Tổng quan về vận động hành lang

Vận động hành lang - lịch sử và khái niệm

Vận động hành lang (lobby) được lấy theo tên địa điểm mà hoạt động này diễn ra đầu tiên trong lịch sử, đó là hành lang của Nghị viện Anh quốc, nơi mà trong thời gian nghỉ giải lao, các nghị sĩ thường trao đổi với đồng nghiệp hoặc với bất kỳ người nào để bổ sung thông tin về vấn đề đang được thảo luận hoặc quyết định tại Nghị viện.

Lịch sử của khái niệm vận động hành lang có lẽ bắt nguồn từ bối cảnh ra đời và hoạt động của Nghị viện Anh quốc. Trong cơ chế hai viện của Anh quốc, thành viên Viện nguyên lão (Thượng viện) thường chủ yếu đại diện cho quyền lợi của các lãnh chúa, rất gắn bó với quyền lợi của Hoàng gia và hưởng tước lộc cả đời từ Hoàng gia, do đó đại đa số nhân dân ít được tiếp cận với họ. Bổ sung cho sự thiếu hụt này là cơ chế Viện dân biểu (Common House) với nguyên nghĩa là Nghị viện của "thường dân". Thành viên Viện dân biểu do nhân dân trực tiếp bầu ra và họ có được tái cử hay không là tùy thuộc vào sự tin cậy của cử tri. Mặc dù phải phục vụ lợi ích chính trị của các đảng phái khác nhau, nhưng các vị dân biểu vẫn coi việc đại diện cho quyền lợi của cử tri đã bầu ra họ là yếu tố quan trọng, quyết định việc thắng cử trong đợt bầu cử tiếp theo. Vì vậy, họ luôn coi trọng sự ủng hộ của cử tri và giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri. Mỗi lần đến dự các kỳ họp, các vị dân biểu thường dành thời gian đọc tài liệu, trao đổi với đồng nghiệp tại phòng chờ hoặc hành lang của Nghị viện, nơi có đặt các dãy ghế dài, bàn đọc… Theo quy định của pháp luật về Nghị viện thì các nghị sĩ có thể ra ngoài phòng họp để trao đổi với nhau hoặc với bất kỳ người nào nhằm bổ sung thông tin; đồng thời cũng cho phép công dân có mặt tại hành lang của tòa nhà Nghị viện để trình bày ý kiến, kiến nghị với các vị đại biểu của mình. Chính vì vậy, cử tri hoặc người đại diện cho họ thường đến khu hành lang này để gặp gỡ, bày tỏ quan điểm nhằm cung cấp thông tin, thuyết phục nghị sĩ bỏ phiếu ủng hộ hoặc không ủng hộ những vấn đề, chính sách hoặc dự luật sẽ hoặc đang được bàn thảo tại Nghị viện. Từ đó, thuật ngữ vận động hành lang (lobby) đã ra đời.

Đến đầu thế kỷ XIX, cùng với việc Quốc hội Mỹ cho phép công dân tiếp xúc với các nghị sĩ để vận động họ ủng hộ hoặc không ủng hộ đối với những chính sách, dự luật sẽ hoặc đang được xem xét tại Nghị viện, hoạt động vận động hành lang bắt đầu được thừa nhận rộng rãi. Từ đó đã hình thành một lớp người hoặc tổ chức chuyên nghiệp giữ vai trò trung gian, làm nhiệm vụ “con thoi” giữa cử tri hoặc các nhóm lợi ích với các nghị sĩ nhằm tác động đến những chính sách, dự luật. Những người này được gọi là các nhà vận động hành lang (lobbyist). Họ hoạt động với

