

## BÀN VỀ SỰ THAM GIA CỦA CÁC NHÀ KHOA HỌC VÀO HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

Nguyễn Đăng Dung<sup>(\*)</sup>

### Lý do của việc phải phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp của Quốc hội

Khoa học ngày càng có tác dụng sâu sắc vào mọi đời sống của xã hội, càng ngày khoa học càng trở nên ưu việt trong việc giúp đỡ con người. Vì vậy với tư cách là một trong lĩnh vực hoạt động quan trọng ảnh hưởng đến mọi người trong cuộc sống, không thể khác hơn lập pháp của Quốc hội phải có sự tham gia của các nhà khoa học.

Hoạt động lập pháp càng ngày càng càng phức tạp, không áp dụng khoa học vào hoạt động này thì khó có thể có thành công. Nhu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền: công lý, công bằng, nhân tạo, giảm chi phí cho hoạt động, buộc các hoạt động của lập pháp phải có sự ứng dụng các thành quả của khoa học.

Sự tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội không chỉ dừng lại ở sự tham gia của các nhà khoa học luật, mà phải thu hút sự tham gia của rất nhiều nhà khoa học ở các lĩnh vực khác nhau. Bởi vì hoạt động lập pháp của Quốc hội đòi hỏi phải can thiệp sang tất cả mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Các văn bản

luật của Quốc hội chỉ là hình thức chứa đựng các nội dung của các lĩnh vực khoa học khác.

Với sự áp dụng các thành tựu khoa học sẽ giúp cho đất nước chúng ta tiến nhanh, tiến mạnh trên con đường phát triển và mới có cơ hội cho việc tiến kịp sự phát triển của các nước trên thế giới.

Chính vì sự quan trọng như vậy cho nên Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến việc phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ban hành theo Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/ 2005 có đoạn viết:

*“Tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng luật pháp. Có cơ chế thu hút các hiệp hội, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi tham gia vào việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật. Xác định cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.”*

<sup>(\*)</sup> PGS.TS., Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Cho đến hiện nay việc tham gia của các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp của Quốc hội mới chỉ dừng lại là một phần trong số các đối tượng nhân dân trong việc tham gia đóng góp ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Sự đóng góp ý kiến của các nhà khoa học đã được luật hoá như là một phần trách nhiệm nghĩa vụ của người công dân khi được các cơ quan nhà nước công bố các dự thảo trên các phương tiện thông tin đại chúng để nhân dân góp ý kiến.

Trong thực tế việc phải lấy ý kiến đóng góp của các nhà khoa học không được pháp luật quy định như là một trách nhiệm của các cơ quan soạn thảo. Trong nhiều trường hợp ý kiến đóng góp không được tiếp thu để chỉnh lý vào các dự án, pháp luật cũng không quy định buộc các cơ quan soạn thảo phải có trách nhiệm phản hồi lý do cho người tham gia đóng góp ý kiến. Nhiều nhà khoa học tỏ rõ sự phàn nàn về sự không phải hồi ý kiến đóng góp của họ.

### **Các cách thức phát huy vai trò của các nhà khoa học**

Muốn phát huy được sự đóng góp của các nhà khoa học thì chúng ta phải hiểu một cách căn bản hoạt động lập pháp của Quốc hội. Sau khi đã hiểu rõ căn nguyên hoạt động lập pháp của Quốc hội, là bước phải tìm xem giai đoạn nào, công đoạn nào, và ai là những nhà khoa học ở nghĩa hẹp nhất của từ này được tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.

### **Về câu hỏi thứ nhất, bản chất căn nguyên của hoạt động lập pháp của Quốc hội**

Hãy xem nhận định dưới đây:

