

VÀI NÉT VỀ HOẠT ĐỘNG VẬN ĐỘNG HÀNH LANG Ở MỸ

Phạm Thị Thu Huyền*

1. Khái niệm vận động hành lang

Vận động hành lang (lobby) là một hoạt động đã xuất hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Đây là một hoạt động gắn liền với đời sống chính trị và có ý nghĩa tác động hết sức to lớn đến quá trình xây dựng chính sách và ban hành pháp luật ở những nước này. *Lobby*, một thuật ngữ tiếng Anh, trong chính trị học ngày nay có nghĩa là “vận động hành lang”. Tuy nhiên, *lobby* được dùng thông dụng với nghĩa là “vận động người có chức, có quyền nhằm đạt được mục đích về kinh tế, chính trị, xã hội...”.

Ở Hoa Kỳ, vận động hành lang là sự vận động các nghị sỹ Quốc hội ở Thượng viện và Hạ viện để họ đưa ra hay ủng hộ các đạo luật, các nghị quyết mang tính chính sách có lợi cho các nhóm lợi ích khác nhau. Đây là hoạt động ảnh hưởng đến tiến trình ban hành quyết định, xây dựng chính sách và pháp luật ở Mỹ.

Hoạt động vận động hành lang tuy theo tình hình chính trị, kinh tế - xã hội và tập quán của từng quốc gia khác nhau, sẽ có những cách thức vận hành khác nhau, có những biểu hiện khác nhau và chế tài của từng quốc gia cũng khác nhau.

Tìm hiểu về hoạt động vận động hành lang ở Hoa Kỳ thể hiện tầm quan trọng, ý nghĩa của nó trong các mặt đời sống xã hội. Tại Hoa Kỳ, hoạt động vận động hành lang gắn liền với hoạt động chính trị và không thể thiếu trong cuộc sống ở nghị trường Mỹ.

2. Hoạt động lobby của các nhóm lợi ích ở Mỹ

Hoạt động vận động hành lang gắn liền với hoạt động của các nhóm lợi ích. Các nhóm lợi ích càng phát triển, hoạt động vận động hành lang càng sôi nổi và

* Thạc sỹ, Khoa Quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

rộng rãi. Vận động hành lang thể hiện sự tự do ngôn luận, tự do lập hội và cơ sở pháp lý của hoạt động vận động hành lang là Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp Mỹ, quy định rằng, Quốc hội sẽ không được ban hành bất cứ luật nào hạn chế quyền của mọi người kiến nghị Chính phủ để giải quyết các bất bình. Việc vận động hành lang cũng giúp các nhóm lợi ích khác nhau được Chính phủ quan tâm, biết đến và đảm bảo.

Các nhóm lợi ích thông qua các phương thức sau để vận động đến chính phủ:

- + Đề đơn thỉnh cầu tới chính phủ.
- + Thuê những chuyên gia xử lý những công việc tinh tế và phức tạp liên quan đến việc đạt được các nhân nhượng từ các Bộ trưởng và các quan chức chính quyền.
- + Khảo sát thành tích về phiếu bầu của các nhà lập pháp để xác định những người ủng hộ có triển vọng.
- + Tổ chức các chiến dịch viết thư, nhắc nhở các nhà lập pháp rằng những người ủng hộ cho ông ta nằm trong nhóm lợi ích của họ.
- + Hình thành những liên minh hỗ trợ lẫn nhau với các nhóm lợi ích khác.

Có thể thấy, bức tranh về các nhóm lợi ích ở Mỹ rất đa dạng và nhiều màu sắc. Các nhóm người liên kết với nhau vì có sự tương quan về công việc, đẳng cấp, quan điểm chung... Họ cố gắng tác động đến việc hoạch định chính sách để mang lại lợi ích cho nhóm người mà mình đại diện. Các nhóm lợi ích ra đời rất sớm ở Mỹ và gia tăng về số lượng cũng như quy mô. Điều này có thể được giải thích ở sự đa dạng của các hoạt động kinh tế, chính trị cũng như sự đa dạng về mặt xã hội. Thêm vào đó, hệ thống chính trị Mỹ cũng đặc biệt mở rộng đối với hoạt động của các nhóm lợi ích, coi đó như một phương tiện thể hiện tự do dân chủ.