mục đích trong sáng và được ghi nhận trong Hiến pháp. Bằng các cuộc gặp gỡ chính thức hoặc không chính thức, viết thư, kiến nghị, gọi điện thoại,… nhà vận động hành lang tham gia vào quá trình hình thành các quyết định của nghị sĩ để họ đưa ra quyết định hoặc ban hành chính sách tốt hơn cho người hoặc nhóm lợi ích mà mình đại diện. Tuy nhiên, do hoạt động vận động hành lang thường gắn với những cuộc tiếp xúc cá nhân nên dần dần hoạt động này đã bị biến tướng. Trong không ít trường hợp, vận động hành lang được miêu tả như một con "quái vật", tìm mọi cách luồn lách vào các phòng, ban, hành lang nghị viện để làm lũng đoạn Quốc hội. Trước tình trạng đó, Quốc hội Mỹ đã ban hành nhiều đạo luật để đưa hoạt động vận động hành lang vào khuôn khổ như Luật đăng ký đại diện nước ngoài năm 1938, Luật liên bang về hoạt động vận động hành lang năm 1946, Luật về công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995. Theo quy định của các luật này thì mọi cá nhân, tổ chức vận động hành lang phải đăng ký hoạt động với Tổng thư ký Thượng viện và Hạ viện, phải công khai danh sách khách hàng, công khai các cuộc tiếp xúc và tiền công được chi trả,... Hoạt động vận động hành lang ở Quốc hội Mỹ do vậy đã có khuôn khổ hơn, trở thành phổ biến và được chấp nhận như một nghề tất yếu trong đời sống chính trị[1].

Tại nhiều Nghị viện khác trên thế giới, nghề vận động hành lang cũng được thừa nhận rộng rãi, điển hình như vận động hành lang ở Nghị viện Châu Âu. Phụ lục 9 của quy tắc về thủ tục làm việc của Nghị viện châu Âu quy định 10 điểm về vận động hành lang. Theo đó, nhà vận động hành lang được cấp giấy phép ra vào khu vực làm việc của Nghị viện để cung cấp thông tin cho các nghị sĩ nhằm đạt lợi ích riêng của họ hoặc cho bên thứ ba. Nhà vận động hành lang phải tuyệt đối tuân thủ đạo đức và tiêu chuẩn đối với nhà vận động hành lang, không được lấy thông tin bằng bất cứ hành động không trung thực nào, không được tuyên bố là có quan hệ chính thức với Nghị viện khi làm việc với bên thứ ba và phải công khai các hoạt động có trả tiền công. Các nghị sĩ cũng phải làm bản công bố chi tiết các hoạt động nghề nghiệp và không được nhận bất cứ quà biếu hay tiền trong khi thi hành nhiệm vụ. Hiện nay, người ta ước tính hàng năm có khoảng 70.000 cuộc liên lạc cá nhân giữa các thành viên Nghị viện Châu Âu và các nhóm lợi ích[2]. Vào năm 2000, khoảng 2.600 nhóm lợi ích đặt văn phòng thường trực tại Brussels nhằm tác động đến quy trình ra quyết định của Nghị viện; trong đó, các Liên đoàn thương mại châu Âu chiếm khoảng 1/3, cố vấn thương mại chiếm khoảng 1/5, các công ty, tổ chức phi chính phủ châu Âu chiếm khoảng 10%, đại diện khu vực và tổ chức quốc tế chiếm khoảng 5% và cuối cùng là nhóm chuyên gia cố vấn chiếm 1%.

[1] *Thông tin tham khảo: 34.785 văn phòng lobby được ghi nhận tại Washington vào năm 2005, tăng hơn gấp đôi trong vòng năm năm; 2,1 tỉ USD là số tiền mà các doanh nghiệp và các nhóm gây áp lực chi ra trong năm 2004 để "vận động hành lang" tại Quốc hội Mỹ và các cấp chính quyền. Năm 2000, con số này chỉ là 1,6 tỉ USD); 300.000 USD là mức lương khởi điểm năm mà một doanh nghiệp có thể trả cho một tay vận động hành lang có tài năng hoặc có quen biết lớn (http://www.vnn.vn (ngày 03/07/2006)*

[2] *Nghiên cứu của Wessels, W., trích dẫn trong Mazey, S., Richardson, J., 2001, trang 230.*

Bên cạnh đó, cũng có nước từ chối vận động hành lang vì bắt nguồn từ nhận thức không thực tế về dân chủ. Luật Le Chapelier của Pháp ngày 14 tháng 6 năm 1791 cấm các nhóm lợi ích tham gia vào diễn đàn chính trị. Quan hệ giữa Nhà nước và công dân phải là quan hệ trực tiếp và nó không được các tập đoàn tư nhân trung gian xen vào. Chính vì vậy, pháp luật của Pháp cho đến nay vẫn có thể thấy sự thiếu coi trọng các nhóm lợi ích. Điều 3 của Hiến pháp năm 1958 quy định: "Chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân thông qua các đại biểu hoặc nghị viên và trưng cầu ý dân. Không bộ phận người dân hay cá nhân nào được chiếm lấy".