*Điều ản ý ở đây là trong thời đại dân chủ không những cần phải quan tâm đến “nghề lập pháp”, mà còn phải quan tâm đến cả giới hạn của lập pháp. Không giống như những càn quyền lực hành pháp và tư pháp, lập pháp luôn luôn nằm trong tình trạng quá tải cả về chất lượng và số lượng đòi hỏi của nó. Nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tế thường vượt quá tầm với của các nhà lập pháp - nghị sỹ, vì họ được nhân dân bầu ra không có sự lựa chọn chuyên môn nào có thể đáp ứng được một cách đầy đủ mọi hoạt động lập pháp ngày càng trở nên đa dạng. Nói một cách khác: nền dân chủ hiện nay trao quyền lập pháp cho những người không có chuyên môn và chính vì vậy các Nghị sỹ phải ráo riết tham khảo kinh nghiệm của các nhà hành pháp/hành chính và tư pháp. Nghị sỹ thường tỏ ra hài lòng khi họ để có cho sáng quyền lập pháp rơi vào tay hành pháp, vì họ là những người có khả năng nắm bắt được thông tin của vấn đề đầy đủ hơn. Điều giờ đây thường xảy ra là Nghị sỹ chỉ sửa đổi lật vặt các dự án của chính phủ - hành pháp để sang qua sự tham vấn các uỷ ban. “Nếu không muốn dựa hoàn toàn vào kỹ năng hành pháp hoặc bất cứ một ngành quyền lực nào khác, bạn phải lo làm sao cho các nhà lập pháp được đào tạo hoặc chỉ dẫn tốt hơn. Không một ai thực sự cho rằng có muốn giải quyết cuộc “khủng hoảng lập*

pháp” lại có thể lảng tránh vấn đề này.”<sup>(1)</sup>

Đây là nhận định về cơ quan lập pháp của các nước phát triển, với chế độ đại nghị của họ đã được hình thành hơn, hoặc gần 300 năm nay. Tuy nhiên Quốc hội của chúng ta không có bề dày lịch sử như vậy, nhưng với hoạt động lập pháp và nhiều hoạt động khác Quốc hội của chúng ta cũng có những quy tắc tương tự.

Như vậy Quốc hội lập pháp không theo nhu cầu của chính bản thân Quốc hội, mà lại là theo nhu cầu của hành pháp. *Điều phân tích trên hầu như đi ngược lại học thuyết phân quyền của Nhà nước tư sản.* Sau một thời gian dài chúng ta không thừa nhận áp dụng, thì nay trên con đường đổi mới và mở cửa chúng ta đã bắt đầu áp dụng những hạt nhân hợp lý của nó. Đó là nguyên tắc: quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối hợp giữa 3 quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ chỗ không áp dụng đến chỗ đến chỗ áp dụng cho dù chỉ là một số những hạt nhân là một bước chuyển lớn lao trong lý luận tổ chức Nhà nước của chúng ta.

Điều nghịch lý nói trên có thể được giải thích bằng một số nguyên nhân sau đây.

*Thứ nhất*, trong một Nhà nước dân chủ, sự quản lý của Nhà nước phải theo pháp luật. Chính phủ hành pháp chỉ hoạt động trên cơ sở của các đạo luật. Việc điều hành đất nước của hành pháp

không dựa trên cơ sở của luật pháp là biểu hiện của một nhà nước độc tài, chuyên chế. Mà người có quyền thông qua luật đó lại là Quốc hội, cơ quan đại diện của nhân dân. Mặc dù trên thực tế không hoàn toàn tuân thủ theo nguyên tắc phân quyền, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp, nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc này như vẫn là một tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do giải thích vì sao ở mọi Nhà nước tư sản luôn luôn chủ trương phân quyền. Vì họ hiểu rằng mọi sự tập trung quyền lực ở đâu đó đều có nguy cơ của một sự độc tài và chuyên chế. Dân chủ được định nghĩa rất khác nhau, nhưng cuối cùng vẫn là sự cho phép nhân dân thay đổi chính phủ.<sup>(2)</sup>

*Thứ hai*, sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương chính sách của đảng cầm quyền nằm trong chương trình tranh cử của họ trước nhân dân. Chính phủ luôn luôn gắn với đảng cầm quyền. Vì vậy, ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây không có một phân quyền tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp. Khi nghĩ ra học thuyết phân quyền các nhà tư tưởng hầu như không phát hiện ra vấn đề có sự phối kết hợp lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp như diễn ra trên thực tế sôi động sau này của hoạt động Nhà nước dân chủ tư sản.

