

Tổng luận 1/2016

TƯ VẤN KHOA HỌC CHO HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH

CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ QUỐC GIA

Địa chỉ: 24, Lý Thường Kiệt, Hoàn Kiếm, Hà Nội. Tel: (04)38262718, Fax: (04)39349127

Ban biên tập: TS. Lê Xuân Định (*Trưởng ban*), KS. Nguyễn Mạnh Quân,
ThS. Phùng Anh Tiến.

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
LỜI NÓI ĐẦU	1
1. TƯ VẤN KHOA HỌC VÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH	3
2. BỐI CẢNH HIỆN NAY	4
2.1. Vị trí tổng thể của bằng chứng khoa học trong hoạch định chính sách	4
2.2. Tổ chức các quá trình tư vấn khoa học ở cấp quốc gia	5
2.3. Cơ chế tư vấn quốc tế	9
2.4. Hỗ trợ và hướng dẫn cho việc cung cấp tư vấn khoa học	10
3. QUY TRÌNH TƯ VẤN	11
3.1. Xây dựng khung câu hỏi (giai đoạn 1)	11
3.2. Lựa chọn cố vấn (giai đoạn 2)	13
3.3. Đưa ra tư vấn (giai đoạn 3)	15
3.4. Truyền thông và sử dụng tư vấn (giai đoạn 4)	16
3.5. Đánh giá tác động	19
4. TRÁCH NHIỆM VÀ NGHĨA VỤ PHÁP LÝ TIỀM TÀNG CỦA CÁC CƠ QUAN VÀ CHUYÊN GIA TƯ VẤN	20
4.1. Tính đa dạng trong các cấu trúc tư vấn, trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý	20
4.2. Trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý của tổ chức và cá nhân	22
4.3. Thay đổi hành vi của các nhà khoa học	25
4.4. Giảm nguy cơ kiện tụng	26
5. CUNG CẤP TƯ VẤN KHOA HỌC TRONG TÌNH HUỐNG KHẨN CẤP	27
5.1. Thách thức liên quan đến khủng hoảng	28
5.2. Bài học kinh nghiệm	30
6. NHỮNG VẤN ĐỀ ĐANG NỔI LÊN	35
6.1. Các thách thức xã hội toàn cầu và tư vấn khoa học	35
6.2. Sự quan tâm ngày càng tăng của xã hội dân sự đối với tư vấn khoa học	37
7. KẾT LUẬN	41
PHỤ LỤC. Danh mục kiểm tra cho tư vấn khoa học	44

LỜI NÓI ĐẦU

Tư vấn khoa học đang đóng vai trò ngày càng tăng trong quá trình xây dựng chính sách và ra quyết định. Trong đó, các chính phủ cần có bằng chứng khoa học trong các tình huống trên một phạm vi rộng, từ phát triển chính sách dài hạn cho đến việc quản lý khủng hoảng khẩn cấp. Nguồn và bản chất phù hợp nhất của tư vấn khoa học và kỹ thuật phụ thuộc vào mục đích mà nó được sử dụng. Kết quả là nhiều phương pháp và quy trình khác nhau đã được phát triển để tạo ra và cung cấp các tư vấn khoa học.

Tư vấn khoa học và quá trình tư vấn cũng là đối tượng chịu những sức ép rất lớn trong những năm gần đây. Sự đóng góp của tư vấn khoa học trong lĩnh vực dự báo và đánh giá rủi ro cũng như về các vấn đề nhạy cảm, liên quan đến sức khỏe và sự an toàn của người dân hoặc đến môi trường, đã khuấy động những tranh luận xã hội và đôi đầu nóng bỏng. Trong khi rất nhiều vấn đề vượt ra ngoài biên giới của một nước và bản thân khoa học là một lĩnh vực quốc tế, thì sự hợp tác giữa các quốc gia về tư vấn khoa học vẫn chưa đầy đủ.

Đây cũng là vấn đề của Việt Nam, khi các nhà quản lý phải đối phó với những vấn đề đặc biệt liên quan đến môi trường và sức khỏe, như thiên tai, dịch bệnh... Việc nhận thức một cách đúng đắn về vai trò và trách nhiệm của các cơ quan/cá nhân cung cấp tư vấn khoa học sẽ giúp cho công tác quản lý xã hội được tốt hơn. Dựa trên các nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Cục Thông tin khoa học và công nghệ quốc gia xin giới thiệu tổng luận "**TƯ VẤN KHOA HỌC CHO HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH**" giúp bạn đọc hiểu rõ hơn về hoạt động tư vấn khoa học cho chính phủ, cũng như thông tin cho công chúng.

Xin trân trọng giới thiệu.

**CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC
VÀ CÔNG NGHỆ QUỐC GIA**

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

<i>IPCC</i>	<i>Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu</i>
<i>EHEC</i>	<i>Dịch bệnh khuẩn E.Coli năm 2011 ở Châu Âu</i>
<i>OECD</i>	<i>Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế</i>
<i>NGO</i>	<i>Tổ chức phi chính phủ</i>
<i>CSD</i>	<i>Cố vấn trưởng Khoa học</i>
<i>IPRES</i>	<i>Khung cơ sở khoa học-chính sách cho các cơ quan đa dạng sinh học và hệ sinh thái</i>
<i>SAB</i>	<i>Hội đồng tư vấn khoa học của Liên Hiệp Quốc</i>

1. TƯ VẤN KHOA HỌC VÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH

Trong xã hội hiện đại, nhiều thách thức không thể giải quyết được thỏa đáng một cách dễ dàng bằng cách sử dụng tri giác, kinh nghiệm, nguyên lý tư tưởng thông thường, hoặc các phương pháp phân tích cơ bản. Cho dù đó là biến đổi khí hậu, năng lượng tái tạo, thiên tai, an ninh lương thực hoặc đại dịch, các nhà hoạch định chính sách đều muốn được các nhà tư vấn khoa học cung cấp thông tin cho các quyết định của mình. Việc có được các tư vấn chính xác và hữu ích kịp thời không phải là một vấn đề bình thường và việc xem xét cẩn thận những lời khuyên này trong các lĩnh vực quan tâm chính sách phức tạp với nhiều bên liên quan khác nhau không phải lúc nào cũng đơn giản. Ranh giới giữa khoa học, chính trị và xã hội nói chung có thể là một khu vực không đáng tin cậy đối với cả các nhà hoạch định chính sách lẫn các nhà khoa học. Các nhà khoa học có thể phải chịu áp lực rất lớn trong việc đưa ra những câu trả lời nhanh chóng và rõ ràng cho các nhà hoạch định chính sách, đặc biệt là trong những tình huống khẩn cấp. Trong những năm gần đây, chúng ta đã thấy hậu quả của hoạt động dưới áp lực này ở Italy (trận động đất Aquila năm 2009) và ở Nhật Bản (sự cố nhà máy điện hạt nhân Fukushima Daiichi năm 2011). Ở Italy, các nhà khoa học phải tham gia vào một cuộc chiến pháp lý vì vai trò của họ trong việc cung cấp tư vấn gây tranh cãi trước khi xảy ra trận động đất. Tại Nhật Bản, một cuộc tranh luận gay gắt đã diễn ra về trách nhiệm và độ tin cậy của những nhà khoa học đưa ra ý kiến khác nhau về các vấn đề có ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống của hàng trăm ngàn người. Hậu quả pháp lý với cá nhân các nhà khoa học có thể rất nặng nề. Trong phiên xét xử sơ thẩm lý tại Italy, các nhà khoa học đã bị buộc tội ngộ sát và đã bị kết án sáu năm tù và phạt nặng về tài chính.

Thật may là loại hình bản án này rất hiếm và, trong trường hợp đặc biệt này, bản án đã gây ra sự kháng án của nhiều người chứ không chỉ với những ai liên quan trực tiếp. Tuy nhiên, ít nhất có hai bài học quan trọng được rút ra từ những kinh nghiệm gần đây: (i) bằng chứng khoa học trong hầu hết các trường hợp có liên quan đến tính bất định không phải lúc nào cũng được truyền đạt rõ ràng; (ii) bằng chứng khoa học thường ảnh hưởng đến đời sống của những người có lợi ích hợp pháp trong đó.

Tư vấn khoa học thường được đề xuất cung cấp trong bối cảnh cần phải phải giải quyết nhiều sự cân nhắc và các mối quan tâm. Theo Daniel Sarewitz, "*Khoa học thường nằm ở trung tâm của các cuộc tranh luận [chính sách], nơi mà những người ủng hộ một số hướng hành động có khả năng yêu cầu biện minh khoa học cho quan điểm của họ, trong khi những người phản đối hành động này sẽ dẫn ra hoặc tính bất định của khoa học hoặc các kết quả khoa học so sánh để hỗ trợ cho sự phản đối của*

họ". Trong các cuộc tranh luận chính sách về nhiều vấn đề, sự đa dạng của các bên liên quan trong xã hội ngày càng đóng vai trò tích cực có thể được khuếch đại nhanh chóng nhờ việc sử dụng web và các phương tiện truyền thông xã hội.

Thách thức của việc cung cấp các ý kiến khoa học hữu ích để thông tin các chính sách giải quyết các vấn đề xã hội phức tạp, trong đó tồn tại công khai rất nhiều thông tin khác nhau, có nhiều tác động đối với sự phát triển của cơ cấu và thủ tục tư vấn hiệu quả. Trong những năm gần đây, sự tham gia tích cực của xã hội dân sự trong nhiều vấn đề đã đòi hỏi phải đánh giá lại và điều chỉnh lại cách thức đóng góp của các nhà khoa học vào việc hoạch định chính sách. Đồng thời, hậu quả cá nhân là bất lợi tiềm ẩn của việc cung cấp tư vấn cho chính phủ, đe dọa làm suy yếu những nỗ lực tăng cường sự tham gia của các nhà khoa học trong quá trình tư vấn.

Mặc dù khoa học là một hoạt động quốc tế và nhiều vấn đề quan trọng vượt ra ngoài biên giới của một quốc gia, nhưng sự hợp tác giữa các quốc gia về tư vấn khoa học vẫn chưa được phát triển hết tiềm năng của nó. Trong khi có những ví dụ tốt về sự hợp tác thông qua cơ cấu đánh giá khoa học quốc tế, như Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC), thì vẫn còn đó sự phối hợp thiếu hiệu quả trong các khu vực khác, như được minh họa bởi dịch bệnh do khuẩn E.coli (EHEC) bùng phát ở Châu Âu năm 2011 hoặc tai nạn hạt nhân Fukushima. Một số sáng kiến đầy hứa hẹn gần đây đã được khởi động bao gồm cả động thái của Liên Hiệp Quốc để thành lập Hội đồng tư vấn khoa học của Tổng thư ký.

Phải nói rằng, rõ ràng là mọi hình thức hợp tác thể chế trong bối cảnh quốc tế luôn phụ thuộc vào sự cân bằng các lợi ích quốc gia, trong đó có thể ảnh hưởng đến việc xây dựng khung câu hỏi, sự lựa chọn chuyên gia hoặc việc cung cấp các nguồn tài trợ. Sự phức tạp của cơ chế hành chính quan liêu quốc tế cũng có thể cản trở việc phản ứng nhanh nhạy trong các tình huống khủng hoảng.

2. BỐI CẢNH HIỆN NAY

2.1. Vị trí tổng thể của bằng chứng khoa học trong hoạch định chính sách

Các chuyên gia khoa học có thể được tham gia với hai vai trò, hoặc là tư vấn về chính sách khoa học và công nghệ - "chính sách cho khoa học" - hoặc là cung cấp các tư vấn khoa học về chính sách quản lý hoặc chính sách chung - "khoa học cho chính sách". Sự khác biệt giữa hai lĩnh vực này là rất lớn và các yêu cầu, quy trình tư vấn và ra quyết định thường khác nhau. Tổng luận này tập trung vào khoa học cho chính sách.

Tư vấn khoa học đóng vai trò quan trọng trong phát triển chính sách ở hầu hết các nước. Trong một số vấn đề, các quy trình đã được xây dựng rõ ràng để liên kết chuyên

môn khoa học với các quá trình ra quyết định. Điều này thường xảy ra các lĩnh vực quản lý hành chính. Tuy nhiên, nhiều vấn đề và thách thức xã hội phải đối mặt có tính chất phức tạp, và người ra quyết định phải xem xét nhiều yếu tố ngoài bằng chứng khoa học. Các nhà khoa học nhận thấy rằng trong lĩnh vực chính sách phải cân bằng lợi ích của nhiều bên liên quan: các nhà khoa học, các nhà xây dựng luật và chính sách, nhà quản lý, ngành công nghiệp, các tổ chức phi chính phủ (NGO), công chúng nói chung. Hơn nữa, vì các tính chất đa chiều của nhiều vấn đề chính sách, nên tư vấn khoa học chính nó thường đòi hỏi đầu vào của nhiều ngành, thường là kết hợp khoa học tự nhiên và khoa học xã hội.

Sự việc trở nên phức tạp hơn bởi nhiều vấn đề có tính chất quốc tế và chỉ có thể được giải quyết một cách có ý nghĩa thông qua sự hợp tác giữa các quốc gia. Sự hợp tác này có thể có nhiều hình thức khác nhau, từ đơn giản là chia sẻ kinh nghiệm đến thành lập các tổ chức đa cấp rất lớn, chẳng hạn như IPCC.

Chính sách và bối cảnh xã hội của tư vấn khoa học là một sự thách thức, không chỉ bởi vì trách nhiệm cao, mà còn vì sự kỳ vọng chung là khoa học có thể cung cấp các câu trả lời rõ ràng và không mơ hồ. Thực tế là các kết quả nghiên cứu khoa học thường mang tính tạm thời và đôi khi gây nhiều tranh cãi, trong cộng đồng nghiên cứu hoặc các bên liên quan khác. Các nhà nghiên cứu có thể nhận thấy mình ở trung tâm của các cuộc tranh luận chính sách mà họ không được trang bị tốt. Và các cuộc tranh luận trong các diễn đàn có thể rất khốc liệt, được minh họa bởi những tranh cãi công khai phát sinh trong nhiều lĩnh vực, bao gồm các loại thực phẩm biến đổi gen, tiêm chủng ở trẻ em, thu giữ carbon và khoan khí đá phiến sét. Sự phân giới rõ ràng giữa bằng chứng khoa học, giá trị xã hội và tín ngưỡng, các vấn đề kinh tế và quyết định chính sách là không dễ dàng và nó thường ở các ranh giới giữa các lĩnh vực phát sinh những căng thẳng. Các cá nhân, tổ chức hay quy trình có thể làm cầu nối hiệu quả cho các lĩnh vực này đang đóng vai trò ngày càng quan trọng.

2.2. Tổ chức các quá trình tư vấn khoa học ở cấp quốc gia

Cơ quan tư vấn khoa học có thể bao gồm các cấu trúc và tổ chức cung cấp tư vấn khoa học cho các cơ quan chính quyền, thường là các chính phủ. Vai trò và chức năng thực tế của các cơ quan tư vấn khoa học phụ thuộc vào cách thức hoạt động của toàn bộ hệ thống tư vấn khoa học mà chúng tham gia. Quy mô, sức mạnh, cấu trúc và tính hợp pháp của các hệ thống tư vấn quốc gia không giống nhau giữa các quốc gia, có thể thay đổi theo thời gian phát sinh từ các ưu tiên chính trị và động lực xã hội.

Các loại cơ quan tư vấn chính

Trong khi một hệ thống cố vấn khoa học quốc gia thường bao gồm nhiều cơ sở, cấu

trúc và các cá nhân, nói chung có thể xác định bốn loại cơ quan tư vấn lớn.

a. Ủy ban hoặc các hội đồng tư vấn chính sách khoa học

Nhiều quốc gia có các cấu trúc ("hội đồng khoa học và công nghệ" hoặc tương đương) chuyên cung cấp tư vấn về chính sách khoa học và công nghệ. Đây là các cơ quan tham mưu có thể thuộc chính phủ [ví dụ: Hội đồng Cố vấn Khoa học và Công nghệ (PCAST) của Tổng thống ở Hoa Kỳ, Hội đồng Khoa học và Công nghệ (CST) của Thủ tướng ở Vương quốc Anh, hoặc Hội đồng Khoa học, Công nghệ và Đổi mới (STI) ở Nhật Bản] hoặc là cơ quan độc lập nhưng có sự ủy nhiệm của chính phủ [ví dụ: Ủy ban chuyên gia nghiên cứu và đổi mới (TNDN) của Đức hoặc Diễn đàn tư vấn về Khoa học và Công nghệ Mexico]. Tham gia các tổ chức này không chỉ có các nhà khoa học mà còn có đại diện của ngành công nghiệp và xã hội dân sự và đôi khi có cả các thành viên nội các. Là cơ quan chính sách cao nhất trong các lĩnh vực liên quan đến khoa học, công nghệ và đổi mới, loại cấu trúc này đưa ra các khuyến nghị ở cấp chiến lược và chính sách đáp ứng các ưu tiên của chính phủ cho khoa học, công nghệ và đổi mới. Trong một số trường hợp, cấu trúc này có thể bắt đầu các hoạt động theo sáng kiến riêng của mình nhưng thường trong giới hạn trong vấn đề khoa học, công nghệ và đổi mới mà họ cần giải quyết.

b. Các cơ cấu tư vấn khoa học/kỹ thuật tạm thời hoặc thường trực

Chính phủ các nước dựa vào các cơ cấu tư vấn khoa học/kỹ thuật để cung cấp bằng chứng và tư vấn về rất nhiều vấn đề chính sách rộng lớn khác nhau. Kiểu tư vấn này có thể liên quan chặt chẽ tới các quá trình quản lý trong các lĩnh vực như môi trường hoặc sức khỏe và an toàn. Chính phủ cũng có thể thành lập một cơ cấu tư vấn chuyên biệt để đối phó với các chủ đề cụ thể hoặc giải quyết các vấn đề phức tạp hơn, như chuyển đổi năng lượng hoặc giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Trong khi tư vấn khoa học có vai trò được xác định rõ ràng trong nhiều quy trình quản lý thông thường đòi hỏi các kỹ năng chuyên môn và hẹp, thì các vấn đề chính sách phức tạp hơn đòi hỏi phạm vi đầu vào khoa học rộng hơn và thường có nhiều loại 'khách hàng'.