Dù được thừa nhận hay không thì vận động hành lang vẫn là một thực tế không thể thiếu trong đời sống chính trị, *nó phát triển "đồng hành" cùng với sự phát triển của hệ thống chính trị tại mỗi quốc gia, thậm chí vượt ra ngoài khuôn khổ các quan hệ trong nội bộ của một quốc gia và trong không ít trường hợp, trở thành những vấn đề quốc tế có tính thời sự*. Vậy, vận động hành lang là gì?

Theo từ điển, vận động hành lang (lobby) là:

- Lobby (danh từ): hành lang ở Nghị viện (a lobby politician: người hoạt động chính trị ở hành lang hoặc người hoạt động chính trị ở hậu trường).

- Lobby (động từ): vận động ở hành lang (đưa ra hoặc thông qua một đạo luật ở Nghị viện) hoặc lui tới hành lang Nghị viện tranh thủ lá phiếu của nghị sĩ[3].

- Vận động hành lang là *cố gắng gây ảnh hưởng đến suy nghĩ* của những nhà lập pháp hay các quan chức chính quyền khác để ủng hộ hay phản đối một vấn đề cụ thể, như vận động hành lang để bảo vệ môi trường tốt hơn, vận động hành lang chống lại sự gia tăng của vũ khí hạt nhân[4].

Dưới góc độ của những nhà nghiên cứu:

- Vận động hành lang (lobby) về nghĩa đen gốc tiếng Anh, mọi người đều biết đó là hành lang rộng của nhà Quốc hội, là nơi chờ đợi trong tiền sảnh của các khách sạn hay toà nhà lớn. Nhưng lobby còn có nghĩa bóng rất thông dụng, đó là "vận động người có chức, có quyền nhằm giúp mình đạt được mục đích gì đó về kinh tế, chính trị, xã hội,..."[5].

[3] *http://www.most.gov.vn/tvwebdict_results?word=lobby&dictname=english_vietnamese_dict*
[4] *Dictionary.com Unabridged (v 1.1)*
Based on the Random House Unabridged Dictionary, © Random House, Inc. 2006 American Heritage Dictionary
[5] *Lobby trong nền chính trị Mỹ: chìa khoá để thành công (Nguồn: Vietnamnet)*

- Vận động hành lang nghĩa là *nỗ lực có chủ ý để gây ảnh hưởng* đến các quyết định chính trị thông qua nhiều hình thức vận động nhằm vào các nhà hoạch định chính sách[6].
- Nói một cách đơn giản, vận động hành lang là *thuyết phục người được* vận động ban hành chính sách theo ý muốn của người vận động. Vấn đề cần vận động có thể là một dự luật hoặc đơn giản chỉ để yêu cầu nghị sĩ tiếp xúc thường xuyên hơn với một nhóm cử tri nào đó. Nói một cách khái quát thì vận động hành lang là *đưa ra chính kiến của một nhóm lợi ích* đối với một chính sách của Nhà nước và *tác động để biến đổi chính sách đó* theo nhu cầu của nhóm lợi ích[7].

Dưới góc độ của các chuyên gia vận động hành lang:

- Vận động hàng lang là *vận động giùm cho người khác* về một vấn đề mà người đó không hiểu rõ đường đi nước bước, họ không biết phải vận động như thế nào, vận động ai để đề đạt được ý nguyện của họ lên cơ quan lập pháp (Ann Sullivan, chuyên viên vận động hành lang ở Washington)[8].

- Vận động hành lang có thể được hiểu một cách rất đặc trưng là hoạt động nhằm *tạo ảnh hưởng đến tiến trình ban hành quyết định* hoặc có thể mang một nghĩa rộng hơn thế nữa[9].

- Vận động hành lang là hoạt động có hệ thống và được thực hiện một cách *không chính thức* để tác động đến những người có thẩm quyền ra quyết định[10]. Tính không chính thức ở đây được hiểu rằng, vận động hành lang tuy không phải là một thủ tục bắt buộc của quy trình ra chính sách, quyết định nhưng lại có tác dụng bổ sung cho quá trình ra chính sách, quyết định của người có thẩm quyền. Bởi lẽ, vận động hành lang mang đến cho người có thẩm quyền cái nhìn toàn diện, đa chiều với đầy đủ thông tin, chứng cứ cũng như ý kiến, kiến nghị của cử tri và xã hội về vấn đề đang được xem xét, quyết định, trên cơ sở đó, họ đưa ra những quyết định có lợi cho xã hội, cử tri hoặc các nhóm lợi ích,… Chính vì vậy, có thể nói vận động hành lang là hoạt động "hậu trường", nhưng có vai trò bổ sung, tác động mạnh mẽ đến tất cả các công đoạn của quá trình ra quyết định.