Nếu so sánh ảnh hưởng của các nhóm lợi ích tới hoạt động xây dựng chính sách, các nhóm lợi ích ở các bang thường mạnh hơn nhóm lợi ích ở cấp liên bang. Điều này không phải là do sự chặt chẽ về tổ chức, sự phong phú về nguồn lực vật chất, số thành viên đông đảo hơn, mà do đặc điểm tổ chức của cơ quan làm luật ở các bang tạo ra. Do nhiệm kỳ của các nghị sỹ ngắn hơn và sự thay đổi nhanh hơn, nhiều nghị sỹ không quen với nguyên tắc, thủ tục hay bản chất của công việc làm luật. Thêm vào đó, đại bộ phận các nhà làm luật của bang là những quan chức bán chuyên nghiệp. Họ vẫn tiếp tục làm những công việc của họ như chủ trang trại, luật sư... Tình hình này đã tạo thuận lợi cho các nhà vận động hành lang tác động vào việc làm luật và nâng cao vị thế của họ, vì họ là

những người có chuyên môn và có những thông tin cần thiết mà các nhà làm luật cần. Do vậy, những nhà vận động hành lang ở cấp bang mạnh hơn nhiều so với các nhà làm luật ở cấp liên bang. Điều này cũng có nghĩa các nhóm lợi ích ở cấp bang có ảnh hưởng chính trị lớn hơn so với các nhóm ở cấp liên bang. Một nhân tố khác cũng tạo điều kiện cho những nhà vận động hành lang dành ảnh hưởng đó là thời gian của các kỳ họp làm luật ở các bang thường tương đối ngắn. Trong tình hình này, các nhà làm luật phải dựa vào những nhà vận động có tay nghề nhiều hơn. Điều cuối cùng tạo điều kiện hoạt động mạnh hơn cho các nhóm lợi ích của bang là các nghị sỹ thường đại diện cho những địa phương tương đối nhỏ. Họ thường bỏ phiếu thông qua các dự luật, không động chạm lắm đến cử tri của địa phương họ. Điều này khiến những nhà vận động hành lang có thể tiếp cận và thuyết phục các nghị sỹ này chấp nhận quan điểm của họ một cách dễ dàng.

Tuy nhiên, không phải nhóm lợi ích nào cũng có khả năng tác động đến việc hoạch định chính sách của Chính phủ. Chỉ có các nhóm có thế lực mới có khả năng thực sự để làm điều đó. Sức mạnh của các nhóm phụ thuộc vào nhiều yếu tố như quy mô tổ chức, tình hình hoạt động của đảng phái. Nhìn chung, thông qua các hoạt động như quan hệ với công chúng, vận động bầu cử, vận động hành lang, các nhóm lợi ích đang ngày càng có ảnh hưởng to lớn trong đời sống chính trị - xã hội của nước Mỹ. Những lobby nhiều tiền, nhiều thế lực nhất ở Mỹ là những lobby đại diện cho các tập đoàn tư bản, tiêu biểu là:

- Lobby công nghiệp quốc phòng: Lobby này có sức mạnh vô địch, chi phối Quốc hội và Nhà nước. Nó đại diện cho đông đảo các công ty và các nhà thầu cực lớn, cung cấp máy bay, tàu chiến, bom và những thứ hàng cần thiết cho quân đội Mỹ. Trong suốt thời gian của cuộc Chiến tranh Lạnh, đông đảo các nghị sỹ của cả hai phe đã liên hệ mật thiết với lobby của các công ty này. Trong mỗi cuộc bầu cử, những uỷ ban hành động chính trị của các công ty trong ngành công nghiệp quốc phòng đã ủng hộ những khoản đóng góp lớn cho các ứng cử viên Thượng viện và Hạ viện.

- Lobby dầu khí: Sức mạnh của lobby này đứng sau lobby quốc phòng. Sau cuộc khủng hoảng vùng Vịnh, lobby dầu khí vận động Nhà nước có chính sách bao cấp để gia tăng sản xuất dầu khí trong nước nhằm giảm thiểu sự lệ thuộc vào dầu khí nhập khẩu từ Trung Đông.

- Lobby phục vụ nước ngoài: Những người làm lobby phục vụ nước ngoài phải đăng ký hoạt động với Nhà nước Mỹ và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Công việc của họ trên hai phương diện: cố vấn cho chính phủ nước ngoài về chủ trương, chính sách và xu thế của Nhà nước Mỹ đối với các vấn đề liên quan

đến hai nước; vận động để Quốc hội và Tổng thống Mỹ theo đường lối hợp với nguyện vọng của chính phủ nước ngoài mà người làm lobby phục vụ. Trong lịch sử, rất nhiều chính phủ là khách hàng của các hãng lobby Mỹ như: Trung Quốc, Đài Loan, Thổ Nhĩ Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc...