Những cơ cấu tư vấn này có thể hoặc hoàn toàn thuộc chính phủ hoặc có tư cách pháp nhân độc lập thực hiện nhiệm vụ của chính phủ. Một số có thể thực hiện các hoạt động nghiên cứu khoa học song song với vai trò cố vấn của mình. Thành viên của các cơ cấu này thường là các chuyên gia khoa học trong lĩnh vực liên quan; họ có thể làm việc trực tiếp cho các cơ quan tư vấn hoặc là chuyên gia bên ngoài được huy động từ nhiều tổ chức khác nhau. Trong hầu hết các trường hợp, các chuyên gia hành động theo năng lực cá nhân và không đại diện cho quan điểm của tổ chức, mặc dù điều này có thể không đúng khi các chuyên gia thực tế đang làm việc cho cơ quan tư vấn. Trong

những năm gần đây, thành viên của một số các ủy ban tư vấn đã được mở rộng để bao gồm các đại diện từ xã hội dân sự nhưng động thái như vậy vẫn còn gây tranh cãi.

Mặc dù hầu hết các nước dựa trên những cơ cấu tư vấn này để cung cấp bằng chứng khoa học và tư vấn cho chính phủ hoặc các cơ quan quốc hội, nhưng vai trò và vị thế pháp lý của chúng rất khác nhau. Ví dụ, Chính phủ liên bang Hoa Kỳ có khoảng một nghìn ủy ban cố vấn hoạt động theo Đạo luật Ủy ban tư vấn liên bang và các quy định liên quan khác. Nhật Bản cũng có vài nghìn ủy ban cố vấn của chính phủ, một số trong đó là chính thức còn số khác là không chính thức và thường là nhóm tư vấn đặc biệt (ad hoc). Thực tế, tại nhiều quốc gia (chẳng hạn như ở một số nước Nam hay Đông Âu), chiếm đa số là các cơ cấu tư vấn đặc biệt/không thường trực, hoạt động ngoài khuôn khổ pháp lý rõ ràng. Sự đa dạng cấu trúc và thẩm quyền này dẫn đến sự khác nhau lớn về vai trò của các cơ cấu tư vấn trong các chính sách địa phương, quốc gia hay khu vực và có thể làm phức tạp sự hợp tác xuyên quốc gia.

Đối với các tình huống ứng phó khẩn cấp, hầu hết các nước có cơ quan tư vấn thường trực gắn với các tổ chức cụ thể. Các cơ quan này thường có nhiệm vụ và thủ tục được xác định rõ ràng và liên kết chặt chẽ với các cơ cấu ra quyết định và ứng phó khẩn cấp liên quan. Trong những tình huống khủng hoảng nghiêm trọng, các thủ tục khẩn cấp thường xuyên này có thể được bổ sung bằng các cơ cấu tư vấn đặc biệt tạm thời khác.

c. Học viện, hội nghề nghiệp và các tổ chức nghiên cứu

Các học viện và hội nghề nghiệp là tập hợp các nhà nghiên cứu khoa học, nhà nghiên cứu công nghiệp và các nhà nghiên cứu khác đại diện cho cộng đồng khoa học. Họ thường không chú trọng riêng hoặc chủ yếu vào việc cung cấp tư vấn khoa học, nhưng trong một số trường hợp họ có thể có ảnh hưởng lớn đến chính sách.

Vị trí của các học viện và các hội nghề nghiệp trong hệ thống cố vấn khoa học tổng thể giữa các nước không giống nhau. Ví dụ, Viện Hàn lâm Khoa học quốc gia Hoa Kỳ (US-NAS) hàng năm công bố hàng trăm báo cáo được chính phủ liên bang sử dụng để cung cấp thông tin cho hoạch định chính sách. Ngược lại, Hội đồng khoa học của Nhật Bản, chỉ có chức năng tư vấn khoa học và ảnh hưởng hạn chế, mặc dù nó tạo ra đầu vào khoa học cho chính phủ Nhật Bản thông qua các đề xuất được công bố. Tương tự như vậy, Viện Hàn lâm Khoa học Pháp đưa ra các báo cáo chuyên gia nhưng chúng thường không hướng đến các nhu cầu chính sách cụ thể.

Ngược lại với hầu hết các cơ cấu tư vấn khoa học/kỹ thuật chuyên biệt, các học viện và các hội nghề nghiệp thường cung cấp tư vấn cho chính phủ về các vấn đề theo đề xuất của mình. Họ cũng có thể trả lời những câu hỏi cụ thể của chính phủ. Bằng chứng

khoa học do các viện nghiên cứu uy tín cung cấp có thể được sử dụng làm cơ sở để thông tin cho các tranh luận xã hội. Các học viện có năng lực và vị thế để tập hợp các chuyên gia hàng đầu từ các lĩnh vực khoa học rộng rãi khác nhau. Họ cũng có thể thay mặt cho cộng đồng khoa học cung cấp đầu vào cho các chính sách khoa học và công nghệ, bổ sung cho những gì được cung cấp bởi các ủy ban hoặc hội đồng cố vấn chính sách khoa học chính thức được uỷ quyền.

Các viện hàn lâm thường được xem là độc lập với chính phủ, mặc dù kinh phí hoạt động của họ thường được chính phủ cung cấp. Vị thế này đảm bảo cho họ quyền tự chủ hoàn toàn về mặt khoa học. Tư vấn khoa học của họ thường được cung cấp theo các sáng kiến riêng của họ và kỳ vọng sẽ có tiếng nói của các nhà khoa học thành viên của mình. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, các hội nghiên cứu và nghề nghiệp như Viện các kỹ sư Điện và Điện tử (IEEE), Hội Vật lý Hoa Kỳ và Hội Hóa học Hoa Kỳ phát hành nhiều báo cáo trong các lĩnh vực chính sách khác nhau.

Ngoài các học viện khoa học và hội nghề nghiệp, một số lượng lớn các tổ chức nghiên cứu công và tư khác, các cơ quan và tập thể các tri thức giỏi (think tank), cũng tập hợp các chuyên gia khoa học để cung cấp thông tin liên quan chính sách ‘độc lập’ cho các nhà hoạch định chính sách. Đôi khi, điều này có thể để đáp ứng những yêu cầu cụ thể - ví dụ như ở Đức và Hà Lan, các viện nghiên cứu được thành lập dưới sự bảo trợ của các Bộ thường có chức năng tư vấn khoa học quan trọng. Nói chung, nhiều báo cáo liên quan chính sách từ các nhóm khoa học khác nhau cung cấp tư liệu cho các quá trình chính sách. Trong một số khu vực, các tổ chức trung gian chuyên ngành hoặc các tổ chức môi giới kiến thức đã được phát triển để thử nghiệm và đảm bảo rằng khối lượng thông tin khoa học được truyền đạt một cách có hiệu quả đến các nhà hoạch định chính sách và ra quyết định.

d. Cố vấn khoa học cá nhân và nhân viên tư vấn

Nhiều chính phủ còn dựa vào tư vấn khoa học từ các cá nhân, không chính thức thông qua mạng lưới cá nhân hoặc thông qua các nhà tư vấn khoa học được chỉ định chính thức. Một yếu tố quan trọng của hệ thống cố vấn khoa học ở một số nước là vị trí Cố vấn trưởng khoa học (CSA) hoặc tương đương. Các vị trí CSA có thể thấy ở cấp quốc gia và/hoặc ở cấp bộ/ngành. Các CSA hoạt động như nhà môi giới và “hoa tiêu” chuyên gia giữa chính phủ và cộng đồng khoa học. Ngoài tư vấn cho tổng thống, thủ tướng và các bộ trưởng, CSA thường thực hiện các vai trò liên quan, ví dụ đảm bảo việc sử dụng hợp lý các bằng chứng khoa học trong chính phủ và thúc đẩy sự phát triển chuyên môn của các nhà khoa học làm việc cho chính phủ. Người này có thể đưa ra báo cáo tư vấn bao gồm cả khoa học cho chính sách và chính sách cho khoa học. Ở

một số nước, CSA cũng có trách nhiệm cụ thể liên quan đến tình huống khẩn cấp và khủng hoảng và được kỳ vọng hoạt động như phát ngôn viên khoa học của chính phủ.

Cố vấn trưởng khoa học của Chính phủ (GCSA) ở Vương quốc Anh là nguyên mẫu của vị trí này. Một số nước khác cũng có vị trí giống GCSA, trong đó có Hoa Kỳ, Úc, Cộng hòa Séc, Ấn Độ, Ireland, Malaixia và New Zealand, tuy nhiên bản chất và chức năng của vị trí này khác nhau chút ít giữa các nước. Mạng lưới các CSA đang bắt đầu phát triển trên thế giới. Hội nghị toàn cầu lần đầu tiên của các CSA và các cố vấn khoa học cao cấp khác đã được tổ chức tại New Zealand tháng 8/2014. Các cuộc họp thường kỳ của các CSA trong diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á-Thái Bình Dương bắt đầu vào tháng 6/2013 và trong khu vực châu Âu vào tháng 6/2014. Các tổ chức liên chính phủ khác như Carnegie và G8 cũng tạo ra một môi trường tập hợp các cố vấn khoa học.

Mặc dù vị trí CSA được công nhận rộng rãi và được coi là một cơ chế thành công cho tư vấn khoa học, nhưng không nên xem nó có thể áp dụng chung cho tất cả các quốc gia. Hiệu quả của nó chỉ giới hạn trong các bối cảnh nhất định về chính trị, lịch sử và văn hóa. Mặc dù hầu hết các nước có một số ít các nhà khoa học cao cấp đang hoạt động tại ranh giới chung giữa khoa học và chính sách của chính phủ, nhưng việc xác định một chức danh ‘Trưởng’ có thể có những vấn đề riêng của nó.

Vai trò của các cố vấn cá nhân, dù được chính thức hóa hay không, không nên bị đánh giá thấp trong việc cung cấp tư vấn trực tiếp cho các nhà hoạch định chính sách và/hoặc làm môi giới cho tư vấn khoa học từ các nguồn khác.

2.3. Cơ chế tư vấn quốc tế

Các tổ chức liên chính phủ hiện tại, bao gồm cả các tổ chức của Liên Hợp Quốc (Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Tổ chức Khí tượng Thế giới (WMO) ...) hay OECD và các cơ quan liên quan (Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA), Cơ quan Năng lượng Hạt nhân (NEA)), trong nhiều năm qua đã cung cấp chính sách khoa học cũng như tư vấn về kỹ thuật/quản lý cho các chính phủ. Tuy nhiên, vai trò của cơ quan tư vấn quốc tế đang mở rộng phản ánh số lượng ngày càng tăng các vấn đề xuyên quốc gia, gồm có biến đổi khí hậu, năng lượng, an ninh lương thực và dịch bệnh, trong đó khoa học, công nghệ và xã hội được hòa quyện chặt chẽ với nhau.

Trong một số trường hợp, các cấu trúc liên chính phủ chuyên biệt được thiết lập để cung cấp tư vấn khoa học về các vấn đề phức tạp mà từng quốc gia riêng lẻ không thể xử lý được, chẳng hạn như Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC) và Khung cơ sở khoa học-chính sách cho các cơ quan đa dạng sinh học và hệ sinh thái (IPBES) liên chính phủ mới được thành lập. Tính hợp pháp chính trị cho các cấu trúc

này thường được đảm bảo bởi một tổ chức liên chính phủ hiện tại, chẳng hạn Liên Hợp Quốc. Họ có nhiệm vụ quốc tế rõ ràng để cung cấp các đánh giá khoa học, dựa trên các tài liệu khoa học mới nhất, để cung cấp thông tin cho các tranh luận chính sách quốc tế. Vai trò chính thức của các cấu trúc đánh giá này không phải là cung cấp các khuyến nghị chính sách mang tính quy tắc cho các chính phủ, mặc dù các kết quả của họ thường được hiểu như vậy.

Các tổ chức tư vấn cũng có thể tham gia vào việc cung cấp tư vấn khoa học ở cấp khu vực. Điều này được minh họa ở châu Âu, nơi có nhiều cấu trúc, như Trung tâm nghiên cứu chung của Ủy ban châu Âu (EC-JRC), và các cơ quan khác nhau đang cung cấp cả chính sách khoa học và công nghệ và tư vấn kỹ thuật cho Ủy ban châu Âu, Nghị viện châu Âu, hay cho chính phủ của các nước châu Âu. Điều này cũng diễn ra ở các khu vực khác; ví dụ như Ủy ban Khoa học và Công nghệ ASEAN đôi khi đóng vai trò tư vấn.

Song song, các tổ chức quốc tế đại diện cộng đồng khoa học, chẳng hạn như Hội đồng Liên viện hàn lâm (IAC) hoặc Hội đồng Khoa học quốc tế (ICSU) cũng cung cấp tư vấn khoa học cho các nhà hoạch định chính sách sử dụng các quy trình từ dưới lên. Trong một số trường hợp, việc này được chính thức liên kết với hệ thống của Liên Hợp Quốc.

Tầm quan trọng của khoa học trong chính sách quốc tế có thể được đánh dấu bằng việc thành lập Hội đồng Tư vấn khoa học cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc vào tháng 10/2013. Cơ quan này tư vấn cho Tổng Thư ký về các vấn đề giao thoa giữa khoa học, chính sách và xã hội, đặc biệt là ở các khu vực liên quan đến phát triển bền vững.

2.4. Hỗ trợ và hướng dẫn cho việc cung cấp tư vấn khoa học

Vai trò của các tổ chức hỗ trợ và ban thư ký rất quan trọng đối với các cơ quan tư vấn cả cấp quốc gia và quốc tế. Cũng như việc cung cấp hỗ trợ hậu cần, ban thư ký chuyên biệt có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thu thập và phân tích thông tin và bằng chứng cũng như điều phối giữa các bên liên quan, bao gồm cả các cơ quan chính phủ, ngành công nghiệp và công chúng có liên quan.

Ban thư ký thường hợp tác với các tổ chức bên ngoài có liên quan bao gồm các viện hàn lâm và các nhóm chuyên gia cố vấn. Sự hợp tác giữa các tổ chức khác nhau có thể giúp cung cấp một cấu trúc hỗ trợ mạnh mẽ cho cơ quan tư vấn khoa học. Ở những nơi công tác truyền thông có vai trò quan trọng, việc Ban thư ký có được quyền truy cập thông tin ‘nội bộ’ và kỹ năng quan hệ công chúng có thể đặc biệt hữu ích.

Ngoài hỗ trợ cá nhân, các hướng dẫn và quy trình hoạt động rõ ràng có thể tạo thuận lợi và cải thiện việc cung cấp các tư vấn khoa học (cũng như cung cấp một số biện

pháp bảo vệ chống lại các khiêu nại tiếp theo). Ngày càng có nhiều nước xây dựng các hướng dẫn rõ ràng cho tư vấn khoa học, tập trung vào hoặc các nguyên tắc tổng quát liên quan đến tư vấn khoa học hoặc hoạt động của các loại hình cơ quan tư vấn cụ thể. Hai loại hướng dẫn này bổ sung cho nhau và có thể có hiệu quả như nhau.

Một số nước (ví dụ như Úc, Phần Lan và Vương quốc Anh) đã phát triển Khung sử dụng thông tin khoa học để hỗ trợ việc ra quyết định của chính phủ dựa trên bằng chứng. Ví dụ, Vương quốc Anh đã có các chỉ dẫn cho việc sử dụng các tư vấn khoa học của chính phủ từ năm 1997 và cũng có những quy định về sự tham gia giữa các cố vấn khoa học của chính phủ và độc lập (tức phi chính phủ), cũng như hướng dẫn cho các hoạt động của các ủy ban tư vấn chính phủ. Cách thức sử dụng đầu vào khoa học để thông tin cho chính sách công tại Úc đã được phân tích năm 2012 (dự án APS 200) và báo cáo hỗ trợ việc thực hiện các kiến nghị của công trình này đã được xuất bản năm 2013. Các cơ quan khoa học quốc tế như Hội đồng Liên học viện và Hội đồng Tư vấn khoa học Học viện châu Âu (EASAC) cũng đã soạn thảo hướng dẫn cho tư vấn khoa học. Các khuôn khổ này có thể là những công cụ quan trọng để giải quyết những thách thức đối với cơ quan tư vấn khoa học và thúc đẩy sự hiểu biết chung và những kinh nghiệm tốt nhất.

3. QUY TRÌNH TƯ VẤN

Như đã mô tả ở trên, nhiều cấu trúc tư vấn khoa học tạm thời và thường trực tồn tại ở các quy mô khác nhau và giải quyết các vấn đề khác nhau. Trong một số trường hợp, các cấu trúc này tương tác theo cách phối hợp ít nhiều và thường xuyên bổ sung cho nhau bởi vai trò của các cố vấn. Các quy trình tư vấn khoa học được thiết kế riêng cho các tình huống khác nhau với các khung thời gian khác nhau, nhưng có bốn giai đoạn riêng biệt phổ biến đối với đa số các quá trình này: (1) Xây dựng khung câu hỏi; (2) Lựa chọn các nhà cố vấn; (3) Đưa ra các tư vấn; và (4) Truyền thông và sử dụng tư vấn. Giai đoạn bổ sung thứ năm, thường bị bỏ qua nhưng cần được thực hiện sau khi quá trình tư vấn đã hoàn thành, là đánh giá tác động của tư vấn.