<sup>(1)</sup> Werner birkenmaier, *Nhà nước pháp quyền - chế độ pháp trị của Cộng hoà liên bang Đức* nhà nước pháp quyền, chủ biên josef thesing, NXB, Chính trị quốc gia,, Hà Nội, 2002. tr.140

<sup>(2)</sup> Tuyên ngôn độc lập nước Mỹ, 1776.

Nhu cầu lập pháp nằm trong tay của hành pháp còn thể hiện ở chỗ. Qua các dự thảo luật hành pháp mới có điều kiện triển khai các chủ trương, chính sách của đảng cộng sản cầm quyền đã được nhân dân bỏ phiếu đồng ý qua các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội.

*Thứ ba*, nhu cầu lập pháp của hành pháp còn được thể hiện ở nhu cầu mong muốn được quản lý nhà nước theo khả năng và nguyện vọng của hành pháp. nhu cầu này hạn chế sự có thể vô tình lập pháp gây khó khăn cho hoạt động của hành pháp. Một thân trạng ốm yếu muốn được ăn cháo, mà thầy thuốc cho ăn cơm thì không thể được.

#### ***Về câu hỏi thứ hai, sự nhập vai của các nhà khoa học***

Theo những điều được phân tích ở trên, Quốc hội/Nghị viện vẫn mang danh là cơ quan lập pháp còn lại là gì? Còn lại là trách nhiệm chỉnh lý các dự án luật của chính phủ đệ sang theo ý chí của người dân, mà Quốc hội/Nghị viện là người đại diện,[3] và là kiểm tra giám sát việc thực thi các chính sách đã được Nghị viện/Quốc hội thông qua....

Đúng như nhận định sau đây của Nguyễn Sĩ Dũng:

*"Để cai quản đất nước, pháp luật là công cụ quan trọng và mạnh mẽ nhất của hành pháp. Với công cụ này, các cơ quan hành pháp có thể áp đặt việc tuân thủ và đè bẹp sự chống đối. Trong khi, công cụ pháp luật là một sự cần thiết và trong nhiều trường hợp là không thể thiếu, các đạo luật mới luôn luôn gắn với*

*việc trao thêm quyền cho các cơ quan hành pháp và hạn chế quyền tự do của người dân. Lập pháp, với tư cách là cơ quan đại diện cho dân, sẽ phản biện lại các chính sách pháp luật mà hành pháp đã đề ra. Đây là lúc lập pháp thực hiện chức năng làm luật trong môi trường quan chặt chẽ với chức năng đại diện và chức năng giám sát. Một đạo luật sẽ được lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất nước và nhu cầu của sự phát triển biện hộ được cho việc điều chỉnh hành vi của người dân.*[3]

Như vậy các nhà khoa học nên xâm nhập vào giai đoạn nào của lập pháp? Sự nhập vai của các nhà khoa học buộc phải tương ứng với vị trí vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Ứng với chức năng còn lại là thẩm định các dự án luật của Quốc hội, thì các nhà khoa học nên vào giai đoạn thẩm định của các uỷ ban của Quốc hội[5].

Hình thức và tính chất của các Uỷ ban của Quốc hội hoàn toàn phù hợp với sự tham gia các nhà khoa học. Mặc dù phiên họp toàn thể là phiên họp chính thức cơ bản của Quốc hội, nhưng các nhà khoa học không thể tham gia vào đây được. Vì tại phiên họp chính thức này các nhà khoa học không có điều kiện cho việc phát biểu ý của mình.

Vì vậy, việc tham gia của các nhà khoa học vào giai đoạn hoạt động của các uỷ ban và hội đồng là thuận tiện hơn cả. Với hình thức và tính chất của các uỷ ban và hội đồng các nhà khoa học các lĩnh vực tương ứng phù hợp với dự án có



thể tham gia một cách thoả mái cả về thành phần lẫn cả thời gian vật chất cho việc đóng góp ý kiến cho dự thảo. Đúng theo nhận định của W. Winson, Tổng thống thứ 28 của nước Mỹ rằng:

*“Quốc hội phiên toàn thể là phiên trình diễn và Quốc hội trong các uỷ ban là Quốc hội làm việc.”* (1918)

***Về câu hỏi thứ ba, ai là những nhà khoa học theo nghĩa hẹp nhất của vấn đề, cần có một sự phân vai rõ ràng cho các nhà khoa học***