3. Các quy định pháp lý về hoạt động lobby

Sự lớn mạnh nhanh chóng của các nhóm lợi ích khiến cho chính quyền Mỹ phải đưa ra phương thức giải quyết. Một mặt, chính phủ phải tạo ra hàng loạt các quy định pháp luật nhằm bảo vệ chính quyền, mặt khác luật hoá các quy định nhằm giúp các nhóm lợi ích phát triển. Năm 1946, Đạo luật Vận động hành lang được Quốc hội thông qua, theo đó, người ta yêu cầu những người cố gắng gây ảnh hưởng đối với Quốc hội phải đăng ký với thư ký của Hạ viện hoặc Thượng viện và cứ 3 tháng một lần, phải thông báo số tiền nhận được và chi tiêu các khoản cho các hoạt động vận động hành lang. Tác giả của Đạo luật này mặc dù miễn cưỡng đưa ra một đề nghị kiểm soát trực tiếp đối với việc vận động hành lang, nhưng tin rằng những nỗ lực đầy sáng tạo và mang tính chất chuyên nghiệp của công việc vận động hành lang khi gây sức ép lên Quốc hội không thể cho ra đời một sản phẩm hoàn hảo. Vì vậy, Đạo luật này chỉ mang tính đăng ký và thông báo. Năm rõ thông tin về các nhóm vận động hành lang và biết rõ chi tiêu của họ khi họ gây ảnh hưởng lên quá trình lập pháp, các thành viên và các nguồn đóng góp tài chính cho họ sẽ giúp ích hữu hiệu cho Quốc hội trong việc đánh giá sự đại diện của họ mà không làm suy yếu quyền của bất cứ cá nhân hay nhóm nào được tự do bày tỏ chính kiến của mình đối với Quốc hội.

Các nhà lập pháp đã nhiều lần cố gắng lấp chỗ hổng thiếu sót trong Đạo luật năm 1946. Nhưng các nỗ lực đó đa phần thất bại do gặp nhiều khó khăn, vì nếu điều chỉnh thì xâm phạm đến quyền công dân khi họ tiếp xúc với các nghị sỹ của họ. Cuối cùng, sau những nỗ lực không mệt mỏi để thay đổi lề lối làm việc tại Washington, nhiều nghị sỹ đã ủng hộ chiến dịch sửa đổi cơ bản Đạo luật năm 1946. Ngày 11/5/1995, Chủ tịch Hạ viện Gingrich và Tổng thống Clinton đã gặp nhau tại bang New Hampshire, bắt tay cam kết đệ trình những cải cách về ngân sách trong các vận động tranh cử cũng như một đạo luật về vận động hành lang.

Đạo luật công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995 đã thắt chặt các quy tắc đối với những người vận động hành lang. Có thể liệt kê những thay đổi chủ yếu như sau:

- Một người vận động hành lang được định nghĩa là bất kỳ người nào sử dụng 20% trở lên số thời gian của mình để tham gia vào hoạt động vận động hành lang được trả công.

- Các hoạt động vận động hành lang bao gồm việc chuẩn bị và nghiên cứu được dự định để gây ảnh hưởng đến chính sách cũng như các cuộc tiếp xúc trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách và nhân viên của họ.

- Những người vận động hành lang phải đăng ký với Quốc hội. Họ phải công khai tên khách hàng và vấn đề họ đang vận động và nói rõ có xấp xỉ bao nhiêu khách hàng đang trả công cho sự phục vụ của họ.

- Những người vận động hành lang phải trình các báo cáo công khai 6 tháng/lần. Những người không tuân thủ sẽ bị phạt dân sự khoảng 50.000 USD.

- Các tổ chức phi lợi nhuận theo khoản 501C4 của IRS tiến hành vận động hành lang không nhận được tài trợ trực tiếp của liên bang.

- Các cựu đại diện thương mại Mỹ và phó của họ bị nghiêm cấm suốt đời đối với việc vận động hành lang cho lợi ích của nước ngoài.

4. Thực tiễn thi hành các quy định pháp luật về lobby

Số lượng các nhà vận động hành lang tăng vọt sau khi có luật năm 1995. Theo thống kê của một nghiên cứu của Văn phòng kế toán tổng hợp cho biết, khi Đạo luật năm 1946 có hiệu lực, chỉ có khoảng 6.078 cá nhân và các tổ chức đăng ký. Nhưng sau khi Đạo luật năm 1995 có hiệu lực, có khoảng 14.912 người đăng ký vận động hành lang, trong đó có khoảng 10.612 người đăng ký lần đầu. Đạo luật này đã được đặt dưới sự giám sát của các văn phòng thẩm dò công chúng của Hạ viện và Thượng viện.