3.1. Xây dựng khung câu hỏi (giai đoạn 1)

Xây dựng khung phân công cho tư vấn khoa học có thể được thực hiện ở mức độ phức tạp khác nhau. Ví dụ, sự bùng phát dịch bệnh ‘bò điên’ mới dẫn đến các câu hỏi khoa học tương đối trực diện như nguyên nhân gây ra là gì và chúng ta có thể làm gì để ngăn ngừa sự lây lan. Nhưng những câu hỏi sơ bộ này có thể nhanh chóng dẫn đến một loạt các vấn đề khác liên quan đến quá trình sản xuất trong lĩnh vực nông nghiệp, thú y, chế biến và phân phối thực phẩm. Các nhà hoạch định chính sách sớm hay muộn

sẽ cần phải xem xét tất cả các câu hỏi và các vấn đề này để đưa ra quyết định, ví dụ liệu có tình huống phải chuyển sang một hệ thống sản xuất thực phẩm hoàn toàn khác hay không. Nếu như ở ví dụ đầu tiên có khả năng là chính phủ quốc gia đặt ra những câu hỏi đánh giá rủi ro ban đầu cho các chuyên gia khoa học, thì tập hợp các vấn đề rộng lớn hơn có thể sẽ dẫn đến một cuộc tranh luận xã hội và chính sách với nhiều bên liên quan.

Trong một số trường hợp, việc xây dựng khung câu hỏi kỹ thuật một cách thẳng thắn có thể trở nên rất khó khăn. Một ví dụ điển hình là đánh giá rủi ro liên quan đến khoan và khai thác khí đá phiến (fracking). Như các nghiên cứu tình huống khác nhau ở Hoa Kỳ và Hà Lan cho thấy, các bên liên quan khác nhau xây dựng khung câu hỏi theo nhiều cách khác nhau, tùy theo mỗi quan tâm và quan điểm riêng của họ. Chúng có thể trên phạm vi rộng - từ các chủ sở hữu quan tâm đến giá trị tài sản của mình, tới các công ty năng lượng lo lắng về lợi nhuận của họ, đến các nhà môi trường được báo động về tiềm năng ô nhiễm nguồn nước. Để khoa học đóng góp có hiệu quả vào một cuộc tranh luận nhiều bên liên quan này đòi hỏi phải có sự đóng góp của nhiều chuyên ngành và các ngành này cần phải sớm được tập hợp với nhau từ khi xây dựng khung câu hỏi cần được giải quyết.

Để có được tư vấn tốt nhất và thích hợp nhất, một yêu cầu quan trọng là các khách hàng chủ chốt cần được tham gia sớm ngay khi giao nhiệm vụ tư vấn. Việc không nhận biết được đầy đủ bản chất các nhu cầu của khách hàng và nếu việc chuyển tải các yêu cầu này thành nhiệm vụ thích hợp không được đảm bảo, có thể dẫn đến tư vấn không hiệu quả và/hoặc ra các quyết định yếu kém. Điều này có thể gây ra những hậu quả kinh tế-xã hội tiêu cực và góp phần làm mất lòng tin vào khoa học.

Tuy nhiên, sự tham gia của các khách hàng chủ chốt vào xây dựng khung câu hỏi chính sách không nên chỉ đóng khung trong các vấn đề cần được xem xét. Trong một số trường hợp, các nhà khoa học có thể ở vị trí tốt hơn các nhà hoạch định chính sách trong việc xác định một câu hỏi quan trọng mới. Việc theo dõi những tiến bộ khoa học và công nghệ, bao gồm cả qua các quy trình dự báo, có thể là cách thức hiệu quả để xác định những câu hỏi mới mà các nhà hoạch định chính sách cần đặt ra.

Một số cơ quan tư vấn, đặc biệt là ở cấp quốc tế, có các quy trình thông qua đó họ đảm bảo cho việc tiếp thu (buy-in) của các nhà hoạch định chính sách. Các câu hỏi cần giải quyết được quyết định thông qua đối thoại tích cực với những người ra quyết định. Các cơ quan như IPCC hoặc Hội đồng Tư vấn khoa học (SAB) của Liên Hợp Quốc có các cuộc họp nhóm tập trung ban đầu với các đại diện của chính phủ và người đứng đầu các cơ quan Liên Hợp Quốc để xác định các mục tiêu của cơ quan tư vấn về các

vấn đề cụ thể. Trong trường hợp Khung Cơ sở khoa học-chính sách cho các cơ quan đa dạng sinh học và hệ sinh thái (IPBES), các chuyên gia đề xuất một chương trình làm việc với đại diện chính trị của các chính phủ, trong khi đối với EC-JRC, việc tham vấn nội bộ chính thức về chương trình làm việc và các cuộc thảo luận không chính thức giúp đảm bảo sự hiểu biết chung giữa các chuyên gia khoa học và các nhà hoạch định chính sách.

3.2. Lựa chọn cố vấn (giai đoạn 2)

Yếu tố chính đảm bảo cho sự chặt chẽ và tính hợp pháp của tư vấn khoa học là lựa chọn “đúng” chuyên gia. Nhìn chung, công chúng vẫn có niềm tin cao vào khoa học, nhưng những người liên quan phải tin tưởng vào quá trình lựa chọn các cố vấn khoa học để giải quyết các vấn đề họ quan tâm.

Thu hút các chuyên gia “đúng” và tránh xung đột lợi ích

Điều quan trọng nhất là các nhà hoạch định chính sách đảm bảo sự tham gia của các chuyên gia phù hợp khi họ tìm kiếm các tư vấn khoa học một cách chính thức hoặc không chính thức. Tập thể các chuyên gia tham gia vào tư vấn khoa học như một đơn vị tổng thể chứng minh được năng lực chuyên môn và kinh nghiệm bao quát tất cả các lĩnh vực liên quan đến vấn đề hiện hữu. Họ cũng cần phải sẵn sàng tiếp nhận các ý kiến của chuyên gia ở ngoài nhóm của mình, thừa nhận rằng vẫn có các nhà chuyên môn liên quan tồn tại bên ngoài các cấu trúc khoa học được thành lập.

Lựa chọn chuyên gia “đúng” để đưa ra tư vấn khoa học ngày càng trở thành một nhiệm vụ khó khăn vì các vấn đề chính sách đã trở nên phức tạp hơn, nên cần phải thu hút các chuyên gia từ nhiều lĩnh vực hơn vào quá trình đưa ra tư vấn khoa học. Việc đảm bảo “tính hợp pháp khoa học” liên quan đến các vấn đề toàn cầu phức tạp đòi hỏi phải có những nỗ lực đặc biệt do tính chất quốc tế và liên ngành của các vấn đề làm tăng khả năng có các ý kiến khác nhau. Các cơ cấu tư vấn giải quyết những vấn đề này cần phải xây dựng các thủ tục nội bộ có thể cho phép diễn ra các cuộc tranh luận khoa học cần thiết, trong khi đồng thời cung cấp các đánh giá và khuyến nghị tích hợp có thể hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách.

Do tương tác giữa nghiên cứu khoa học, kinh doanh và khu vực công đã tăng lên, nên đã xuất hiện những lo ngại về xung đột lợi ích. Trong một số lĩnh vực chuyên môn hóa cao, vấn đề này trở nên phức tạp do thực tế là có thể chỉ có một số ít cá nhân có đủ trình độ chuyên môn để tư vấn. Do không thể ngăn chặn hoàn toàn các xung đột lợi ích có thể dự báo, thường sẽ làm phương hại đến chất lượng của các tư vấn khoa học, nên tư vấn khoa học cần phải có tính mở hơn. Các thủ tục minh bạch cho lựa chọn chuyên gia nên bao gồm các quy định cụ thể và rõ ràng về khai báo và quản lý các xung đột

lợi ích tiềm tàng. Điều này đặc biệt đúng trong bối cảnh có nhiều bên liên quan, với các xung đột lợi ích về ý thức hệ và tài chính cần giải quyết có thể còn phức tạp hơn.

Tóm lại, chính phủ và cộng đồng khoa học cần phải duy trì các nỗ lực để cải thiện các cơ chế lựa chọn chuyên gia lần đảm bảo độ mở để tiếp thu ý kiến bên ngoài. Việc không quan tâm đến điều này ngay từ đầu có thể dẫn đến làm giảm giá trị đối với ngay cả những tư vấn khoa học tốt nhất.

Đảm bảo tính độc lập của các cố vấn khoa học

Sự độc lập của các nhà hàn lâm là nền tảng của nghiên cứu khoa học hiệu quả và đáng tin cậy và đó là cơ sở của tư vấn khoa học. Các nhà hoạch định chính sách luôn hiểu được điều này và tôn trọng sự độc lập của các cố vấn khoa học. Tuy nhiên, tính khách quan của các nhà khoa học có thể phải chịu áp lực trong các trường hợp đòi hỏi trách nhiệm cao - khi có một cuộc tranh luận chính trị chia rẽ hoặc bất đồng giữa các bên liên quan. Trong hoàn cảnh như vậy, chính phủ có thể dẫn đến quyết định dứt khoát mà không thể giải quyết bằng khoa học. Như một nguyên tắc chung, chính phủ cần đảm bảo quyền tự chủ của các cố vấn khoa học và các chuyên gia không nên bị loại ra khỏi quá trình tư vấn chỉ vì quan điểm của họ không phù hợp với chính sách của chính phủ. Tư vấn khoa học nên được dựa trên cơ sở khoa học tốt nhất.

Mặt khác, các tổ chức hoặc cơ quan cung cấp tư vấn khoa học phải đảm bảo rằng các nhà khoa học được họ tham khảo ý kiến sẽ cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những tư vấn có quan điểm công bằng, khách quan. Cần đặc biệt thận trọng khi việc xây dựng khung câu hỏi đòi hỏi một quá trình đàm phán giữa chính phủ và các chuyên gia tư vấn.

Việc đảm bảo tính độc lập và tự chủ cần thiết cho các nhà tư vấn thậm chí có thể phức tạp hơn trong các cấu trúc quốc tế. Trong các đánh giá của IPCC, hàng trăm chuyên gia tham gia trên cơ sở tự nguyện, nhưng các tác giả chính thường được chỉ định từ các chuyên gia do chính phủ đề xuất. Tương tự như vậy, hầu hết các chuyên gia tại IPBES cũng được các chính phủ giới thiệu. Mặc dù điều này thúc đẩy các chính phủ sử dụng các khuyến nghị cuối cùng, nhưng lại dễ bị cho là thiên vị chính trị. Thủ tục tham vấn với các chuyên gia phi chính phủ và bình xét khoa học đã được thiết lập để giảm thiểu những lời chỉ trích như vậy và đảm bảo tính độc lập của các đánh giá. Ngược lại, trong các cấu trúc quốc tế, khi các chính phủ không tham gia đề cử chuyên gia, tư vấn có thể được coi là phản ánh các mối quan tâm chuyên môn thuần túy và các mạng lưới của các tổ chức khoa học xuất bản các báo cáo. Ví dụ, tư vấn về các vấn đề toàn cầu phức tạp cần có các chuyên gia từ các nước đang phát triển. Tuy nhiên, việc tìm kiếm các chuyên gia cấp cao, những người có thời gian và nguồn lực để tham gia

vào quá trình tư vấn quốc tế, từ một số quốc gia này, có thể gặp khó khăn. Điều này lại có thể có tác động tiêu cực đến nhận thức tính hợp pháp và khả năng áp dụng các tư vấn.

3.3. Đưa ra tư vấn (giai đoạn 3)

Việc biến các kết quả nghiên cứu thành tư vấn hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách là một thách thức không nhỏ. Có nhiều quan điểm khoa học khác nhau về nhiều vấn đề, nếu các quan điểm đó được truyền đạt một cách vô tổ chức thì chúng có thể gây khó khăn cho hành động. Hơn nữa, bằng chứng khoa học thường đi kèm với sự bất định tương đối có thể gây khó khăn cho các cố vấn khoa học trong việc truyền đạt tư vấn rõ ràng cho các nhà hoạch định chính sách. Cả tính đa dạng của các quan điểm khoa học và tính bất định đều cần phải được xử lý đúng cách trong việc tạo ra, truyền đạt và sử dụng tư vấn khoa học.

Làm hài hòa các ý kiến khác nhau

Các nhà khoa học cá nhân có quan điểm khác nhau về nhiều vấn đề, tùy thuộc vào lĩnh vực, phương thức, phương pháp tiếp cận và phán đoán chủ quan của họ. Tính bất định trong tri thức khoa học cũng có thể sinh ra sự đa dạng trong quan điểm của các nhà khoa học. Sự đa dạng đó phải được xử lý đúng đắn để tư vấn khoa học được đưa vào hoạch định chính sách một cách hợp lý và hiệu quả. Điều quan trọng là phải thừa nhận rằng bản thân phán đoán khoa học được thực hiện trong bối cảnh có nhiều giá trị và việc thu thập dữ liệu tùy thuộc phần lớn vào cách thức xây dựng khung câu hỏi. Các khung câu hỏi khác nhau có thể dẫn đến kết quả khoa học và ý kiến khác nhau.

Một phương thức để đối phó với sự khác nhau này là nhắm vào sự đồng thuận trong cộng đồng khoa học. Theo nhiều cách, những khuyến khích hiện nay trong nghiên cứu khoa học đang dẫn đến các kiến thức chuyên sâu hơn, ảnh hưởng không tốt đến tư vấn tích hợp. Do vậy, cần có những nỗ lực nhất định để xây dựng sự đồng thuận chặt chẽ hơn giữa các lĩnh vực khác nhau, trên hết là giữa khoa học tự nhiên và xã hội. Cần quan tâm đến việc huy động sự tham gia của các nhà khoa học có cách tiếp cận rộng hỗ trợ các cuộc thảo luận để xây dựng sự đồng thuận chứ không phải là bám lấy những khác biệt. Hiện nay chúng ta đã có các nguyên tắc và hướng dẫn khác nhau để thúc đẩy sự đồng thuận - trong khi vẫn cho phép thể hiện tất cả các ý kiến. Đáng chú ý, sau tai nạn hạt nhân Fukushima của Nhật Bản, Hội đồng Khoa học của Nhật Bản đã sửa đổi Bộ Quy tắc ứng xử của họ năm 2013 ủng hộ tư vấn đồng thuận. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho chúng ta biết rằng đôi khi sẽ khó có thể đạt được một thỏa thuận như vậy. Việc tìm kiếm sự đồng thuận hoàn toàn có thể dẫn đến việc làm giảm tính chặt chẽ của tư vấn nếu nó không được xử lý đúng cách. Khi các khác biệt chính đáng trong các

quan điểm không thể giải quyết, chúng cần được xác định và thông báo cho các nhà hoạch định chính sách.

Quản lý sự bất định

Tư vấn khoa học hiển nhiên đi kèm các mức độ bất định khác nhau. Trong một số trường hợp, có thể có những nghi ngờ về cơ sở thực nghiệm của kiến thức khoa học. Trong trường hợp khác, sự bất định thống kê đáng kể với những kết luận quan trọng có thể được đặt ra về mặt xác suất. Nhiều trường hợp trong đó tư vấn khoa học gây tranh cãi bởi những bằng chứng không đủ thuyết phục và không đưa ra câu trả lời rõ ràng. Sự khác biệt cơ bản giữa rủi ro và bất định không phải lúc nào cũng được hiểu rõ.

Quản lý sự bất định, có thể trở nên đặc biệt quan trọng trong các tình huống khẩn cấp, là một vấn đề cấp thiết trong khoa học cho chính sách. Một số chuyên gia có thể giỏi hơn những người khác về việc đánh giá rủi ro và các phương pháp như Đánh giá chuyên gia có cấu trúc đôi khi có thể được sử dụng trong đánh giá sự bất định. Như một quy luật chung, các cố vấn khoa học cần đánh giá một cách rõ ràng những bất định, truyền đạt và giải thích chúng cho các nhà hoạch định chính sách. Trong khi nhiều người tin rằng các nhà hoạch định chính sách ưa thích các quan điểm khoa học rõ ràng đối với những việc phức tạp, và không thích hoặc thậm chí không nắm rõ về sự bất định.

Đảm bảo chất lượng

Khi đưa ra bằng chứng khoa học, các nhà khoa học phải thực hiện những bước phù hợp để đảm bảo khả năng tái lập phân tích và chất lượng tư vấn của họ. Nếu thời gian cho phép, sự bình xét của các chuyên gia, những người không tham gia vào quá trình tư vấn trực tiếp, có thể cung cấp một cơ chế kiểm soát chất lượng quan trọng. Việc bình xét hiện đã được đưa vào nhiều hoạt động tư vấn, tuy chưa phổ biến. Nó có thể đặc biệt hữu ích khi phải giải quyết các vấn đề phức tạp, nhiều yếu tố. Trong trường hợp như vậy, việc bình xét có thể không chỉ gồm các đồng nghiệp khoa học, mà còn cần huy động cả các chuyên gia từ các lĩnh vực khác vào quá trình xem xét, với điều kiện các ý kiến của họ dựa trên công trình có giá trị về mặt khoa học. Cần phải thấy rằng cũng có những thách thức liên quan đến bình xét đối với khoa học liên ngành và bản chất của bằng chứng khoa học và mức độ tin cậy trong các kết quả là khác nhau giữa các ngành khoa học.

3.4. Truyền thông và sử dụng tư vấn (giai đoạn 4)

Truyền thông tư vấn khoa học theo các cách thức để tối đa hóa nhận thức chung (và giảm thiểu sự hiểu lầm) có tầm quan trọng then chốt đối với các cơ quan tư vấn khoa học. Nó là nhân tố chính xác định các tác động của tư vấn. Mặc dù một số cơ quan tư

vấn đã có cán bộ hoặc bộ phận truyền thông chuyên biệt, nhưng nhiệm vụ của người phát ngôn thường được trao cho cơ quan có thẩm quyền hoặc trưởng nhóm chuyên gia thực hiện công việc. Trong cả hai trường hợp, các nhà khoa học chịu trách nhiệm thông tin tư vấn cần phải dành thời gian trao đổi với các nhà hoạch định chính sách để giải thích công việc của họ và đạt được sự hiểu biết lẫn nhau về các ảnh hưởng chính sách của họ.