Ở đây trong bộ máy Nhà nước Việt Nam của chúng ta có rất nhiều nhà khoa học. Vì trong cả một thời gian dài trong nhận thức của sự mọi người Việt: học để làm quan, và sau đấy của cả cơ chế tập trung, nhận thức trên đã thôi thúc không ít những nhà khoa học được hút vào các cơ quan Nhà nước, cộng với việc không có một nền kinh tế thị trường các nhà khoa học cũng không có điều kiện để tiêu thụ sản phẩm nghiên cứu của mình. Họ phân đông đều được bố trí trong các cơ quan Nhà nước với cương vị lãnh đạo. Phần còn lại các nhà nghiên cứu được hưởng lương theo quy định của Nhà nước. Sản phẩm của họ được Nhà nước bao tiêu. Thậm chí không ít các nhà khoa học không có khả năng nghiên cứu, không có sản phẩm vẫn được hưởng đồng lương rất ít ỏi của Nhà nước. Với tấm bằng cấp và kể cả học hàm, học vị ít nhiều thậm chí là tất cả đã giúp họ thành các nhà lãnh đạo trong các cơ quan Nhà nước: lập pháp; hành pháp; và tư pháp. Sự thu hút trí tuệ của họ vào công tác lập pháp có ý nghĩa rất khác với

các nhà khoa học thuần tuý không nằm trong đội ngũ các cán bộ trong các cơ quan Nhà nước.

Vì vậy theo quan điểm của riêng tôi thì, việc thu hút các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp ở nghĩa hẹp nhất là sự thu hút các nhà khoa học không tham gia một cách trực tiếp các ở các cương vị cán bộ trong các các cơ quan Nhà nước kể cả các nhà khoa học là các đại biểu Quốc hội. Sự thu hút, hay là phát huy vai trò của các nhà khoa học ở đây ở nghĩa hẹp nhất chỉ bao gồm các nhà nghiên cứu và giảng dạy ở các Trường đại học và ở các Viện nghiên cứu. Tức là những người lao động khoa học thuần tuý cuộc sống của họ được bù đắp một cách giản đơn chỉ bằng lao động chất xám của họ.

Đội ngũ này hiện trạng ra sao? và có cần thiết phải huy động không, điểm mạnh và yếu của họ là gì? điểm mạnh của họ là các nhà lý thuyết gia. Điểm yếu của họ là gì? với cách thức vận hành của các học viện và các trường đại học hiện nay thì điểm yếu nhất của họ là thiếu thực tế. Vì công việc giảng dạy và nghiên cứu của các trường và viện hiện nay là không gắn liền với thực tế. Đây cũng là khó khăn lớn nhất hiện nay cản trở sự tham gia của các nhà nghiên cứu vào hoạt động lập pháp của Quốc hội, đồng thời cũng là một trong những mấu chốt của việc không gắn liền công tác giảng dạy và nghiên cứu với thực tế của hoạt động lập pháp của các Trường đại học và Viện nghiên cứu hiện nay ở Việt Nam.

Các nhà khoa học có thể tham gia một cách trực tiếp theo lời mời của các cơ quan Nhà nước góp ý vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Hình thức tham gia này rất phụ thuộc vào giấy mời tham gia theo ý chí chủ quan của các cơ quan Nhà nước. Có ý kiến còn mạnh dạn rằng cần có hình thức đấu thầu viết các dự án luật cho các nhà khoa học.

Cho dù có hình thức này hay hình thức khác, nhưng muốn cho ý kiến của các nhà khoa học có sức nặng có thể gây ảnh hưởng trực tiếp và có hiệu quả đến các dự luật, thì buộc các nhà khoa học phải tập hợp ý đơn lẻ các ý kiến của mình thành các ý kiến chung của nhiều nhà khoa học. Trong trường hợp này ý kiến của các hiệp hội khoa học thay mặt các nhà khoa học có một ý nghĩa rất lớn.