Người ta yêu cầu các nhà vận động hành lang 6 tháng một lần phải cho biết họ đại diện cho ai, chính sách mà họ đang gây ảnh hưởng và số tiền mà họ chi tiêu cho các hoạt động vận động hành lang. Mức phạt dân sự lên tới 50.000 USD áp dụng đối với những ai không chấp hành những quy định của đạo luật. Đạo luật miễn trừ cho các vận động hành lang công chúng khi các nhà vận động được trả dưới 5.000 USD hay được thuê chưa đến 6 tháng và các tổ chức sử dụng người của họ để vận động hành lang. Đạo luật này được điều chỉnh bổ sung 3 năm sau đó để hoàn thiện một số thiếu sót về mặt kỹ thuật, như làm rõ hơn định nghĩa của cụm từ “vận động tiếp xúc”.

Đạo luật vận động hành lang năm 1995 cũng sửa đổi một số điều khoản trong Đạo luật đăng ký các cơ quan đại diện nước ngoài năm 1938, trong đó yêu cầu tất cả những người vận động hành lang cho các chính phủ nước ngoài, các đảng phái chính trị, đều phải đăng ký với Bộ Tư pháp. Đạo luật năm 1995 cũng mở rộng về quy định cho các nhà vận động hành lang nước ngoài bao gồm cả cá nhân vận động cho các công ty, doanh nghiệp thương mại nước ngoài, yêu

cầu những người này phải đăng ký với thư ký của Hạ viện và Thượng viện. Có khoảng 600 nhà vận động hành lang đã đăng ký với Bộ Tư pháp với tư cách là các cơ quan đại diện cho các chính phủ hay các đảng phái nước ngoài.

Do vai trò của Hoa Kỳ trong nền kinh tế và quân sự trên toàn cầu, có nhiều cá nhân nước ngoài cũng như người Mỹ đã làm việc cho các thân chủ nước ngoài, dành nhiều thời gian và tiền bạc để vận động hành lang tại đồi Capitol và thúc đẩy các lợi ích của họ trên toàn quốc. Năm 1996, các chính phủ, các công ty và các cá nhân nước ngoài thông báo rằng họ đã chi tiêu 678 triệu USD trên nước Mỹ cho các mục đích khác nhau: thúc đẩy thương mại, quan hệ song phương và phân phát tài liệu. Trong số này có khoảng 64 triệu USD dành cho việc vận động hành lang ở các cơ quan chính phủ. Những con số đó mới chỉ nói lên một phần trong các hoạt động vận động hành lang và chi tiêu của nó. Những đóng góp cho chiến dịch ngầm do các chính phủ nước ngoài tài trợ cho các cuộc bầu cử ở Mỹ là một vấn đề đòi hỏi các uỷ ban của Quốc hội Mỹ phải nỗ lực chống những tiêu cực trong quá trình bầu cử diễn ra ở Mỹ.

Mặc dù Đạo luật năm 1995 có nhiều tiến bộ hơn so với Đạo luật năm 1946, nhưng theo nhiều nhà nghiên cứu, hiệu lực của nó vẫn nhỏ giọt. Chưa có một công ty hay một nhà vận động hành lang nào nhận được thông báo chính thức về việc ai đó không chịu nộp báo cáo. Một số công ty và các tổ chức thậm chí còn báo cáo sai lệch về các khoản chi tiêu tài chính của họ trong việc vận động hành lang. Tuy nhiên, các nhà quản lý cho rằng, chưa có trường hợp nào nghiêm trọng xảy ra.

Mục đích cuối cùng của hoạt động vận động hành lang đối với những nhà luật pháp chính là giành được sự ủng hộ của các vị này đối với một quan điểm hay chính sách có lợi cho nhóm mà các nhà vận động đại diện. Vì vậy, các nhà vận động tìm cách tiếp cận với các nhà làm luật, gây dựng mối quan hệ và đặc biệt là cung cấp các thông tin cần thiết và hữu ích cho các vị này nhằm hiểu rõ hơn về quan điểm của nhóm lợi ích đó, từ đó có thể đưa ra các quyết định đúng đắn hơn trong từng lĩnh vực cụ thể. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà làm luật là được cung cấp những thông tin bổ ích về các hoạt động lập pháp và quản lý, tuy nhiên, họ cũng nhận thấy được sức ép mà các nhà vận động hành lang đặt lên họ.