Hầu hết các cơ quan tư vấn có quy định chính thức yêu cầu các chuyên gia không đưa thông tin trước khi tư vấn được công bố, nhưng thường không có sự quản lý hoặc kiểm soát thực tế. Việc thông tin sớm các kết quả từng phần không đầy đủ có thể dẫn đến sự mất lòng tin, gây hiểu nhầm và làm gia tăng áp lực của công chúng. Sự rò rỉ thông tin sớm có thể dẫn đến việc có thêm câu hỏi làm xao lãng nhiệm vụ chính và làm gián đoạn quá trình tư vấn.

Trong một số trường hợp - đặc biệt là về đánh giá các rủi ro liên quan đến thiên tai, dịch bệnh - cần thông tin sớm các kết quả và khuyến cáo ban đầu, ngay cả khi điều này có thể tiếp tục làm phức tạp cuộc tranh luận sau đó. Trong những tình huống này, minh bạch và công khai là điều cần thiết. Cần phải truyền đạt rõ ràng khi tư vấn dựa trên kết quả sơ bộ và dữ liệu không đầy đủ. Điều này có thể giúp đảm bảo rằng sự thay đổi sau này trong việc giải thích dữ liệu hoặc sử dụng các dữ liệu bổ sung không dẫn đến sự mất lòng tin của công chúng vào quá trình tư vấn khoa học.

Các cơ quan tư vấn thường công bố báo cáo và kiến nghị của họ trên cơ sở quyết định nhóm - đồng thuận hoặc đa số - không còn xác định được quan điểm cá nhân. Trong một số trường hợp, quan điểm thiểu số được đưa vào trong báo cáo tổng kết hoặc đề nghị cho các thành viên có ý kiến riêng sau khi công bố báo cáo chung. Trong trường hợp sau, các chuyên gia độc lập thường được tự do thông tin sự bất đồng tiềm năng của họ với các kết quả cuối cùng, tuy nhiên điều này hiếm khi được áp dụng nếu họ bị ràng buộc bởi hợp đồng và trực tiếp làm việc cho các cơ quan tư vấn. Một mặt, bất đồng có thể giữa các chuyên gia làm giảm uy thế của tư vấn khoa học. Mặt khác, nó cũng có thể dẫn đến sự tín nhiệm lớn hơn bởi vì việc giải thích các kết quả khoa học được mở ở phạm vi rộng hơn; bản thân cơ quan tư vấn có thể không còn bị cáo buộc là một chiều nữa.

Một trong những thách thức trong truyền thông tư vấn khoa học là thống nhất một cách thức và ngôn ngữ thích hợp. Sai lầm phổ biến đối với tư vấn là viết các báo cáo dài nặng về kỹ thuật. Tư vấn hiệu quả nhất thường được truyền đạt trong các báo cáo ngắn gọn. Báo cáo tư vấn cho các nhà hoạch định chính sách và các ấn phẩm công khai được viết một cách chính xác về mặt khoa học, đồng thời dễ hiểu đối với những

người dự kiến sẽ xem xét tư vấn này. Sự cân bằng giữa đơn giản hóa và sự khó hiểu của ngôn ngữ khoa học cần được đảm bảo.

Trong nhiều tình huống, tư vấn khoa học được cung cấp cả cho các nhà hoạch định và cho công chúng. Nhưng các cách thức thực hiện là khá đa dạng. Trong một số trường hợp, ‘khách hàng’ ra quyết định được tham vấn về dự thảo tư vấn và ý kiến được đưa vào văn bản cuối cùng trước khi nó được công bố; với các trường hợp khác, cơ quan tư vấn hoàn toàn độc lập với cơ quan ra quyết định và tư vấn cuối cùng được cung cấp đồng thời cho công chúng và cho cơ quan làm chính sách. IPCC là một ví dụ hay của mô hình thứ nhất. Ban hội thẩm biên soạn bản dự thảo đầu tiên bao gồm tất cả kết quả nghiên cứu của các nhóm chuyên gia khác nhau. Sau khi dự thảo đầu tiên được xem xét, các tác giả soạn bản dự thảo thứ hai của báo cáo và dự thảo đầu tiên Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách (SPM). Dự thảo thứ hai của báo cáo và dự thảo SPM đầu tiên đồng thời được các chính phủ và các chuyên gia xem xét. Sau đó các tác giả soạn các bản dự thảo cuối cùng của báo cáo và SPM. Các tài liệu này được phân phát đến các chính phủ đã góp ý kiến bằng văn bản về dự thảo SPM sửa đổi trước cuộc họp toàn thể để phê duyệt SPM và thông qua báo cáo. Quá trình báo cáo kép này - gồm một báo cáo khoa học và một bản tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách - đã được nhiều cơ quan tư vấn khoa học chấp nhận ở cả cấp độ quốc tế và quốc gia.

Quá trình truyền thông không phải luôn luôn kết thúc với một bản báo cáo cuối cùng của cơ quan tư vấn, mà có thể tiếp tục với phản ứng chính thức từ các cơ quan chính quyền, đôi khi được điều chỉnh bởi các quy định chính thức hoặc quy tắc ràng buộc về mặt pháp lý. Phản ứng này đặt các kết quả khoa học vào ngữ cảnh một khuôn khổ chính trị rộng hơn. Báo cáo tư vấn có thể được bổ sung các giải thích theo quan điểm của những kết quả khoa học khác hoặc các giai đoạn thực tế của quá trình hoạch định chính sách. Thẩm quyền và độ tin cậy của cơ quan tư vấn có thể được thử thách đáng kể qua cách thức mà phía làm chính sách phản ứng chính thức với các tư vấn của cơ quan này.

Tầm quan trọng của tính mở trong các quá trình tư vấn khoa học là rất lớn. Nó liên quan trực tiếp đến việc truyền thông và sử dụng các tư vấn khoa học. Chính phủ phải đảm bảo cho công chúng tiếp cận kịp thời tới các thông tin liên quan đến các quyết định chính sách dựa trên tư vấn khoa học. Ở nhiều nước, điều này được quy định trong luật. Đồng thời, cần cân nhắc việc xử lý các thông tin nhạy cảm liên quan đến ngoại giao, an ninh quốc gia, bảo mật và các vấn đề khác. Để xây dựng các chính sách minh bạch, cần xem xét trách nhiệm giải trình công và sự độc lập của các cố vấn khoa học.

Sự minh bạch về tư vấn khoa học cần được quan tâm khi soạn thảo chính sách, đặc

biệt là khi đưa ra các quyết định chính sách mâu thuẫn với ý kiến tư vấn không mong muốn. Điều này được hiểu rằng các quyết định chính sách dựa trên nhiều tiêu chí khác ngoài các thông tin khoa học hoặc thực tế do cơ quan tư vấn cung cấp. Tuy nhiên, quan trọng là nó không được sử dụng để biện minh cho các quyết định đã định sẵn hoặc lý do để trốn tránh trách nhiệm chính trị. Đổ lỗi cho tư vấn khoa học, với những sự bất định vốn có của nó, có thể làm giảm uy tín của hệ thống tư vấn cũng như hủy hoại sự phát triển của các chính sách dựa trên bằng chứng.

3.5. Đánh giá tác động

Mặc dù có một số cơ quan tư vấn khoa học đưa ra các khuyến nghị buộc các nhà ra quyết định phải thực thi (thường là trong lĩnh vực quản lý hành chính), còn phần lớn tư vấn cung cấp không ràng buộc. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động thực tế của các tư vấn đó là rất quan trọng do thời gian và các nguồn lực dành tạo ra nó. Đánh giá tác động cũng có thể phản hồi ngược lại, và giúp cải thiện, các quá trình tư vấn. Một số cấu trúc tư vấn thực hiện đánh giá tác động chính thức hoặc qua theo dõi và nhận xét quy trình thực hiện các khuyến nghị của họ. Họ thường xem vai trò của mình kết thúc khi các tư vấn được cung cấp, không bình luận về các quyết định chính sách và chỉ can thiệp và thông tin khi tư vấn bị diễn giải sai. Tuy nhiên, có những trường hợp ngoại lệ; ví dụ, Ủy ban Chuyên gia Đức về Nghiên cứu và Đổi mới sáng tạo (EIT) tiến hành theo dõi các cuộc điều tra và thông tin về việc tiếp nhận các tư vấn chính sách khoa học, mặc dù bản thân EIT không có vai trò trực tiếp trong việc thực hiện.

Các cơ chế tư vấn quốc tế cũng có thể nhận thấy ích lợi và uy tín giảm đi nếu tư vấn của họ bị coi là có ít tác động. Các cơ quan này thường không cung cấp tư vấn ràng buộc (một ngoại lệ đáng kể là tư vấn từ một số tổ chức ở châu Âu có vai trò luật định trong thủ tục pháp lý) và các tác động chính sách tiềm năng của họ có thể rất đa dạng, tùy thuộc vào tính chất nhiệm vụ của mình. Các cấu trúc đánh giá khoa học tích hợp, chẳng hạn như IPCC hoặc IPBES, chủ yếu tập trung vào việc cung cấp bằng chứng cho các thỏa thuận và các tiêu chuẩn chính sách quốc tế, trong khi các tổ chức của Liên Hợp Quốc, như WHO, có thể đưa ra các nguyên tắc và tiêu chuẩn thường được các nước đang phát triển đặc biệt quan tâm. Mặt khác, các đánh giá rủi ro quốc tế có thể nhằm mục đích chủ yếu là nâng cao nhận thức và giúp xây dựng năng lực phản ứng trong các nước bị ảnh hưởng.

Đối với một số tổ chức quốc tế, việc cố gắng cung cấp thông tin cho người tiếp nhận trên phạm vi rộng có thể dẫn đến sự thiếu sự chính xác và gắn kết. Ví dụ, trong khi IPCC nhằm mục đích chuyên cung cấp thông tin cho các cuộc đàm phán UNFCCC, thì Triển vọng môi trường toàn cầu của Liên Hợp Quốc (GEO) nhằm vào

hỗ trợ việc ra quyết định ở tất cả các cấp và không nhằm vào một diễn đàn chính sách cụ thể nào một cách thường xuyên. Một thách thức lớn cho GEO là xác định chiến lược tác động của nó và tìm ra những kênh thích hợp nhất để thông tin cho các cuộc thảo luận chính sách. Nhìn chung, chính phủ khó có thể thay đổi các chính sách chỉ dựa trên cơ sở các khuyến nghị do một ủy ban tư vấn quốc tế cung cấp.

4. TRÁCH NHIỆM VÀ NGHĨA VỤ PHÁP LÝ TIỀM TÀNG CỦA CÁC CƠ QUAN VÀ CHUYÊN GIA TƯ VẤN

Sau những sự kiện diễn ra gần đây, nguy cơ chất lượng của các phân tích và tư vấn khoa học sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực bởi lo ngại về những hậu quả cá nhân trong việc tham mưu cho chính phủ. Tháng 10 năm 2012, án tù đã được dành cho bảy nhà khoa học Italia vì vai trò của họ trong việc cung cấp tư vấn khoa học trước trận động đất L'Aquila năm 2009. Mặc dù án tù cho sáu nhà khoa học cuối cùng đã bị hủy sau khi kháng cáo vào cuối năm 2014, nhưng hậu quả của vụ án này đối với các quá trình tư vấn khoa học trên toàn thế giới vẫn đang được mở xẻ. Nó đã đưa những vấn đề trước đây được bỏ qua là trách nhiệm và trách nhiệm pháp lý của các tổ chức và cá nhân vào trung tâm của các cuộc tranh luận về tư vấn khoa học cho chính sách.

Một cuộc khảo sát chỉ ra rằng hầu hết các cơ cấu tư vấn không có một sự mô tả rõ ràng về vị thế và trách nhiệm pháp lý của họ. Các điều khoản và quy trình hoạt động của cơ cấu tư vấn có thể đặt ra cho các cá nhân về trách nhiệm pháp lý nghiêm túc trong một số trường hợp dường như vẫn không chính xác hay rõ ràng. Các kết quả đánh giá và phân tích khoa học được truyền đạt như thế nào, do ai và cho ai, dường như là một phạm vi rất mơ hồ. Đồng thời, xây dựng các thông lệ và hướng dẫn phổ quát tốt nhất là việc khó và phức tạp bởi sự đa dạng của các hệ thống pháp luật quốc gia.

4.1. Tính đa dạng trong các cấu trúc tư vấn, tránh nhiệm và nghĩa vụ pháp lý

Như đã mô tả ở trên, các loại cấu trúc tư vấn khoa học khác nhau luôn cùng tồn tại và cung cấp các loại sản phẩm tư vấn khác nhau. Các bối cảnh hoạt động và pháp lý cho những cấu trúc này rất khác nhau và có những hậu quả trực tiếp về trách nhiệm và nghĩa vụ của các chuyên gia hoạt động trong đó. Các quy định tiêu chuẩn hóa không thể áp dụng được, mặc dù một số cấu trúc dễ bị tổn thương hơn so với những cấu trúc khác trong các bối cảnh cụ thể.

- *Các cấu trúc tư vấn chính sách khoa học*

Các cấu trúc như Hội đồng Khoa học và công nghệ chủ yếu tham gia vào cung cấp tư vấn chính sách không ràng buộc về các chính sách khoa học và đổi mới sáng tạo

quốc gia. Cho dù đây là những cơ quan trong chính phủ hoặc có độc lập về mặt pháp lý, họ thường có một nhiệm vụ chính thức từ chính phủ, khiến vị thế của các thành viên hội đồng tương tự như các quan chức chính phủ, trong phạm vi hoạt động tư vấn của họ. Điều này cung cấp cho họ sự bảo vệ pháp lý tương tự như dành cho công chức. Ngoài ra, bản chất chính sách chung của những tư vấn của họ khiến cho họ và các thành viên khó có thể là đối tượng cho các vụ kiện pháp lý thành công.

- *Cơ cấu tư vấn khoa học thường trực (hoặc đột xuất)*

Do bản chất tư vấn của các cấu trúc này, thường liên quan đến các đánh giá hay phân tích rủi ro đối với các vấn đề mới và mới xuất hiện, họ, và các chuyên gia của họ, dễ có khả năng bị ảnh hưởng kiện tụng nhất. Tính chất nhạy cảm thực tế của họ sẽ thay đổi tùy theo vị thế pháp luật. Các cơ quan nội bộ của các Bộ và chính phủ thường được hưởng sự bảo vệ giống như bản thân chính quyền, trong trường hợp đó bản thân cấu trúc có thể đối mặt với các trách nhiệm dân sự nhưng việc truy tố các cá nhân chuyên gia chỉ có thể trong trường hợp có hành vi sai trái hay sơ suất rõ ràng. Tình hình bất định hơn đối với các cơ quan tư vấn không được bảo vệ bằng các cấu trúc nhà nước kèm theo hoặc không được hưởng lợi từ việc có một vị thế pháp lý rõ ràng.

- *Các hội nghề nghiệp và học thuật*

Ở hầu hết các quốc gia, các hội nghề nghiệp và học thuật đóng một vai trò quan trọng trong cung cấp các kiến thức chuyên môn khoa học độc lập. Do vai trò độc lập rõ rệt của các học viện và các cơ quan tương tự, các tổ chức này thường đứng ngoài quá trình ra quyết định chính trị, nhưng đóng góp cho việc ra quyết định theo quan điểm độc lập của họ. Sự tách biệt rõ ràng giữa vị trí với quá trình ra quyết định dường như là thứ chủ yếu bảo vệ các học viện và tổ chức học thuật khác khỏi bị truy tố pháp lý.

- *Các nhà tư vấn khoa học cá nhân*

Các nhà tư vấn khoa học cá nhân (như nhà khoa học trưởng) hoạt động với tư cách cá nhân đại diện cho cộng đồng khoa học đối với chính phủ và xã hội. Họ chủ yếu điều phối các tư vấn khoa học của các tổ chức và chuyên gia khác và thường không đóng vai trò trực tiếp trong việc ra quyết định. Với chức năng này, họ dường như đứng ngoài nguy cơ bị truy tố pháp luật, mặc dù vị thế và trách nhiệm thực tế của họ có thể thay đổi giữa các nước.

- *Cơ quan tư vấn quốc tế*

Các luật quốc tế hiện đang gây khó khăn cho việc khởi kiện các tổ chức đánh giá quốc tế như IPCC. Hơn nữa, hầu hết các tổ chức đánh giá rõ ràng tách khỏi quá trình ra quyết định mà họ cung cấp báo cáo. Tuy nhiên, khi sự hợp tác quốc tế trong tư vấn

chính sách dựa trên khoa học đang trở nên phổ biến hơn, thì trách nhiệm và tình trạng pháp lý tiềm năng của các cấu trúc này cũng có thể trở nên quan trọng hơn.

Bản chất và phạm vi tư vấn cũng có ý nghĩa quan trọng đối với các vấn đề về trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý. Ví dụ, các vụ việc pháp luật có liên quan đến tư vấn khoa học trong trường hợp khẩn cấp xuất hiện thường xuyên hơn đối với các vấn đề ít tác động xã hội ngay lập tức. Những hậu quả tiềm năng của tư vấn khoa học về thiệt hại vật chất, thiệt hại kinh tế, thương tật hoặc tử vong dễ có khả năng phải đối mặt kiện tụng pháp luật.

4.2. Trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý của tổ chức và cá nhân

Các vụ kiện pháp lý có thể được đưa ra chống lại các cá nhân chuyên gia hoặc các tổ chức của họ (hoặc cả hai) và có thể liên quan đến trách nhiệm pháp lý dân sự hoặc hình sự. Kinh nghiệm trong các hệ thống tư pháp quốc gia khác nhau gợi ý rằng, nói chung, bản thân Chính phủ chịu trách nhiệm về các quyết định dựa trên những phát hiện của nhóm chuyên gia tư vấn do Chính phủ chỉ định, nhưng không phải mọi trường hợp đều như vậy. Hơn nữa, ngay cả nơi nó được áp dụng, sự bảo vệ của chính phủ không áp dụng cho các trường hợp liên quan đến trách nhiệm hình sự. Trách nhiệm pháp lý có thể khó đánh giá trong các tình huống phức tạp, khi vai trò tư vấn được chia sẻ. Ví dụ, sau đại dịch “cúm Mexico” H1N1 2009 lan rộng, và khi người ta biết rằng ở nhiều nước không nhất thiết phải tiêm chủng, một cuộc điều tra đã được tiến hành ở Hà Lan để đánh giá trách nhiệm tiềm năng. Các chuyên gia và cơ quan tư vấn cuối cùng không bị đổ lỗi do trách nhiệm ra quyết định đã được chia sẻ giữa nhiều bên liên quan khác nhau.