Theo quy định của pháp luật:

---

[6] http://woodstock.georgetown.edu/programs/Woodstock_principles.htm

[7] *Minh Đức, Vận động hành lang trong các nền dân chủ nghị viện (www.nguoidaibieu.com.vn/default.aspx?tabid=65&CatID=38 - 91k -)*

[8] *Vận động hành lang Quốc hội tại Hoa Kỳ (www.voanews.com/vietnamese/archive/2006-02/2006-02-21-voa11.cfm - 47k)*

[9] *Bà Maria Laptev trong bài phỏng vấn Lobby không còn là nghề xa lạ (theo TBKTVN).*

[10] *BBO, Hướng dẫn vận động hành lang, Dự án MISTOWA, tháng 4/2006, tr. 4/41.*

- Vận động hành lang là một trong những hoạt động hợp pháp để *tiếp cận* với Quốc hội, các cơ quan của Chính phủ và chính quyền địa phương vì lợi ích của công chúng[11].

- Theo luật pháp của bang Washington - Mỹ, thì vận động hành lang và hành động vận động hành lang là "*cố gắng ảnh hưởng đến việc thông qua hoặc bãi bỏ bất kỳ dự thảo luật nào của cơ quan lập pháp của bang Washington hay sự chấp nhận hoặc chối bỏ bất kỳ luật lệ, tiêu chuẩn, thuế địa phương hay văn bản của bất kỳ cơ quan chính quyền nào theo Đạo luật thủ tục hành chính nhà nước, chương 34.05 RCW*". Cũng theo luật pháp của bang này, dự thảo luật có nghĩa là *các dự thảo luật, các nghị quyết, những bản kiến nghị, những bản sửa đổi, những sự bổ nhiệm và những vấn đề khác chưa quyết định hoặc được đề xuất trong cả hai viện của cơ quan lập pháp, bao gồm bất kỳ vấn đề gì có thể là đối tượng hành động của cả hai viện hay bất kỳ uỷ ban nào của Nghị viện và tất cả những dự thảo luật và những nghị quyết đã được cả hai viện thông qua nhưng đang chờ Thống đốc bang phê chuẩn.*

Dựa trên định nghĩa này, vận động hành lang bao gồm những nỗ lực để ngăn chặn việc đưa ra Nghị viện những dự thảo luật làm ảnh hưởng không tốt đến quyền lợi của thân chủ và nỗ lực nhằm gây ảnh hưởng tới quyết định của Thống đốc bang.

Các hoạt động vận động hành lang bao gồm việc lên kế hoạch, chuẩn bị, nghiên cứu, tìm kiếm thông tin có chủ định, thực hiện vận động đúng thời điểm, phối hợp với hoạt động vận động của những người khác[12]. Đó là quá trình giao tiếp bằng văn bản hoặc bằng lời nói (bao gồm cả giao tiếp điện tử) đối với quan chức thuộc cơ quan lập pháp, hành pháp được thực hiện với danh nghĩa là đại diện cho khách hàng nhằm thiết lập, sửa đổi hoặc thông qua pháp luật Liên bang (bao gồm cả dự thảo luật); thiết lập, sửa đổi hoặc thông qua quy tắc Liên bang, quyết định của Chính phủ hoặc bất kỳ chương trình, chính sách nào khác của Chính phủ Hoa Kỳ; quản lý thực thi chương trình, chính sách Liên bang (bao gồm cả đàm phán, giải thưởng hoặc quản lý một hợp đồng, khoản trợ cấp, khoản vay, giấy phép); đề cử hoặc xác nhận cá nhân vào các vị trí liên quan thuộc thẩm quyền của Thượng nghị viện[13].

Tuy nhiên, cũng có quan điểm tiếp cận vận động hành lang từ mặt trái của nó, theo đó vận động hành lang chính là việc dùng thế lực của tiền bạc để vận động hoặc

[11] *Điều 1 Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang của Quebec, Canada*
[12] *Khoản 7 Điều 3 Đạo luật công khai hoạt động vận động hành lang 1995 (Mỹ).*
[13] *Khoản 8 Điều 3 Đạo luật công khai hoạt động vận động hành lang 1995 (Mỹ).*

làm áp lực để Quốc hội hoặc các cơ quan nhà nước hành động theo chiều hướng phục vụ quyền lợi riêng của các nhà tư bản[14].