Thực tế cho thấy, giữa các nhóm lợi ích, các địa phương và các nhà chính trị, các nhà làm luật có mối quan hệ thông qua hoạt động vận động hành lang. Những hoạt động vận động hành lang làm cho chính phủ hiểu được quan điểm mà họ đại diện, hy vọng sẽ thuyết phục được các nhà hoạch định chính sách sẽ thông qua chính sách này. Họ cũng thông báo cho các nhà lãnh đạo nhóm bất kỳ

một thay đổi hay tiến triển nào trong vòng quay của chính phủ, mà có thể gây ảnh hưởng tới địa vị của tổ chức đó. Vì vậy, các nhà lãnh đạo đã có một hệ thống báo động trước và sẽ không bị bất ngờ khi thấy mình đang phải đối mặt với những chính sách chống đối đã được lập ra. Các nhà vận động hành lang có thể cung cấp cho các nhà lập pháp thông tin và các dự luật với hy vọng là thông qua sự giúp đỡ đó, họ có thể xây dựng nên một mối quan hệ dựa trên sự tin cậy và thuận tiện mà sẽ có lợi về lâu dài.

Bên cạnh những mặt tích cực mà lobby đem lại, chúng ta không thể phủ nhận các tiêu cực vẫn còn tồn tại và ngày càng diễn ra trong chính trường Mỹ. Chính đồng tiền đã làm cho tính dân chủ, mà bấy lâu nước Mỹ vẫn cho là mình luôn sở hữu, mất dần đi. Chỉ có các nhóm lợi ích lớn, các hiệp hội có sức mạnh về kinh tế mới có được các chính sách phục vụ cho lợi ích của mình, còn các nhóm lợi ích có quy mô nhỏ khó có tiếng nói, khó đề đạt ý kiến của mình cho các nghị sỹ, với mong muốn những nguyện vọng của nhóm sẽ được cụ thể hoá thành những chính sách hay luật lệ để có chút lợi ích trong xã hội. Như vậy, để xã hội Mỹ ngày càng công bằng, dân chủ và đáp ứng được quyền hạnh phúc của con người như trong bản Tuyên ngôn Độc lập của Mỹ, chính quyền Mỹ cần phải đề cao tính đạo đức trong hoạt động vận động hành lang, cũng như các biện pháp chống lại các hoạt động tiêu cực của hoạt động lobby trong quá trình đưa ra chính sách và ban hành luật, để đảm bảo rằng mọi tầng lớp nhân dân đều có được các lợi ích từ những chính sách và đạo luật mà nhà nước sẽ ban hành.

Như vậy, thông qua lobby, những người dân nằm ngoài chính phủ có thể tác động tới việc ra quyết định, ban hành chính sách diễn ra bên trong chính phủ. Những thông tin do các nhóm lợi ích cung cấp có vai trò quan trọng đối với việc ban hành luật và nó phản ánh nguyện vọng của người dân, bởi vậy chúng giữ cho quá trình dân chủ được tiếp diễn. Ngày nay, do việc hình thành rất nhiều nhóm lợi ích, nên nhiều loại thông tin khác nhau sẽ được cung cấp cho chính phủ, giúp chính phủ kịp thời có chính sách giải quyết nhu cầu của người dân. Trong mối quan hệ với chính phủ, lobby ở Mỹ đồng thời là sự phản ánh, giám sát, kiểm chế, đối trọng của các nhóm lợi ích và nhân dân Mỹ đối với các cơ quan công quyền. Về bản chất, lobby là sự chia sẻ quyền lực giữa nhà nước và xã hội. Sự thừa nhận về mặt pháp lý của lobby cũng là sự minh hoạ cụ thể về tính đại diện của Quốc hội Hoa Kỳ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Lagerloef, Johan Frisell, Lars *Lobbying Information Transmission and Unequal Representation*, February 2004.

Milbrath Lester, *The Washington Lobbyist Nally* 1963.

Nguyễn Chí Dũng, “Vận động hành lang trong hoạt động lập pháp các nước và xu hướng ở Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 9, năm 2006.

Nguyễn Tấn Minh, “Hệ thống chính trị Mỹ và vận động hành lang”, Tạp chí *Châu Mỹ ngày nay*, số 11/2004.

www.FOXNews.com.

www.vietnamusembassy.gov.