Thực tế, khi vai trò của các cơ quan tư vấn khoa học được tách bạch rõ ràng với việc ra quyết định, các vụ kiện pháp luật không có khả năng thành công, miễn là tư vấn được cung cấp một cách có trách nhiệm và theo đúng tiêu chuẩn chuyên môn.

Ở hầu hết các nước, các tổ chức là những mục tiêu chính của các vụ kiện, do khó có thể chứng minh trách nhiệm của các cá nhân chuyên gia. Các khiếu kiện chống lại các tổ chức dường như có nhiều khả năng hơn để nhận được những khoản bồi thường tài chính bởi các tổ chức thường ở một vị trí chi trả tốt hơn so với các cá nhân. Những trường hợp như vậy thường liên quan đến phán quyết dân sự. Những vụ án dân sự đối với các cơ quan tư vấn liên quan đến đánh giá rủi ro hiện đang gia tăng, nhất là trong các lĩnh vực y tế và môi trường. Các cơ quan tư vấn trong các lĩnh vực này thường tham gia vào việc soạn thảo các quy trình quản lý, trong đó các hậu quả có thể dễ dàng mô tả, so với tư vấn chỉ đưa ra các đánh giá và các lựa chọn. Trách nhiệm của tổ chức có thể được đề cập đến khi một quyết định từ tổ chức đó được nguyên đơn cáo buộc là

do định kiến. Các quyết định có thể được tranh cãi trước các phán quyết hành chính khi bản thân quá trình gây tranh cãi hoặc trong phạm vi pháp lý dân sự hoặc hình sự nếu có định kiến với nạn nhân. Ở các nước như Đức, nếu một cơ quan tư vấn được nhà nước thành lập, nhà nước sẽ chịu trách nhiệm dân sự của nó, nhưng không chịu các trách nhiệm hình sự tiềm tàng của cá nhân.

Các chuyên gia thường không bị truy tố hình sự do đánh giá thấp nguy cơ (nhưng họ có thể đối mặt với tội danh về các hành vi nhận định cố ý (có chủ định) nếu tư vấn của họ không dựa trên bằng chứng). Quyết định tập thể trong một cơ quan tư vấn có nghĩa là sự đóng góp trách nhiệm cá nhân và có thể không có trách nhiệm dân sự. Tuy nhiên trong trường hợp trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hay trách nhiệm pháp lý tiềm năng của các cá nhân được xác định bởi hệ thống tư pháp. Các chuyên gia khoa học làm việc cho tổ chức công thường được pháp luật bảo vệ như đối với công chức.

Các cá nhân chuyên gia có thể bị kiện cả về dân sự và hình sự khi có thể chứng minh được rằng họ không tiến hành hoạt động theo các tiêu chuẩn nghiệp vụ thông thường và/hoặc nếu họ bỏ qua các hướng dẫn hiện hành. Chẳng hạn trong hệ thống pháp luật của Thụy Sĩ, trách nhiệm dân sự của chuyên gia có thể bao gồm “Bất kỳ người nào gây ra tổn thất hoặc thiệt hại một cách bất hợp pháp cho người khác, cho dù cố ý hay vô ý, đều phải có nghĩa vụ bồi thường”. Ngoài ra, sự sơ suất cũng có thể được viện dẫn trong khởi kiện hình sự đối với các chuyên gia, luật hình sự Thụy Sĩ mô tả một vụ giết người thông qua sơ suất như “Bất kỳ người nào gây ra cái chết của người khác do sự bất cẩn hoặc liều lĩnh phải chịu án tù không quá ba năm hoặc phạt tiền”.

Cho đến nay, việc truy tố cá nhân các chuyên gia khoa học là khá hiếm, nhưng trường hợp đầu tiên trong một đất nước sẽ đặc biệt quan trọng vì nó có thể tạo ra một tiền lệ và kích thích hoặc không khuyến khích các trường hợp khác.

Sau vụ Aquila, riêng Italia hiện nay có hơn 40 vụ án pháp luật đang chờ xét xử liên quan đến cung cấp các đánh giá và quản lý rủi ro thuộc thẩm quyền của Hệ thống Bảo vệ dân sự, với hơn một trăm chuyên gia đã truy tố và hiện đang chờ xét xử. Những trường hợp này thường liên quan đến các chuyên gia và các nhà điều hành của các tổ chức bị buộc tội không đánh giá đầy đủ rủi ro hoặc thông tin sai lạc cho các nguyên đơn về những rủi ro tiềm tàng gắn liền với các sự cố tự nhiên nguy hiểm.

Hộp 1. Vụ kiện L’Aquila

Ngày 06/4/2009, một trận động đất lớn xảy ra làm chết 309 người trong thành phố L’Aquila của Italia, ở vùng Abruzzi, một khu vực hoạt động địa chấn cao. Tháng 1/2009, tại khu vực này đã có một loạt các trận động đất nhỏ và tiếp tục diễn ra trong những tháng tiếp theo. Trong thời gian này, một cán bộ kỹ thuật của Viện Vật lý thiên văn đã đưa ra các dự báo

về các trận động đất lớn sắp xảy ra trong khu vực (những dự báo này không được tổ chức khoa học của ông ghi nhận). Những dự báo không chính thức này dựa trên những thay đổi mật độ radon đo bằng máy dò tia gamma. Các thủ tục tương quan được sử dụng không được công khai và sau này được trình lên Ủy ban Quốc tế về Dự báo động đất cho Bảo vệ dân sự, sau động đất, cho thấy là không có cơ sở khoa học. Những dự báo này đã tạo ra sự quan tâm rộng rãi của dư luận.

Ngày 31/3/2009, bốn thành viên của Ủy ban Rủi ro lớn do chính phủ ủy nhiệm (MRC) đã gặp nhau tại L'Aquila. Họ cùng với Giám đốc Trung tâm Động đất quốc gia INGV, Phó Cục trưởng Cục Bảo vệ dân sự và Giám đốc Văn phòng rủi ro địa chấn, chuyên viên đánh giá của Cục Bảo vệ dân sự Vùng Abruzzi, Thị trưởng Aquila và Trưởng Cơ quan Bảo vệ dân sự khu vực cũng có mặt, cùng với đại diện của các tổ chức khác nhau.

Biên bản cuộc họp đã được phát hành sau khi trận động đất L'Aquila, gồm ba kết luận chính: động đất không thể dự đoán một cách chính xác; sự nguy hiểm địa chấn của vùng L'Aquila thuộc loại cao nhất ở Italia; và sự xuất hiện của một trận động đất lớn trong ngắn hạn là khó xảy ra. Sau cuộc họp, một cuộc họp báo diễn ra với sự tham gia của Phó chủ tịch MRC, Phó Cục trưởng Bảo vệ dân sự, Thị trưởng Aquila và chuyên viên đánh giá của Cục Bảo vệ dân sự Vùng Abruzzi. Mặc dù các bản thu âm của hội nghị đã bị trận động đất phá hủy, nhưng thông điệp chung do các phương tiện truyền thông có được là tình hình tiến triển tích cực.

Ngày 01/4/2009, Thị trưởng Aquila yêu cầu tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Một số trường học đã tạm thời sơ tán sau khi đã cảm thấy chấn động. Ngày 06/4/2009, sau hai trận động đất nhỏ xảy ra vài giờ trước đó, một trận động đất lớn 5,9 Ml (Mw 6.3) đã xảy ra tại vùng Abruzzo vào lúc 3:32 AM, làm chết 309 người.

Sau trận động đất, bốn thành viên của MRC và ba chuyên gia khác đã tham dự cuộc họp ngày 31 tháng 3 bị các công tố viên L'Aquila buộc tội ngộ sát. Phiên tòa kéo dài 13 tháng và kết thúc vào ngày 22/10/2012. Bảy bị cáo bị kết tội ngộ sát nhiều người và gây nhiều chấn thương nghiêm trọng, trong đó sáu người bị kết án tù.

Sau sự kiện này, Ủy ban Quốc tế về dự báo động đất cho Bảo vệ dân sự đã được thành lập năm 2011, nhằm cung cấp báo cáo cho Cục Bảo vệ dân sự Italia (“dự báo động đất hoạt động”). Báo cáo kết luận: “*Mặc dù khoa học đã nỗ lực trong hơn một thế kỷ, nhưng kiến thức về dự báo động đất vẫn còn non kém. Sự thiếu hiểu biết này được phản ánh trong sự bất lực dự đoán động đất lớn xác định trong ngắn hạn... Trong các khu vực được theo dõi tốt, các phân tích hồi cứu dữ liệu thu thập trước các trận động đất lớn, bao gồm chấn động đất chính L'Aquila ngày 06 tháng tư năm 2009, cho thấy không có bằng chứng thuyết phục về các tiên báo*”.

Lưu ý: Trong phán quyết được đưa ra vào ngày 10/11/2014, phiên tòa phúc thẩm đã lật ngược phán quyết ban đầu và sáu nhà khoa học đã được tha bổng hoàn toàn. Tuy nhiên, cựu Phó Cục trưởng Bảo vệ dân sự, người chịu trách nhiệm về truyền thông, vẫn bị kết tội. Vụ án vẫn có thể dẫn đến Tòa Giám đốc thẩm cho một phán quyết cuối cùng.

Nguồn: Cục Bảo vệ dân sự Italia.

Như đã trình bày ở trên, nhiều cơ cấu tư vấn có các tài liệu mô tả quy trình công việc của họ, trong đó thường đề cập đến các lĩnh vực như xung đột lợi ích. Nhưng trách nhiệm pháp lý của các cơ quan tư vấn và các chuyên gia của họ thường ít được

xác định rõ ràng. Hầu hết các cơ quan tư vấn không viện dẫn đến trách nhiệm hay trách nhiệm pháp lý của cá nhân hoặc tập thể trong các quy chế hoặc quy trình của họ. Thực tế, một số người đứng đầu cơ quan tư vấn thừa nhận rằng họ không để ý đến các bước thực hiện trong trường hợp cơ quan hoặc một số chuyên gia của họ bị kiện. Đối với các cơ quan khác, Giám đốc hoặc tương đương là người có trách nhiệm chính thức cung cấp tư vấn và sẽ là người bị kiện trong trường hợp kiện tụng.

4.3. Thay đổi hành vi của các nhà khoa học

Các cuộc tranh luận công khai về các ví dụ như trường hợp L'Aquila đã nhấn mạnh sự thiếu hiểu biết về trách nhiệm pháp lý của các chuyên gia tham gia vào các cơ quan tư vấn khoa học. Ngay cả khi đa số các nhà khoa học chưa phải trải qua hành động pháp lý, thì mối nguy hiểm bị truy tố tiềm tàng có thể dẫn đến những thay đổi trong hành vi và suy giảm hiệu quả của hệ thống tư vấn nói chung. Đặc biệt là trong lĩnh vực bảo vệ dân sự và đánh giá rủi ro, các nhà khoa học phải đối mặt với sự tiến thoái lưỡng nan trong việc ra quyết định: cảnh báo sai có thể tốn kém (ví dụ: các biện pháp phòng ngừa như sơ tán) và dẫn đến mất uy tín và sự tin tưởng vào quá trình tư vấn, trong khi nếu không cảnh báo trong các tình huống nguy hiểm thực sự có thể dẫn đến thương vong. Điều này được minh họa trong một nghiên cứu gần đây tiết lộ một “nghịch lý” đánh giá nguy cơ và quản lý rủi ro địa chất thủy văn ở Italia. “Các vùng cân trọng” có xu hướng đánh giá quá cao các ảnh hưởng bất lợi tiềm tàng của các sự kiện khi đưa ra các thông báo cảnh báo sớm. Đánh giá quá cao này không hoàn toàn loại bỏ các dự đoán sai các sự cố nghiêm trọng (việc đánh giá thấp sự cố vẫn xảy ra do mức độ bất định nội tại của các mô hình dự báo thời tiết số), nhưng các chuyên gia từ các vùng này có cơ hội giảm được truy cứu vì thông tin sai các đánh giá rủi ro. Mặt khác, các “vùng hiệu năng cao” sẽ giảm thiểu mức độ cảnh báo sai. Tuy nhiên, chúng có tỷ lệ đánh giá thấp các sự kiện nghiêm trọng cao hơn, điều này có khả năng dẫn đến truy cứu pháp lý. Thực tế những vùng này có khả năng liên quan đến các vụ kiện pháp lý cao hơn so với các vùng cân trọng ngay cả khi các hệ thống đánh giá rủi ro của họ hoạt động tốt hơn. Nghịch lý là các cấu trúc và chuyên gia tư vấn “hiệu năng cao” (nghĩa là chính xác hơn) lại dễ bị kiện hơn so với “cân trọng”.

Nguy cơ cá nhân bị truy tố (việc truy tố cá nhân, ngay cả khi bất thành, có thể làm tê liệt về tài chính và chuyên môn) có thể dẫn đến các thay đổi hành vi làm ảnh hưởng đáng kể hoạt động của hệ thống tư vấn khoa học. Điều này có thể ảnh hưởng đến những chuyên gia khoa học nhất định, những người không làm việc trực tiếp cho chính

phủ và những người có trách nhiệm pháp lý không rõ ràng. Hành vi phòng ngừa hoặc phòng thủ trong những năm gần đây bao gồm từ chức khỏi văn phòng của những nhân viên trình độ cao (hoặc từ chối nhận trách nhiệm như vậy), sự phân mảnh nhiệm vụ để giảm trách nhiệm, từ bỏ các dịch vụ tư vấn chuyên sâu để giảm trách nhiệm pháp lý và phổ biến hơn là “tránh tư vấn” (advice chill). Với việc quá nhấn mạnh sự cẩn trọng như vậy, giá trị của tư vấn khoa học, không chỉ trong việc đánh giá rủi ro mà cả trong nhiều lĩnh vực khác, có thể bị suy yếu nghiêm trọng.

4.4. Giảm nguy cơ kiện tụng

Đối mặt với nguy cơ kiện tụng gia tăng, có hai lĩnh vực quan trọng được chú ý trong quá trình tư vấn tiêu chuẩn.

Làm rõ vai trò và trách nhiệm của các chuyên gia

Như đã đề cập ở trên, ngày càng có nhiều cơ cấu tư vấn xác định rõ ràng các quy chế chính thức và khuôn khổ pháp lý hoặc quy định có thể giúp ích rất nhiều trong trường hợp xảy ra tranh chấp pháp lý.

Mặc dù trách nhiệm pháp lý cá nhân thường không được đề cập, nhưng vẫn có một số mô tả về trách nhiệm pháp lý và vai trò của các cá nhân chuyên gia liên quan đến việc ra quyết định trong các tài liệu này. Ví dụ, Các điều khoản tham chiếu của Hội đồng Cố vấn khoa học y tế Canada tuyên bố: *“Tất cả các thành viên phục vụ trong Hội đồng Tư vấn khoa học trên cơ sở tình nguyện. Bộ Y tế Canada cam kết đảm bảo cho các thành viên cơ quan tư vấn tình nguyện của mình sự bảo vệ khỏi các trách nhiệm dân sự trong phạm vi nhiệm vụ tình nguyện của họ và không hành động chống lại lợi ích của Chính phủ... Các thành viên hành động tập thể như một cố vấn cho Bộ y tế Canada với nhiệm vụ của cơ quan tư vấn của họ chứ họ không phải là người ra quyết định chính thức. Bộ Y tế có trách nhiệm cuối cùng và chịu trách nhiệm đối với bất kỳ quyết định đưa ra từ các tư vấn nhận được từ một cơ quan tư vấn bên ngoài”*.

Ngay cả khi đã có các quy chế cụ thể, chúng có thể không bao gồm tất cả những người có thể làm việc cho cơ quan tư vấn. Điều quan trọng đối với những người làm việc độc lập, hoặc hành động ngoài các điều khoản hợp đồng lao động của họ, là phải làm rõ vị trí của họ liên quan đến trách nhiệm pháp lý. Việc này thậm chí còn phức tạp hơn đối với các nhà khoa học tại một quốc gia thực hiện tư vấn cho quốc gia hoặc tổ chức khác và những người không được chính phủ tuyển dụng để thực hiện vai trò cố vấn. Trong các tình huống đó, trách nhiệm pháp lý có thể khó đánh giá đúng.

Trong khi điều quan trọng là các trách nhiệm pháp lý được xác định sẵn trong

chứng mực có thể, thì vẫn có thỏa thuận chung mà các chuyên gia không thể, và không nên, được hoàn toàn miễn trừ trách nhiệm cá nhân trong quá trình tư vấn. Các điều khoản tham chiếu hoặc quy chế cần làm rõ ràng rằng các cá nhân có thể chịu trách nhiệm về mặt pháp lý cho sự sơ suất chuyên môn, gian lận, hoặc che giấu thông tin liên quan về rủi ro hay những bất định.

Nâng cao truyền thông đại chúng

Các báo cáo từ Ủy ban quốc tế về Dự báo động đất cho Bảo vệ dân sự về sự kiện L'Aquila, hoặc của Viện Đánh giá rủi ro Liên Bang của Đức sau khi bùng phát E. Coli năm 2011, đã nhấn mạnh sự cần thiết của các thủ tục truyền thông phù hợp liên quan đến tư vấn khoa học, đặc biệt là khi đối phó với các tình huống khẩn cấp. Một số cơ quan cố vấn khoa học có các thủ tục và thể thức truyền thông đại chúng với trách nhiệm được phân định rõ ràng. Ví dụ, theo luật pháp Úc, đại diện của chính phủ (chẳng hạn như chuyên gia khoa học từ một tổ chức chính phủ) có thể chịu trách nhiệm cá nhân về giải thích sai một tình huống hoặc ra tuyên bố ngoài quá trình phê chuẩn đã được thông qua.

