa (CanLII, [www.canlii.org](http://www.canlii.org)), Viện Thông tin pháp lý Hồng Kông (HKLII, [www.hklii.org/](http://www.hklii.org/)), Viện Thông tin pháp lý tại Trường Luật Cornell (LII, <http://law.cornell.edu>) và Viện Thông tin pháp lý Các đảo Thái Bình Dương (PacLII, [www.paclii.org](http://www.paclii.org)). Viện Thông tin pháp lý châu Á (AsianLII, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org)), Viện Thông tin pháp lý Khối thịnh vượng chung (CommonLII, [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org)), Nguồn Thông tin pháp lý Síp (CyLaw, [www.cylaw.org/index-en.html](http://www.cylaw.org/index-en.html)), Viện Thông tin pháp lý Pháp ([www.droit.org](http://www.droit.org)), Mạng lưới Thông tin pháp lý toàn cầu (GLIN, <http://www.glin.gov>), Sáng kiến Thông tin pháp lý Ai-len (IRLII, [www.ucc.ie/law/irlii/index.php](http://www.ucc.ie/law/irlii/index.php)), Dự án internet pháp lý Saarbrücken (JIPS, [www.jura.uni-saarland.de](http://www.jura.uni-saarland.de)), JuriBurkina ([www.juriburkina.org](http://www.juriburkina.org)), JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), Báo cáo luật Kê-ni-a ([www.Kê-ni-alaw.org](http://www.Kê-ni-alaw.org)), Ngân hàng dữ liệu Ấn lệ và Luật Phi-líp-pin (LAWPHIL, [www.lawphil.net](http://www.lawphil.net)), Viện Thông tin pháp lý Niu Di-lân (NZLII, [www.nzlii.org](http://www.nzlii.org)), Viện Thông tin pháp lý Nam Phi (SAFLII, [www.saflii.org](http://www.saflii.org)), Hội đồng Cải cách luật Thái Lan (TLRC, <http://lawreform.go.th>) và Viện Thông tin pháp lý U-gan-đa(ULII, [www.ulii.org](http://www.ulii.org)).

## NGUỒN INTERNET

Hội Thẩm phán Hoa Kỳ  
[www.ajs.org/ethics/eth\\_jud\\_conduct.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp)

Hội Quản trị viên tòa án Ca-na-đa,  
[www.acca-aaajc.ca](http://www.acca-aaajc.ca)

Văn phòng Kiểm toán Quốc gia Úc:  
[www.anao.gov.au/](http://www.anao.gov.au/)

Trang chủ Công cụ đánh giá tư pháp hình sự  
[www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuseide](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuseide)

Trang chủ Hội đồng Tư pháp Hà Lan  
[www.rechtspraak.nl/](http://www.rechtspraak.nl/)

Bộ Tư pháp Hà Lan, Trang chủ tiếng Anh:  
<http://english.justitie.nl/>

Anh và xứ Wales, Thanh tra của Hoàng gia về Quản trị tòa án (HMICA)  
[www.hmica.gov.uk/](http://www.hmica.gov.uk/)

Anh và xứ Wales, Văn phòng Kiểm toán Quốc gia  
[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

Liên minh châu Âu của Rechtspfleger,  
[www.rechtspfleger.org](http://www.rechtspfleger.org)

Hiệp hội Thư ký tòa án Liên bang  
[www.fcca.ws](http://www.fcca.ws)

Hội Những người làm công tác tiền xét xử và quản chế Liên bang,  
[www.fppoa.org](http://www.fppoa.org).

Hiệp hội Quốc tế Quản trị tòa án  
[www.iaca.ws](http://www.iaca.ws)

Bộ Tư pháp Gioóc-đa-ni, Trang chủ Thanh tra tư pháp  
<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>

Viện Đào tạo tư pháp,  
[www.jtighana.org/](http://www.jtighana.org/)

Trung tâm Nghiên cứu Tư pháp châu Mỹ  
[www.cejamericas.org/portal/index.php/en](http://www.cejamericas.org/portal/index.php/en)

Bộ máy tư pháp [judiciary] Anh và xứ Wales,  
[www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct](http://www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct)

Pháp luật và Nghiên cứu,  
[www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm](http://www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm).

Trường Tư pháp Quốc gia Úc,  
<http://njca.anu.edu.au/>

Hội đồng tư pháp quốc gia Ni-giê-ri-a,  
[www.njc.gov.ng/index.php](http://www.njc.gov.ng/index.php)

Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang, Trang chủ Các công cụ củ tòa án  
[www.ncsconline.org/d\\_research/CourTools/ctTemplates.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm)

Hướng dẫn thực hành: Quản lý Tiến trình vụ việc và tòa án đối với các tòa án cấp dưới tại Nam Phi  
[www.justiceforum.co.za/practical\\_guide.pdf](http://www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf)

Dự án chất lượng của các tòa án trong khu vực tài phán của Tòa án phúc thẩm Rovaniemi, Phần Lan, Trang chủ  
[www.oikeus.fi/27670.htm](http://www.oikeus.fi/27670.htm)

Tăng cường liên chính và năng lực tư pháp, Ni-giê-ri-a  
[www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf)

Tòa án Tối cao Hoa Kỳ,  
[www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf)

Viện Quản trị tư pháp Úc  
[www.aija.org.au/conferences-and-seminars/qua-aija-programmes.html](http://www.aija.org.au/conferences-and-seminars/qua-aija-programmes.html)

Viện Thông tin pháp lý Úc,  
[www.austlii.edu.au/catalog/215.html](http://www.austlii.edu.au/catalog/215.html)

Viện Đào tạo và nghiên cứu tư pháp của Chính quyền bang Uttar Pradesh,  
[http://ijtr.nic.in/about\\_us.htm](http://ijtr.nic.in/about_us.htm)

Học viện Tư pháp Gioóc-đa-ni,  
[http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+\\_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/](http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/)

Trung tâm Quốc gia Các tòa án bang,  
[www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan](http://www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan)

Đại học tổng hợp Chicago, Trường Luật,  
[www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html](http://www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html)

Đại học tổng hợp Ôt-ta-oa, Văn phòng pháp lý cộng đồng  
[www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm](http://www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm)

Trung tâm Tư pháp Liên bang Hoa Kỳ  
[www.fjc.gov](http://www.fjc.gov)

Hội nghị Quốc gia Thư ký về phá sản Hoa Kỳ  
[www.ncbcimpact.org](http://www.ncbcimpact.org)

Kho dữ liệu trên internet: Viện Thông tin pháp lý Khôi thịnh vượng chung  
<http://www.commonlii.org>

Viện Thông tin pháp lý Anh và Ai-len,  
<http://www.bailii.org.;> [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua)

Dự án Tư pháp thế giới, Chỉ số Nhà nước pháp quyền  
[www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index)

Thông tin Pháp lý Thế giới,  
[www.worldlii.org/databases.html](http://www.worldlii.org/databases.html)

.....





**UNODC**

United Nations Office on Drugs and Crime