### **Thay lời kết luận**

Những vấn đề trên đã được phân tích, được đề ra những biện pháp nhằm phát huy vai trò của các nhà khoa học đã được các nhà khoa học đề xuất và có thể được nhà nước chấp nhận thành các quy định bắt buộc, có thể là một nghị định của Chính phủ quy định về vấn đề tham gia của các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp. Dù có được hoàn thiện đến đâu chăng nữa, thì cách đặt vấn đề này vẫn mang một dấu ấn của nền kinh tế bao cấp, mà không thể nào đầy đủ, và nhất là nhanh nhạy đáp ứng kịp thời các yêu cầu của một nền kinh tế thị trường.

Vì vậy những vấn đề vừa được phân tích ở phần trên vẫn mang trong mình nó một cảm nhận của một thời tư duy

bao cấp, mà không phải của một nền kinh tế thị trường.

Ở một nền kinh tế thị trường thì sự phát huy vai trò hay sự thu hút các nhà khoa học vào việc lập pháp của các cơ quan Nhà nước không nhất thiết phải đặt ra một cách bức bách như chúng ta hiện nay. Vì sản phẩm hoạt động của các nhà khoa học cũng là một thứ hàng hoá, phải bán ra được trên thị trường. Các nhà khoa học không cần có sự bao cấp trong tư duy khoa học cũng như trong kinh tế của họ. Sản phẩm của họ có thể bán ra cho các nhà hành pháp, các nhà lập pháp, cho các Ủy ban của Quốc hội, và cũng có thể bán cho cả các nhà vận động hành lang Quốc hội. Sản phẩm khoa học của các nhà nghiên cứu khoa học một cách thuần khiết không dính dáng đến các hoạt động quản lý của các cơ quan Nhà nước có thể bán cho giai đoạn phân tích chính sách, hay công đoạn dịch chính sách thành các quy phạm pháp luật, hoặc cho cả công đoạn thẩm định của các Ủy ban Quốc hội.

Chuyện làm nghề nghiên cứu khoa học, bán sản phẩm nghiên cứu của mình là một chuyện cần có, không cần đến một sự bao cấp từ các cơ quan Nhà nước. Các nhà khoa học cũng có thể trở nên rất giàu có và sự nổi tiếng, khi sản phẩm của họ bán ra được và cũng có thể trở nên rất nghèo nàn cũng sự bất thành danh, vì sản phẩm của họ không bán được. Còn chuyện Nhà nước mua phải sản phẩm khoa học rởm, kém chất lượng, thì lại là một câu chuyện khác của hoạt động tài phán. Với sự tự điều chỉnh của

nền kinh tế thị trường cũng có nhà khoa học trở nên bất tử khi họ buộc phải đánh đổi cả cuộc đời mình cho kết quả nghiên cứu của họ. Những minh chứng về vấn đề này không thiếu. Nhưng đáng ghi nhớ nhất là Galile, khi ông buộc phải bảo vệ kết luận “trái đất quay” của mình trước

dàn thiêu Toà án Thiên chúa giáo thời của ông bằng cả một cuộc đời. Ông đã trở thành người bất tử trong đời sống của nhân loại chúng ta. Đây cũng là một trong những biểu hiện của câu thành ngữ trong tiếng Việt của chúng ta:

*“sinh nghiệp và tử vì nghiệp”*

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ban hành theo nghị quyết số 48- nq/tw ngày 24/5/ 2005.
2. Dương Thanh Mai, *Góp phần bàn về sự tham gia của các nhà khoa học và các chuyên gia vào quá trình xây dựng lập pháp ở Việt Nam.*
3. Nguyễn Sĩ Dũng, Triết lý lập pháp, *Tạp chí Tia sáng*, số 7 năm 2003.
4. Ý kiến của Nguyễn Cửu Việt, tại Hội nghị “*Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp*”, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 3 - 5 /8/2006.
5. Ý kiến của Nguyễn Sĩ Dũng , tại Hội nghị “*Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp*”, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 3 - 5 /8 2006

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS-LAW, T.XXII, N<sub>o</sub>4, 2006

## FROM THE PARTICIPATION OF THE SCIENTISTS TO THE LEGISLATION OF THE NATIONAL ASSEMBLY

**Assoc.Prof. Dr. Nguyen Dang Dung**

*Faculty of Law,  
Vietnam National University, Hanoi*

From the participation of the scientists to the legislation of the national assembly as a perspective rule, the author showed the ways to join in the legislation of the national assembly effectively to the scientists.