Ngoài các ví dụ về các thể thức truyền thông được xác định rõ ràng như trên, truyền thông tư vấn khoa học thường không được tổ chức tốt và có thể dẫn đến sự nhầm lẫn và hiểu lầm.

Các sự kiện gần đây đã chỉ ra những khó khăn trong truyền thông những sự bất định cho cả người ra quyết định và công chúng nói chung. Báo cáo quốc tế về sự kiện L'Aquila đã nhấn mạnh rằng, trong lĩnh vực thiên tai, cần cung cấp thông tin trực tiếp tới công chúng thông qua các cơ chế truyền thông khác nhau trên cơ sở liên tục (và không chỉ trong trường hợp khẩn cấp). Thông tin tốt giúp người dân nhận thức được thực trạng của nguy cơ rủi ro, giảm tác động của thông tin vô căn cứ và góp phần nâng cao sự chuẩn bị sẵn sàng.

Một trở ngại lớn để truyền thông hiệu quả giữa các nhà khoa học, các nhà khoa học và các nhà làm chính sách và với công chúng là việc sử dụng và giải thích ngôn ngữ khác nhau. Ví dụ, sự khác biệt giữa 'nguy hiểm' và 'nguy cơ' thường bị hiểu sai. Trong nhiều trường hợp, một từ điển thuật ngữ chung sẽ giúp tất cả các bên liên quan cải thiện đáng kể công tác truyền thông.

5. CUNG CẤP TƯ VẤN KHOA HỌC TRONG TÌNH HUỐNG KHẨN CẤP

Tư vấn khoa học có thể đóng một vai trò quan trọng trong cả việc đánh giá và quản

lý rủi ro. Trong tình huống khẩn cấp, như đã đề cập ở trên, nó được kỳ vọng để hỗ trợ các phản ứng của chính phủ và xã hội dân sự. Nhiều chính phủ và các tổ chức đã thiết lập các thủ tục cụ thể để đối phó với trường hợp khẩn cấp thường xuyên, nhưng các trường hợp gần đây đã nhấn mạnh sự cần thiết đối với các quá trình tư vấn bổ sung khi các trường hợp khẩn cấp như vậy có liên quan đến các sự kiện bất ngờ hoặc đặc biệt, nhất là khi chúng có các tác động xuyên quốc gia. Điều này có thể là do các vị trí và tính chất đặc thù của sự kiện, quy mô của nó, tác động tiềm năng của nó hoặc kết hợp của tất cả các yếu tố đó. Ở đây, những sự kiện khẩn cấp lớn này được gọi là các cuộc khủng hoảng

5.1. Thách thức liên quan đến khủng hoảng

Hầu hết các quá trình tư vấn khẩn cấp phục vụ cho các sự kiện “bình thường” với tác động ở cấp địa phương. Khi một sự kiện hãn hữu xảy ra, có thể có tác động ở quy mô khu vực hoặc toàn cầu, các hệ thống ứng phó khẩn cấp và cơ cấu tư vấn khoa học quốc gia phải đối mặt với những thách thức mới, phức tạp và thay đổi nhanh chóng. Giải quyết những trường hợp này đòi hỏi sự kết hợp hiệu quả giữa các ngành hoặc các loại kiến thức khác nhau, bình thường không liên kết với nhau. Các cuộc khủng hoảng gần đây như vụ tràn dầu Deepwater Horizon năm 2010, núi lửa phun trào ở Iceland năm 2010, hoặc động đất và sóng thần năm 2011 ở Nhật Bản, đã cho thấy những khó khăn trong việc phối hợp và tổng hợp đầu vào khoa học từ nhiều lĩnh vực và tổ chức khác nhau và biến chúng thành tư vấn chính sách hữu ích trong thời gian rất ngắn.

Hai lĩnh vực liên quan đòi hỏi sự chú ý đặc biệt trong vai trò của tư vấn khoa học trong các tình huống khủng hoảng: quyền hạn và trách nhiệm.

Duy trì phát ngôn theo thẩm quyền

Các tình huống khẩn cấp, đặc biệt là khi có tính chất bất thường và/hoặc ảnh hưởng đến số đông dân cư, thường thu hút rất nhiều sự chú ý của các phương tiện truyền thông. Điều này sẽ khuyến khích các nguồn thông tin khoa học hoặc chuyên gia khác nhau công khai các chẩn đoán hoặc dự báo của riêng họ, có thể khác đáng kể dưới góc độ của các cấu trúc tư vấn khoa học chính thức/được ủy nhiệm. Các nguồn thay thế này có thể không đảm bảo và hợp pháp như các cấu trúc được ủy nhiệm nhưng trong bối cảnh các cấu trúc chính phủ hoặc tổ chức ngày càng bị mất lòng tin, các quan điểm thay thế và/hoặc quan điểm không chính thống thường được các phương tiện truyền thông diễn giải. Sự đa dạng của tư vấn theo yêu cầu và tự nguyện có thể là một thách thức cho các nhà ra quyết định, cũng như gây ra sự nhầm lẫn trong công chúng. Điều

đó nói rằng, thông tin tự nguyện (không chính thức), nếu được sử dụng theo cách thông tin đúng đắn, cũng có thể hỗ trợ cho việc ra quyết định, nhất là đối với các sự kiện bất thường và phức tạp đòi hỏi phân tích từ nhiều góc độ khoa học khác nhau.

Truyền thông đại chúng một cách có trách nhiệm của tư vấn khoa học là rất quan trọng trong các tình huống khủng hoảng, bởi các cơ quan tư vấn cần phải có được sự tin cậy của không chỉ các cơ quan ra quyết định mà còn cả công chúng nói chung, nếu tư vấn của họ hữu ích. Do việc duy trì thông tin cho người dân trong khủng hoảng thường thuộc phạm vi trách nhiệm của các cơ quan tư vấn, nên họ cần phải nhận thức được đầy đủ các thông điệp đang được phổ biến trong cả kênh chính thức lẫn các phương tiện truyền thông xã hội trong khủng hoảng.

Thách thức của việc duy trì phát ngôn có thẩm quyền gia tăng do tính chất xuyên quốc gia của các cuộc khủng hoảng lớn. Trong trường hợp tai nạn hạt nhân Fukushima năm 2011 (xem Hộp 2), sự nhầm lẫn trong truyền thông và nguy cơ tiềm tàng cho dân chúng đã nhanh chóng dẫn đến sự mất lòng tin vào thông tin chính thức của quốc gia, và nhiều người Nhật sinh sống ở khu vực Tokyo đã quyết định dựa vào các đánh giá rủi ro từ các nước khác. Thật không may, sự khác biệt giữa các đánh giá của các tổ chức nước ngoài, và đôi khi mâu thuẫn giữa các đánh giá khoa học của các tổ chức này và các khuyến nghị của các đại sứ quán từ cùng một quốc gia cho người dân của họ, đã không hỗ trợ cho việc ra quyết định hiệu quả.

Làm rõ trách nhiệm

Ở nhiều nước, các cơ quan tư vấn khoa học đối với các tình huống khẩn cấp được gắn với các cấu trúc bảo vệ dân sự hoặc tồn tại chính thức dưới một hoặc nhiều Bộ hoặc cơ quan chính phủ. Các cơ quan khoa học độc lập cũng có thể được yêu cầu cung cấp tư vấn khoa học trong các tình huống khủng hoảng. Ranh giới giữa vai trò tư vấn và tham gia trực tiếp vào việc ra quyết định không phải lúc nào cũng rõ ràng đối với các cấu trúc khác nhau và điều này làm suy yếu các tư vấn được đưa ra. Ví dụ, trong vụ tai nạn hạt nhân Fukushima, các đánh giá mâu thuẫn từ nhiều nguồn chính phủ và tư nhân và sự nhầm lẫn trong chuỗi ra quyết định dẫn đến sự suy giảm mạnh niềm tin của dân chúng vào các chuyên gia khoa học. Mặc dù các hệ thống tư vấn tổ chức tốt thường có sự xác định rõ ràng về vai trò của tổ chức và của các chuyên gia, nhưng trách nhiệm tư vấn và trách nhiệm ra quyết định trong các tình huống khủng hoảng có thể dễ bị nhầm lẫn.

Hộp 2. Tai nạn hạt nhân Fukushima

Việc đối phó với cuộc khủng hoảng hạt nhân ở Fukushima đã dẫn đến rất nhiều phản ánh về cách chính phủ Nhật Bản và cộng đồng khoa học đã làm và đáng ra cần phải làm.

Ngày 11/3/2011, một cơn sóng thần khổng lồ do một trận động đất cực lớn gây ra đã ảnh hưởng đến một khu vực rộng lớn, bao gồm cả nhà máy điện hạt nhân Fukushima Daiichi. Sự gián đoạn của hệ thống làm mát cho các lò phản ứng dẫn đến nóng chảy nguyên liệu hạt nhân và nổ hydro, gây ra sự thất thoát phóng xạ vào đại dương và khí quyển.

Sau tai nạn, chính phủ Nhật Bản gặp khó khăn trong việc triển khai hành động phù hợp. Ví dụ, một khu vực giới hạn được thiết lập ngay lập tức, nhưng diện tích sau đó mở rộng gấp nhiều lần và việc di tản hoặc các biện pháp an toàn phòng ngừa đã bị thay đổi liên tục mà không cung cấp các thông tin chi tiết cho công chúng. Tương tự như vậy, thông tin cũng không được truyền đạt cho người tiêu dùng, trong và ngoài Nhật Bản, liên quan đến sự an toàn của sản phẩm nông nghiệp, thủy sản và hàng công nghiệp.

Trong một phân tích hậu khủng hoảng, người ta đã thấy rằng các quan chức chính phủ đã không tiếp cận kịp thời các thông tin và bằng chứng khoa học. Các nhà tư vấn cho chính phủ, các chuyên gia khoa học và các hiệp hội chuyên nghiệp đã không có khả năng cung cấp các tư vấn khoa học phù hợp và đầy đủ. Thay vào đó, nhiều nhà khoa học và kỹ sư tự phát truyền đạt tới công chúng những ý kiến khác nhau của họ về nguy cơ tiếp xúc với phóng xạ và ô nhiễm thực phẩm và nước. Điều này càng làm trầm trọng hơn sự nhầm lẫn và kích thích sự lan truyền tin đồn trong người dân. Kết quả là, lòng tin của công chúng vào các nhà khoa học đã giảm sút nghiêm trọng sau vụ tai nạn.

Để đối phó với sự cố này, chính phủ và cộng đồng khoa học Nhật Bản đã có những nỗ lực để cải thiện hệ thống cố vấn khoa học của quốc gia. Một loạt các hội nghị chuyên đề quốc tế đã được tổ chức để thảo luận về vai trò và trách nhiệm của các nhà khoa học và chính phủ.

Thông qua quá trình này, nhu cầu soạn thảo các nguyên tắc hoặc các hướng dẫn liên quan đến tư vấn khoa học đã được nhấn mạnh. Lấy cảm hứng từ cơ chế ứng phó khủng hoảng do chính phủ Anh đưa ra, việc lập ra một vị trí giống Cố vấn trưởng khoa học cho Chính phủ và các chức năng hỗ trợ tại Nhật Bản đã được thảo luận, mặc dù vị trí như vậy vẫn chưa được thành lập.

Trong khi đó, Hội đồng Khoa học Nhật Bản (SCJ) đã soạn một báo cáo mang tên “Phục hồi từ trận Đại động đất ở Đông Nhật Bản và trách nhiệm của Hội đồng Khoa học Nhật Bản” vào tháng 9/2011. Theo đó, SCJ nhận trách nhiệm tổng hợp tư vấn và khuyến nghị từ cộng đồng khoa học vào “phát ngôn riêng” phù hợp và hiệu quả bao gồm nhiều lựa chọn cho chính phủ. SCJ cũng sửa đổi “Quy tắc ứng xử cho các nhà khoa học” của mình vào tháng 1/2013. Phiên bản mới bao gồm một phần có tựa đề “Khoa học trong xã hội”, trong đó nhấn mạnh nhu cầu cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách các tư vấn khoa học phù hợp và hiệu quả.

5.2. Bài học kinh nghiệm

Dựa trên kinh nghiệm từ các cuộc khủng hoảng xuyên quốc gia gần đây, một số chính phủ và các cơ quan tư vấn độc lập đã đưa ra quy trình mới để cung cấp tư vấn khoa học trong các tình huống khủng hoảng. Một vài nguyên tắc áp dụng rộng rãi nổi bật gồm:

a. Sự cần thiết của các cấu trúc và/hoặc các cơ chế thẩm quyền thường trực

Mặc dù khó có thể duy trì mức độ sẵn sàng cao cho các sự kiện có thể hiếm khi xảy

ra, nhưng cần có các quá trình được thiết lập và một số thành phần lý tưởng của cơ cấu thường trực.

Các cơ cấu như vậy có thể nâng cao tính sẵn sàng bằng cách phát triển các kịch bản tình huống cho các sự kiện nghiêm trọng, xây dựng quy trình kiểm tra và xác nhận và tiến hành các bài tập mô phỏng. Chúng có thể cho phép tích hợp các kiến thức khoa học vào quá trình xây dựng chính sách và đánh giá rủi ro từ sớm và phân tích các ý kiến khoa học không chỉ trong trường hợp khẩn cấp mà từ trước đó. Các cơ chế thiết lập sẵn để xử lý những quan điểm mâu thuẫn nhau và tôn trọng những kinh nghiệm rõ ràng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự tin tưởng của công chúng vào tư vấn khoa học trong khủng hoảng.

Các cuộc khủng hoảng quy mô lớn thường bộc lộ những hạn chế của các cơ cấu và quy trình được tổ chức tốt. Điều quan trọng là có sẵn các cơ chế để rút ra những bài học từ tình huống khủng hoảng bất thường. Các cơ cấu thường trực này có lợi thế là có thể thể chế hoá các kinh nghiệm của họ để cải thiện các phản ứng trong tương lai. Bằng cách duy trì sự chủ động liên kết với các cơ quan tương tự và các nhóm liên quan khác, các cơ cấu như vậy có thể mở rộng khả năng vượt ra ngoài kinh nghiệm trực tiếp của mình và nâng cao tính linh hoạt và sự sẵn sàng của họ nói chung.

b. Sự cần thiết có một đầu mối liên lạc trung tâm

Các tình huống khủng hoảng thường dẫn đến nhiều tư vấn chuyên gia. Việc này có thể dẫn đến sự nhầm lẫn và là bất lợi nghiêm trọng trong bối cảnh cần hành động nhanh chóng. Điều này có thể được minh họa trong trường hợp bùng phát dịch E. Coli (EHEC) năm 2011 ở Đức và châu Âu.

Tư vấn ban đầu được cung cấp ở quy mô quốc gia do một số tổ chức của Đức, trong đó có Viện Đánh giá rủi ro Liên bang Đức (BFR), Văn phòng Liên bang Bảo vệ người tiêu dùng và an toàn thực phẩm và Viện Robert Koch, cũng như các tổ chức địa phương, và các nguồn gốc khác nhau của dịch bệnh đã được đề xuất. Chỉ sau khi có sự tham vấn với Cơ quan An toàn thực phẩm châu Âu (EFSA), đại diện của các nước thành viên EU và Tổ chức Y tế thế giới (WHO) để phối hợp các hoạt động khoa học và vô số thông tin ở cấp quốc tế, một nguồn ô nhiễm duy nhất mới được xác định chính xác. Khi xem xét lại, việc xác định sớm một điểm liên lạc trung tâm ủy quyền và cơ quan phối hợp cho tư vấn khoa học chắc chắn sẽ hữu ích trong tình huống này.

Một điểm liên lạc phù hợp trong khủng hoảng có thể chủ yếu dựa vào năng lực

khoa học nội tại hay hành động chỉ như một cơ quan điều phối - thu thập thông tin từ các tổ chức và ủy ban bên ngoài. Các yêu cầu quan trọng là phải có một cơ cấu có khả năng phối hợp tư vấn khoa học xuyên suốt các lĩnh vực chuyên môn và mang tầm quốc tế và có liên kết trực tiếp đến việc ra quyết định. Việc xác định sớm người hoặc cơ quan điều phối, có thể nhanh chóng tạo nguồn thông tin khoa học liên quan nhất, và hỗ trợ đưa ra sự đồng thuận và tư vấn khoa học cho cơ quan ra quyết định, là rất quan trọng.

Sự trao đổi hiệu quả và kịp thời các thông tin và dữ liệu - cả trong và giữa các cơ quan tư vấn và cơ quan ra quyết định - là một yếu tố quan trọng trong cuộc khủng hoảng. Nhiều nguồn tư vấn khoa học khác nhau, với sự bất định liên quan, có thể cản trở việc ra quyết định. Việc chia sẻ và truyền tải thông tin giữa tất cả các chủ thể có trách nhiệm có thể được hỗ trợ bởi một hệ thống dựa trên web như ERMA (Ứng dụng Quản lý ứng phó môi trường) được Cơ quan Khí quyển Đại dương Quốc gia Mỹ (NOAA) phát triển, cung cấp thông tin cập nhật trực tuyến về những nỗ lực ứng phó.

c. Sự cần thiết có các quy trình báo cáo rõ ràng

Trong những tình huống khủng hoảng, vai trò cụ thể của các chuyên gia và cơ quan khoa học trong quá trình ra quyết định đôi khi có thể mờ nhạt. Những người ra quyết định có thể bị xúi giục chuyển một số trách nhiệm của mình lên vai của các chuyên gia, trong khi các chuyên gia khoa học có thể cảm thấy sự cần thiết bày tỏ quan điểm cá nhân của họ về hành động mà các cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện, vượt quá vai trò cố vấn khoa học của họ. Sự nhầm lẫn này có thể có hậu quả nghiêm trọng trong việc duy trì uy tín và trách nhiệm.

Trong tình huống phản ứng khủng hoảng hiệu quả, các yếu tố chính đi từ việc tạo ra thông tin khoa học đến việc đưa ra quyết định và truyền thông được xác định rõ ràng. Trách nhiệm được xác định rõ ràng trong các văn bản kế hoạch trước khi xảy ra khủng hoảng. Việc sản xuất các dữ liệu và thông tin khoa học được phân chia giữa các cơ quan có thẩm quyền, lực lượng đặc nhiệm và các nhóm công tác, với một người hay cơ cấu duy nhất được xác định chịu trách nhiệm ra quyết định cho mỗi đơn vị cụ thể (ví dụ như một người chịu trách nhiệm về các quyết định tại hiện trường tai nạn, một người hoặc cơ quan chịu trách nhiệm lập chiến lược quốc gia và cơ chế truyền thông rõ ràng giữa các cấp địa lý này).

Kế hoạch Ứng phó Quốc gia Hoa Kỳ là một ví dụ tốt về quá trình như vậy. Phiên

bản đầu tiên của nó được phát triển sau vụ tràn dầu do đắm tàu chở dầu Torrey Canyon ngoài khơi bờ biển Tây Nam nước Anh vào năm 1967. Nó chỉ rõ vai trò và trách nhiệm của từng tổ chức tham gia vào việc ứng phó trường hợp khẩn cấp liên quan đến ô nhiễm dầu hoặc các chất độc hại và bao gồm các đặc điểm cho đội ngũ hỗ trợ khoa học và vai trò của nó. Nó cũng phân chia vai trò của các đội phản ứng vùng và quốc gia (ví dụ, lập kế hoạch và điều phối các phản ứng, hướng dẫn công việc của các đội ứng phó khu vực cũng như đưa ra chương trình nghiên cứu hỗ trợ ứng phó, là tất cả những công việc phù hợp ở cấp quốc gia). Quan trọng nhất, trong trường hợp sự cố tràn dầu lớn, khi nhiều nhóm công tác tham gia, tất cả thông tin phải được chuyển cho điều phối viên liên bang hiện trường, người tiếp nhận thông tin khoa học chính và thuộc đơn vị chỉ huy chịu trách nhiệm về sự cố tràn dầu và điều phối tất cả các loại hành động ứng phó tại chỗ.

d. Cần có sẵn chiến lược truyền thông đại chúng

Truyền thông đại chúng là một trong những khía cạnh quan trọng nhất của bất kỳ tình huống ứng phó khẩn cấp nào và tư vấn khoa học thường là trung tâm của công tác truyền thông này.

Không có thực tế chuẩn nào về người cần truyền đạt tư vấn khoa học cho công chúng và cơ quan truyền thông trong khủng hoảng. Trong một số trường hợp, chính phủ muốn giữ bí mật các báo cáo của các cơ quan tư vấn khoa học trong khủng hoảng, và việc truyền thông hạn chế trong phạm vi người phát ngôn chính thức như Tư vấn trưởng khoa học, trong khi những chính phủ khác cho phép công khai báo cáo đó. Dù cách thức truyền thông cuối cùng như thế nào, thì điều quan trọng là phải có một cơ chế nội bộ rõ ràng, để đảm bảo chất lượng và sự rõ ràng của các báo cáo khoa học được yêu cầu chính thức và giải thích các giới hạn và sự bất định của các đánh giá khoa học.

Đồng thời, cần phải nhận thức rằng sự công khai và minh bạch là yếu tố quan trọng để duy trì niềm tin của công chúng vào tư vấn khoa học trong khủng hoảng. Các bài học lớn đã được đúc kết ở Pháp sau khi việc truyền thông sai lệch liên quan đến đám mây hạt nhân của tai nạn Chernobyl, dẫn đến phải nâng cao tính công khai và thông tin liên tục trong lĩnh vực này. Tương tự như vậy, sau khi bùng phát dịch E. Coli trong năm 2011, Viện Đánh giá rủi ro Liên bang Đức đã phân tích các khuyến nghị đã được công chúng nhận thức và hiểu như thế nào trong khủng hoảng.

Sự kết hợp của các cách thức khác nhau để truyền đạt các thông tin quan trọng có thể cải thiện đối thoại công cộng: các trang web dành riêng như của blog ứng phó và phục hồi của NOAA được cập nhật thường xuyên, phỏng vấn trên truyền hình hoặc đài phát thanh, báo cáo khoa học, thông cáo báo chí, hợp báo cũng như các phương tiện truyền thông xã hội như twitter. Trong một số trường hợp, các cơ cấu riêng đã được thiết lập để đáp ứng các yêu cầu thông tin cá nhân từ công chúng trong và sau sự kiện khủng hoảng. Mặc dù vậy, sự thiếu phối hợp giữa các cấu trúc thông tin công cộng ở các nước khác nhau có thể có tác động tiêu cực nếu các thông tin đưa ra mâu thuẫn nhau.

e. Sự cần thiết của điều phối quốc tế

Việc cung cấp tư vấn khoa học trong các tình huống khủng hoảng khi một sự kiện có tác động xuyên quốc gia có những thách thức đặc biệt. Những phản ứng cần phải được phối hợp giữa nhiều chủ thể ở các nước khác nhau, trong bối cảnh mà tư vấn trái ngược nhau có thể có những hậu quả bất lợi nghiêm trọng (trì hoãn hành động, sự nhầm lẫn trong công chúng,...). Trong một số trường hợp, các tổ chức quốc tế có thể có một vai trò hàng đầu trong việc cung cấp các khuyến nghị đồng thuận cho các chính phủ. Ví dụ, WHO đã đóng vai trò như vậy trong những năm gần đây trong dịch SARS (Hội chứng hô hấp cấp tính nặng) hoặc virus cúm H5N1.

Tương tự như vậy, mạng lưới Tro núi lửa cho Trung tâm tư vấn (VAAC) khu vực đã nhận trách nhiệm từ Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (một cơ quan của Liên Hợp Quốc) để tư vấn cho cộng đồng hàng không theo cách phối hợp trong trường hợp núi lửa phun trào. Tuy nhiên, trong nhiều lĩnh vực khác, không có một tổ chức quốc tế nào có trách nhiệm cung cấp các tư vấn khoa học tổng hợp. Trong trường hợp tai nạn hạt nhân Fukushima, thông tin và đánh giá của Cơ quan Năng lượng nguyên tử quốc tế (IAEA) đôi khi mâu thuẫn với các tổ chức quốc gia.

Sau sự kiện này, một số nước đã đề xuất IAEA trở thành một trung tâm tổng hợp các thông tin hạt nhân quốc gia trong trường hợp khủng hoảng hạt nhân xuyên biên giới, các thông tin này sau đó có thể được chia sẻ với tất cả các nước bị ảnh hưởng. Tuy nhiên, đề xuất này đã bị một số nước khác phản đối do thích dựa vào các tổ chức quốc gia của họ để cung cấp các đánh giá.

Cho dù có nhu cầu có các cơ cấu tư vấn quốc tế để cung cấp tư vấn trong các tình huống khủng hoảng cụ thể hay tư vấn khoa học vẫn nên là đặc quyền của các cơ quan

tư vấn quốc gia, vẫn còn những câu hỏi mở. Tuy nhiên, khi không có các cơ quan quốc tế chức năng và có thẩm quyền, các mạng lưới xuyên quốc gia các cơ quan tư vấn quốc gia có thể đóng một vai trò quan trọng. Các mạng lưới như vậy đã tồn tại trong một số lĩnh vực và đã có các thủ tục được xác định và kiểm chứng về trao đổi dữ liệu và thông tin.

Họ có thể đóng một vai trò kép trong cả tư vấn đảm bảo và đáng tin cậy từ các nước khác nhau cho các chính quyền quốc gia cũng như các thông tin có thẩm quyền cho các phương tiện truyền thông và công chúng nói chung.

6. NHỮNG VẤN ĐỀ CẤP BÁCH

6.1. Các thách thức xã hội toàn cầu và tư vấn khoa học

Tư vấn khoa học ngày càng hỗ trợ hữu hiệu những người ra quyết định trong việc đối phó với các vấn đề toàn cầu phức tạp. Các cơ chế đánh giá khoa học quốc tế khác nhau đã được hình thành để đối phó các vấn đề như biến đổi khí hậu, mất đa dạng sinh học. Đồng thời nhiều cơ cấu tư vấn quốc gia đã được thành lập để giải quyết các chủ đề này và tư vấn cho chính phủ.

Những thách thức cụ thể liên quan đến việc cung cấp hiệu quả tư vấn khoa học về các vấn đề toàn cầu/phức tạp gồm:

- *Quy mô đánh giá và hành động khác nhau*

Mặc dù một số cơ cấu tư vấn quốc tế nhằm giải quyết các vấn đề toàn cầu có thể hiệu quả đối với các vấn đề đặt ra theo sáng kiến riêng, nhưng chúng cũng thường phải đáp ứng đồng thời các yêu cầu bên ngoài từ chính phủ hay các cơ cấu liên chính phủ.

Do tính chất của các vấn đề và tác động kinh tế-xã hội của chúng, các vấn đề chính sách quốc gia cụ thể không thể giải quyết chỉ bằng các đánh giá quốc tế mà cần phải được xem xét trong bối cảnh cụ thể của quốc gia.

- *Tích hợp tư liệu đầu vào từ nhiều lĩnh vực chuyên môn khác nhau*

Tư vấn khoa học truyền thống được tạo ra bởi các nhóm chuyên gia có kiến thức chuyên sâu của một phạm vi cụ thể. Khi giải quyết các thách thức toàn cầu, tính phù hợp của các nhóm chuyên gia chuyên môn hẹp có thể gây nghi ngờ. Đầu vào từ nhiều lĩnh vực khác nhau, bao gồm cả các ngành kinh tế xã hội, trở nên cần thiết. Các cơ cấu tư vấn quốc gia đôi khi không được tổ chức tốt để quản lý và tổng hợp các tư liệu đầu vào đa dạng như vậy. Cần có một loại cơ cấu tổ chức khác để thực hiện các thủ tục

được xác lập để xác nhận việc tích hợp các loại dữ liệu và thông tin khác nhau.

• *Làm thế nào để tập hợp nhiều quan điểm và yêu cầu chính sách khác nhau?*

Bản chất của vấn đề toàn cầu/phức tạp đòi hỏi hợp tác quốc tế, cả cho phát triển đánh giá khoa học tích hợp lẫn phát triển các chính sách quốc tế hiệu quả. Các quy trình tư vấn cần phải có đầu vào từ một cộng đồng chuyên gia quốc tế, đa dạng và đáp ứng các yêu cầu chính sách quốc tế và quốc gia đang tồn tại những mâu thuẫn.

Ví dụ về biến đổi khí hậu thể hiện những thách thức này. Trong khi nhiều cơ cấu tư vấn quốc gia tập trung vào các chủ đề này để đưa ra các khuyến nghị cho chính phủ của mình, thì sự phức tạp của vấn đề đòi hỏi một nỗ lực đánh giá khoa học quốc tế để hiểu được hiện tượng trên phạm vi toàn cầu. Hơn nữa, mọi chính sách phòng ngừa hoặc giảm nhẹ có tính khả thi đòi hỏi sự đồng thuận quốc tế và các nỗ lực phối hợp cũng như hành động của quốc gia và địa phương. Một cơ quan quốc tế chuyên môn, Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) được thành lập vào năm 1988 để tổng hợp cho người ra quyết định vô số thông tin liên quan khác nhau. Sau mỗi 5 hoặc 6 năm, IPCC phối hợp với các nhà hoạch định chính sách công bố báo cáo đánh giá môi trường khoa học và tóm tắt chính sách. Mặc dù quy trình hoạt động rất chi tiết và minh bạch, và thực tế là tổ chức này không cung cấp tư vấn mà chỉ là một bản tóm tắt các kiến thức đồng thuận của lĩnh vực và các kịch bản dựa trên kiến thức này, nhưng IPCC đã thường xuyên bị các bên liên quan khác nhau chỉ trích. Những chỉ trích này bao gồm việc giải thích sai lệch bằng chứng mâu thuẫn và các hạn chế trong kịch bản dựa trên mô hình của nó. Trong bối cảnh này, tác động của IPCC đối với việc ra quyết định rất khó đánh giá, mặc dù sự chặt chẽ và chất lượng của các đánh giá khoa học của tổ chức này đã được các nhà làm chính sách chấp nhận rộng rãi.

Các nước có các cơ cấu tư vấn khác nhau đối phó với các thách thức toàn cầu, nhưng một kinh nghiệm tốt để liên kết các đánh giá và tư vấn chính sách quốc tế và quốc gia không phải luôn được chia sẻ theo cách có thể tối ưu hóa các quy trình và cho phép người dân buộc những người ra quyết định của họ tuân theo một tiêu chuẩn thích hợp. Tiềm năng phối hợp tốt hơn của các cơ cấu tư vấn khoa học quốc gia và quốc tế để đối phó với khủng hoảng trước đây đã được nêu ở trên (xem 5.2). Sự phối hợp hiệu quả hơn các cơ cấu tư vấn khoa học quốc gia và quốc tế trên quy mô khác nhau (từ địa phương đến quốc gia và đến toàn cầu) có tiềm năng củng cố các hành động chính sách về những thách thức xã hội đòi hỏi một nỗ lực phối hợp toàn cầu. Ví dụ, những thách thức về chăm sóc sức khỏe toàn cầu, như chống vi khuẩn, đòi hỏi nỗ lực đoàn kết, dài hạn của các chủ thể ở tất cả các quy mô (từ

các quyết định kê đơn thuốc cá nhân cho đến đầu tư cho nghiên cứu) cần phải được thống nhất giữa các nước. Những thách thức như vậy đòi hỏi sự liên kết hiệu quả giữa các khuôn khổ quốc tế, chiến lược quốc gia và ban hành, thực hiện các quyết định tại địa phương.

6.2. Sự quan tâm ngày càng tăng của xã hội dân sự đối với tư vấn khoa học

Trong những năm gần đây, hoạt động của các cơ quan tư vấn khoa học ngày càng được xem là có tác động xã hội tiềm tàng. Đây là nhu cầu từ phía ra quyết định, những người quan tâm đến những hậu quả tiềm năng của các chính sách của mình, cũng như từ xã hội, bày tỏ mối quan tâm về khoa học và quyết định liên quan đến đổi mới sáng tạo. Trong một nghiên cứu gần đây của Viện Rathenau về chiến dịch tiêm phòng theo kế hoạch chống lại bệnh ung thư cổ tử cung ở Hà Lan, việc bỏ qua những quan tâm xã hội như vậy có thể dẫn đến sự rối loạn trong công chúng và hủy hoại các quyết định chính sách dựa trên bằng chứng. Trong trường hợp này, một người đã có thể tổ chức một chiến dịch chống lại tiêm chủng hiệu quả thông qua Internet. Chiến dịch của cô dựa trên việc tham khảo không phù hợp các tài liệu khoa học mà cô đã tìm thấy trên các trang web và diễn giải để chứng minh tác dụng phụ nghiêm trọng của việc tiêm phòng. Trường hợp này nhấn mạnh vai trò của phương tiện truyền thông (xã hội) trong việc nhanh chóng làm bùng lên bất đồng chính kiến trong công chúng.

Do vai trò của khoa học trong vấn đề lợi ích của nhiều thành phần xã hội dân sự tăng lên, vì vậy tác động của mọi sự hiểu lầm hoặc mâu thuẫn giá trị liên quan đến khoa học cũng tăng theo. Sự tham gia của các bên dân sự có thể bộc lộ những mâu thuẫn lợi ích giữa các thành phần của xã hội và dẫn đến phân cực các tranh luận. Nếu các nhà tư vấn khoa học không đánh giá được các tác động tiềm năng về đạo đức, xã hội, kinh tế hay môi trường của các khuyến nghị của họ, thì sẽ dẫn đến tư vấn của họ bị phớt lờ hoặc từ chối. Đối với các chủ đề gây tranh cãi quyết liệt về giá trị diễn ra trong xã hội, các nhà khoa học cố gắng trình bày những gì họ thấy là bằng chứng một cách thuần túy mà không thừa nhận các giá trị ngữ cảnh có thể bị chỉ trích mạnh mẽ. Trong trường hợp EHEC (xem 5.2), các nhà khoa học bị cuốn vào một cuộc tranh luận công khai căng thẳng mà họ đã không có sự chuẩn bị tốt.

Tại các lĩnh vực lợi ích công cộng, sự thiếu minh bạch và trách nhiệm (thực tế hoặc cảm nhận) là các yếu tố làm sai lệch tác động của tư vấn khoa học. Ví dụ, trong tháng 7/2014, một số NGO môi trường công khai kêu gọi Chủ tịch mới của Ủy ban Châu Âu giải tán vị trí Cố vấn trưởng khoa học. Phần lớn lý do tập trung vào sự thiếu sự minh

bạch và trách nhiệm. Họ nghi ngờ về tính trung lập của cố vấn hiện tại về các chủ đề nhất định và kêu gọi thay thế vị trí này bằng một hệ thống cố vấn khoa học rộng hơn trong đó bao gồm cả đại diện của các NGO. Lời kêu gọi này đã gây ra một cuộc tranh luận sôi nổi do các NGO khác và đại diện của cộng đồng khoa học đã bảo vệ văn phòng Cố vấn trưởng khoa học. Cuối cùng, vị trí Cố vấn trưởng khoa học của EC đã bị bãi bỏ vào tháng 11/2014 và Ban cố vấn Chính sách châu Âu đã được Chủ tịch mới của Ủy ban Châu Âu biến thành Trung tâm Chiến lược chính trị châu Âu. Ủy ban Châu Âu hiện đang tìm kiếm một hệ thống tư vấn khoa học độc lập mới, dựa trên những kinh nghiệm ở các nước thành viên khác nhau và trên toàn thế giới. Trường hợp này cho thấy những thách thức thực sự liên quan đến quan điểm đại diện và/hoặc chuyên môn từ xã hội dân sự trong quá trình tư vấn khoa học và trong việc ra quyết định.

Một số trường hợp gần đây minh họa cho mối quan hệ đang thay đổi giữa khoa học, chính phủ và xã hội rộng lớn hơn. Trong trường hợp khẩn cấp hoặc về các vấn đề gây tranh cãi, các nhà hoạch định chính sách và công chúng muốn câu trả lời nhanh chóng từ cơ quan khoa học, các nhà nghiên cứu đang chịu áp lực phải đưa ra những lời khuyên rõ ràng, mặc dù sự bất định thường khá cao. Áp lực như vậy có thể liên quan đến những sự sợ hãi (khi có thể xảy ra ảnh hưởng tiềm tàng có hại đến sức khỏe), đến lợi ích kinh tế hay tư tưởng. Báo chí và các phương tiện truyền thông xã hội có thể đóng vai trò quan trọng trong việc phổ biến thông tin, đúng hay sai, và có thể là những thách thức cho phối hợp và hợp tác quốc tế nếu có các tác động xuyên biên giới.

Một số cơ quan cố vấn khoa học đã áp dụng các thủ tục và thực hành mới có thể giúp hạn chế những tranh cãi về tư vấn khoa học và tăng cường niềm tin công chúng đối với hệ thống tư vấn, gồm:

- *Làm rõ trách nhiệm*

Nhiều cơ cấu tư vấn có các nhiệm vụ và vị thế rõ ràng xác định trách nhiệm của họ. Với một số vai trò của họ giới hạn trong đánh giá rủi ro khoa học. Điều này thường là trường hợp các cơ quan tư vấn kỹ thuật. Những cơ quan khác có nhiệm vụ rộng hơn có thể bao gồm việc kết hợp cả quan điểm khoa học và xã hội. Trong một cuộc tranh luận gần đây về chẩn đoán tiền cấy ghép, Viện hàn lâm Khoa học Đức thảo luận xem liệu tư vấn khoa học của họ có nên chỉ giới hạn vào thực tế, hay cũng cân nhắc cả những hậu quả về đạo đức. Cuối cùng là các báo cáo phải có các bằng chứng khoa học tốt

nhất, nhưng cũng có thể đề cập tới các khía cạnh đạo đức. Điều này được các nhà ra quyết định ủng hộ, nhưng yếu tố quan trọng ở đây là phải có được năng lực cung cấp một đánh giá tác động rộng về xã hội, xã hội học hoặc thậm chí là cả vấn đề đạo đức. Nếu được yêu cầu giải quyết một vấn đề, cơ quan tư vấn cần phải đảm bảo rằng công việc đó phù hợp với nhiệm vụ và chuyên môn của họ.

- *Tăng cường tính minh bạch*

Các xung đột lợi ích tiềm tàng hoặc hiện hữu là nguyên nhân chính của sự suy giảm lòng tin của công chúng đối với các cấu trúc và chính sách khoa học đã được xác lập. Hầu hết các cơ cấu tư vấn đã xây dựng các quy trình liên quan đến việc công khai các lợi ích của các chuyên gia thành viên và các thủ tục giải quyết khi xảy ra xung đột.

Cần có các định nghĩa tốt hơn về “xung đột lợi ích” cho các tình huống cụ thể. Mặc dù đôi khi được yêu cầu, nhưng gần như là không có các chuyên gia không có quyền lợi liên quan, đặc biệt là hệ thống khoa học nuôi dưỡng mối quan hệ giữa tất cả các bên liên quan quan tâm (công và tư). Các chuyên gia năng lực thường có mối quan hệ trước đó, thường là các quan hệ hợp đồng, với một số các bên liên quan trong các vấn đề họ phải đánh giá. Do đó cần có các định nghĩa tốt hơn về “lợi ích” và các nguyên tắc minh bạch để xác định các lợi ích đó.

Tính minh bạch trong quá trình tư vấn đang gia tăng theo chiều hướng tích cực. Mặc dù tranh luận nội bộ giữa các chuyên gia vẫn thường diễn ra bí mật, nhưng các nhà quan sát được mời tham dự ngày càng tăng (mặc dù các bên liên quan có quyền lợi có thể bị loại trừ). Trong một số quy trình, các quan điểm cá nhân của chuyên gia bao gồm các ý kiến bất đồng/thiểu số, có thể được ghi lại trong báo cáo cuối cùng. Điều này có thể khuyến khích các chuyên gia bày tỏ ý kiến của họ, vì biết rằng tiếng nói bất đồng sẽ được ghi nhận. Tuy nhiên, việc làm cho quá trình minh bạch hơn cũng có thể có những hậu quả tiêu cực. Phản hồi từ khảo sát chỉ ra rằng ngày càng có nhiều chuyên gia tránh đưa ra ý kiến cho các vấn đề phức tạp/kỹ thuật gây tranh cãi, vì không muốn tên của họ liên quan đến một quan điểm mà họ có thể không nhất thiết phải bảo vệ quyết liệt. Trong các trường hợp nghiêm trọng, các chuyên gia đã từ chức khi các thủ tục giữ bí mật bị bãi bỏ (ví dụ trong cơ quan quốc gia về an ninh dược phẩm, nơi các cuộc tranh luận hiện nay được ghi hình).

- *Tham vấn các bên liên quan*

Các bên liên quan thường được hiểu là người và các tổ chức có khả năng bị ảnh

hưởng bởi quyết định được thực hiện như là một hệ quả của tư vấn khoa học, trong đó có thể bao gồm những bên có lợi ích cũng như các nhóm xã hội dân sự (tổ chức phi chính phủ, tổ chức công đoàn, tổ chức bệnh nhân...). Để xem xét tác động tiềm năng từ tư vấn của mình, ngày càng nhiều cơ quan tư vấn tích hợp quá trình tham vấn với các bên liên quan trong các đánh giá chuyên gia truyền thống. Điều này thường được thực hiện thông qua các buổi điều trần công khai chính thức hay tham vấn cộng đồng trên nền tảng Internet. Quá trình tham vấn này thường không có tiêu chuẩn rõ ràng, mặc dù một số nước đã thiết lập các thủ tục tham vấn trong trường hợp cụ thể. Ví dụ ở Thụy Sĩ, cơ chế như vậy là bắt buộc trong quá trình làm luật. Đối với luật về y học tái sinh gần đây của Thụy Sĩ, tham vấn chuyên gia khoa học được thực hiện tiếp theo sau tham vấn các cơ quan chính phủ và sau đó với xã hội rộng rãi (bao gồm cả các tổ chức NGO, các tổ chức chuyên môn, bệnh viện và các chuyên gia).

Việc tham khảo ý kiến các bên liên quan có thể giúp đạt được sự đồng thuận về hành động chính sách và ủng hộ từ các cộng đồng liên quan, nhưng đòi hỏi mức độ minh bạch cao và các biện pháp bổ sung để chống lại các xung đột lợi ích và đảm bảo tính chặt chẽ khoa học không bị tổn hại. Trong cả tham vấn các bên liên quan và sự tham gia trực tiếp của xã hội dân sự, điều quan trọng là khoa học đang tranh cãi nên được đánh giá trên cơ sở khoa học chứ không phải là cuộc thi thắng thua.

- *Sự tham gia trực tiếp của xã hội dân sự*

Một số cơ quan tư vấn đã đi xa hơn và đưa vào ban chuyên gia của họ một số đại diện của xã hội dân sự, bao gồm cả các nhóm liên quan (các tổ chức công nghiệp, hiệp hội người tiêu dùng) và người ngoài chuyên môn. Cần có sự phân biệt rõ ràng giữa các bên liên quan - bao gồm cả các tổ chức NGO - đại diện cho các quan điểm riêng từ xã hội và những người ngoài chuyên môn, những người được kỳ vọng đại diện cho công chúng rộng lớn hơn. Đại diện các bên liên quan thường là các ‘chuyên gia’ về quyền lợi của họ và cũng có thể là các nhà khoa học. Họ có đóng góp quan trọng về cơ cấu tư vấn chính sách khoa học ở một số nước (như Diễn đàn Tư vấn về khoa học và công nghệ của Mexico) và trong các lĩnh vực như y tế. Họ có thể đóng vai trò đưa ra cảnh báo sớm về các tác động kinh tế xã hội tiềm năng của các khuyến nghị chính sách.

Mặc dù có những lo ngại rằng sự tham gia của những người không phải là các nhà khoa học và không ở trong các ủy ban cố vấn khoa học có thể làm giảm chất lượng của tư vấn khoa học, nhưng những cá nhân này có trình độ kiến thức trong lĩnh vực chuyên

môn đủ để hiểu rõ các vấn đề thảo luận. Tuy nhiên, ở những nơi các thành viên xã hội dân sự tham gia vào tư vấn khoa học, các thủ tục cần được bảo đảm để duy trì tính chặt chẽ. Chúng có thể bao gồm việc đảm bảo đa số các chuyên gia khoa học, và/hoặc phân biệt hai giai đoạn giữa làm ra tư vấn khoa học và khuyến nghị.

- *Công bố và công khai thông tin*

Các thủ tục truyền thông liên quan đến tư vấn khoa học đã có những thay đổi quan trọng để đáp ứng yêu cầu về tính minh bạch và trách nhiệm. Tuy nhiên, hầu hết cơ quan tư vấn vẫn có xu hướng dựa trên các hình thức truyền thông truyền thống, đặc biệt là những hình thức quen thuộc trong thế giới khoa học, chẳng hạn như các báo cáo in hay xuất bản trực tuyến. Tranh luận công khai sau khi công bố tư vấn khoa học hay thậm chí trong hoạt động của một cơ quan tư vấn thường có bản chất khác. Ngoài phương tiện truyền thông truyền thống bao gồm báo chí và truyền hình, việc công bố kết hợp cả phương tiện truyền thông xã hội, bao gồm cả Youtube, blog, twitter và Facebook. Tính chất của việc trình bày có thể thay đổi đáng kể theo những định dạng truyền thông khác nhau. Để truyền thông tư vấn khoa học theo cách có được sự tham gia đầy đủ của xã hội, cơ quan tư vấn khoa học sẽ cần phải sử dụng hiệu quả hơn các phương tiện truyền thông xã hội. Nếu các đánh giá và khuyến nghị bị thách thức bởi các chuyên gia bên ngoài hoặc xã hội dân sự, việc thiếu truyền thông có tổ chức có thể làm suy yếu nghiêm trọng tác động thực tế của các kết luận có liên quan và bằng chứng được chuẩn bị kỹ lưỡng.

7. KẾT LUẬN

Tư vấn khoa học đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong xã hội ngày nay và tất cả chính phủ các nước cần nhận thức được những thách thức. Các cách tiếp cận với những thách thức và hệ thống tư vấn khoa học có thể khác nhau giữa các nước, phản ánh bối cảnh chính trị và văn hóa của nó. Các hệ thống tư vấn khoa học quốc gia cần phải đa dạng và đáp ứng các nhu cầu khác nhau. Ví dụ, quy trình cung cấp tư vấn khoa học trong các tình huống khẩn cấp có thể rất khác với những quy trình đối phó với những rủi ro hoặc phát triển chính sách dài hạn. Các cơ cấu tổ chức hoặc các thủ tục tư vấn khoa học tại một nước có thể không nhất thiết sẽ hoạt động tốt ở một nước khác. Điều quan trọng là phải xem xét ngay từ đầu bất kỳ quá trình tư vấn mà mô hình hoặc cấu trúc có thể thích hợp nhất để giải quyết các vấn đề cụ thể hay câu hỏi đặt ra.

Các quốc gia có thể học hỏi lẫn nhau trong việc thiết kế và hoàn thiện hệ thống tư vấn khoa học của họ. Ví dụ, một số nước đang cân nhắc vị trí Cố vấn trưởng khoa học và chức năng của vị trí này trong cơ cấu chính quyền của họ. Ở các nước khác, các viện hàn lâm khoa học đang tăng cường vai trò của mình trong việc cung cấp tư vấn chính thức và không chính thức cho các nhà hoạch định chính sách. Nhiều bài học được rút ra từ kinh nghiệm ở các nước khác nhau và trong các tình huống khác nhau. Ví dụ, việc buộc tội các chuyên gia khoa học trong trường hợp động đất L'Aquila ở Italia đã nhấn mạnh sự cần thiết phải hiểu rõ hơn phạm vi pháp luật và trách nhiệm của những người liên quan trong các quá trình tư vấn khoa học.

Trên cơ sở các kinh nghiệm của mình và của các nước khác, các chính phủ có vai trò quan trọng trong việc phát triển các nguyên tắc và hướng dẫn cho các quá trình tư vấn khoa học của mình. Tuy nhiên, các nguyên tắc và hướng dẫn như vậy không tĩnh tại và cần thích ứng với môi trường luôn thay đổi trong tư vấn khoa học, trong đó có sự tham gia ngày càng tăng của xã hội dân sự và sự cần thiết đảm bảo lòng tin của công chúng.

Tất cả các quốc gia cần phải chú ý đến việc sử dụng các kiến thức khoa học trong phát triển chính sách tốt hơn để đáp ứng với nhu cầu và kỳ vọng xã hội đang thay đổi. Chính phủ và các cơ quan khoa học cần phải phấn đấu để cải thiện các cơ chế quốc gia và quốc tế cho việc cung cấp và thông tin các tư vấn khoa học. Các khuyến nghị sau đây giải quyết các yêu cầu này:

- *Khuyến nghị 1:* Chính phủ và các cơ quan có trách nhiệm cần xác định các hướng dẫn và quy tắc thủ tục rõ ràng và minh bạch cho quá trình và cơ chế tư vấn khoa học của họ.

- *Khuyến nghị 2:* Chính phủ cần thiết lập các cơ chế hiệu quả để đảm bảo tư vấn khoa học phù hợp và kịp thời trong các tình huống khủng hoảng. Cụ thể cần xác định:

- Vai trò và trách nhiệm của tổ chức và cá nhân trong việc sẵn sàng và phản ứng ở cấp quốc gia, bao gồm các thủ tục có thể cung cấp thông tin thống nhất và đáng tin cậy cho công chúng.

- Các cơ chế hỗ trợ hợp tác quốc tế giữa các cấu trúc và cá nhân tư vấn có trách nhiệm cung cấp tư vấn khoa học trong các tình huống khủng hoảng. Điều này bao gồm việc trao đổi dữ liệu, thông tin và chuyên môn để nâng cao sự sẵn sàng cũng như phối hợp trong đối phó khủng hoảng.

• *Khuyến nghị 3*: Chính phủ cần làm việc với các tổ chức quốc tế để đảm bảo sự gắn kết giữa các cơ chế tư vấn khoa học quốc gia và quốc tế liên quan đến các thách thức xã hội toàn cầu phức tạp. Cụ thể cần:

- Tạo điều kiện trao đổi thông tin, dữ liệu và kinh nghiệm thực hành tốt giữa các cơ quan tư vấn khoa học quốc gia và tổ chức quốc tế liên quan.

- Xây dựng cơ chế đảm bảo biến đổi và kiểm tra tư vấn quốc tế về những thách thức xã hội toàn cầu vào trong bối cảnh chính sách quốc gia và địa phương và ngược lại.

• *Khuyến nghị 4*: Chính phủ các nước và các cơ quan có trách nhiệm phải thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin của xã hội vào tư vấn khoa học cho hoạch định chính sách. Cụ thể cần:

- Đảm bảo rằng các quy trình tư vấn có tính mở và toàn diện, nếu cần thiết.

- Đảm bảo rằng tư vấn khoa học được cân nhắc, truyền đạt và sử dụng một cách minh bạch và có trách nhiệm (bao gồm cả đào tạo cho các nhà khoa học và các nhà làm chính sách trong việc thực hành và sử dụng tư vấn khoa học).

Người thực hiện: Nguyễn Mạnh Quân và Nguyễn Thị Hạnh

Nguồn: OECD. “Scientific advice for policy making: the role and responsibility of experts bodies and individual scientist”. OECD, 2015.

PHỤ LỤC. Danh mục kiểm tra cho tư vấn khoa học

Một quá trình tư vấn khoa học hiệu quả và đáng tin cậy cần phải:

1. Có thẩm quyền rõ ràng, xác định vai trò và trách nhiệm đối với các chủ thể khác nhau. Điều này bao gồm:

a. một định nghĩa rõ ràng và, trong chừng mực có thể, một ranh giới rõ ràng vai trò và chức năng giữa tư vấn với ra quyết định

b. Xác định vai trò và trách nhiệm và chuyên môn cần thiết đối với truyền thông

c. Sự xác định sẵn về vai trò và trách nhiệm pháp lý tiềm năng cho tất cả các cá nhân và tổ chức có liên quan

d. Sự hỗ trợ cần thiết về tổ chức, hậu cần và nhân viên liên quan đến thẩm quyền của mình.

2. Có sự tham gia của các chủ thể liên quan - nhà khoa học, nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan khác, nếu cần thiết. Điều này bao gồm:

a. Sự tham gia của tất cả các chuyên gia khoa học cần thiết trên tất cả các ngành để giải quyết các vấn đề đặt ra.

b. Cân nhắc rõ ràng về việc có nên và như thế nào để thu hút các chuyên gia và/hoặc các bên liên quan xã hội dân sự ngoài lĩnh vực khoa học khi định hình và/hoặc tạo ra tư vấn.

c. sử dụng quá trình minh bạch cho sự tham gia và tuân thủ các quy trình nghiêm ngặt để kê khai, xác minh và xử lý các xung đột lợi ích

d. khi cần thiết, có các thủ tục hiệu quả để kịp thời trao đổi thông tin và phối hợp với các đối tác quốc gia và quốc tế khác nhau.

3. Đưa ra tư vấn tốt, không thiên vị và hợp pháp. Một tư vấn như vậy cần:

a. dựa trên các bằng chứng khoa học tốt nhất có được

b. đánh giá và thông tin rõ ràng về các bất định khoa học

c. được bảo vệ khỏi sự can thiệp chính trị (và nhóm lợi ích khác)

d. được tạo ra và sử dụng một cách minh bạch và có trách nhiệm.