Như vậy, *vận động hành lang được hiểu là những hoạt động có tính hệ thống nhằm tiếp cận, thuyết phục, gây ảnh hưởng, tác động đến quá trình ra quyết định của cơ quan lập pháp, hành pháp, các nghị sĩ, quan chức và những người có thẩm quyền khác trong bộ máy nhà nước để họ ủng hộ hoặc không ủng hộ chính sách, dự luật, chương trình, kế hoạch, hợp đồng, chứng chỉ, sự đề cử, bổ nhiệm hoặc một vấn đề nào đó vì lợi ích của cộng đồng, các nhóm lợi ích hoặc của cá nhân.*

Căn cứ vào *đối tượng cần tiếp cận, thuyết phục, gây ảnh hưởng*, có thể phân thành hai loại vận động hành lang: vận động hành lang cơ sở và vận động hành lang trực tiếp. *Vận động hành lang cơ sở* là thuyết phục công chúng để thương thuyết quan điểm của tổ chức đối với quá trình ra quyết định của các các cơ quan công quyền. *Vận động hành lang trực tiếp* là tác động trực tiếp đến những nhà lập pháp hoặc nhân viên của cơ quan công quyền để họ ủng hộ, phản đối hay kêu gọi các thành viên của tổ chức cùng hành động[15].

Căn cứ vào *chủ thể,nhóm lợi ích có nhu cầu gây ảnh hưởng* thông qua vận động hành lang, vận động hành lang được phân thành hai loại: *vận động hành lang mở* của các tổ chức phi Chính phủ (NGOs) và *vận động hành lang từ các doanh nghiệp*. Trong khi các tổ chức phi Chính phủ theo đuổi vận động hành lang minh bạch, dựa trên nền tảng cộng đồng ở cơ sở (từ dưới lên) thì các doanh nghiệp đứng trên nền tảng từ phía trên xuống, dựa vào sức mạnh tài chính[16].

Tuy vậy, không phải mọi hành động tiếp cận, gây ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định của cơ quan nhà nước, quan chức có thẩm quyền đều là vận động hành lang, ví dụ như *hành động ủng hộ tích cực (advocacy*). Ủng hộ tích cực được hiểu là những hành động như phát biểu hoặc phổ biến thông tin nhằm tác động đến chính sách công cộng, pháp luật hoặc hoạt động của các đoàn thể. Hành động ủng hộ tích cực có thể được thực hiện bằng những phương thức như biểu tình, thu hút sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng, viết thư hoặc gửi đơn kiến nghị, khiếu nại đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Trong khi đó, vận động hành lang tập trung vào một điểm nào đó nhiều hơn, chẳng hạn như gửi tiếng nói đến nhân dân bằng cách tác động đến những người có thẩm quyền ra quyết định[17]. Bên cạnh đó, pháp luật các nước cũng quy định một số trường hợp ngoại lệ không phải là vận động hành lang như: tổ chức các cuộc trao đổi, phân tích hay nghiên cứu về cả hai

---

[14] *Nguyễn Quốc Văn, Các nhóm lợi ích và vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ (www.thanhtra.gov.vn/webplus/viewer.print.asp?aid=3948&l=VN - 21k -)*

[15] http://www.afj.org/nonprofit/about/faq/Lobbying.html

[16] http://en.wikipedia.org/wiki/Open-lobbying

[17] *BBO, Hướng dẫn vận động hành lang, Dự án MISTOWA, tháng 4/2006, tr. 4/41.*

khía cạnh của một vấn đề; trả lời một kiến nghị nào nó bằng văn bản của cơ quan nội các; ủng hộ hay phản đối các đề xuất lập pháp có thể làm thay đổi quyền lợi của tổ chức; kiểm tra và thảo luận những vấn đề chung của xã hội[18],...

Vai trò của vận động hành lang

Hoạt động vận động hành lang là quá trình kiến nghị đến chính quyền để gây ảnh hưởng đến việc ra chính sách, quyết định. Vận động hành lang theo đúng nghĩa được ghi nhận trong các văn bản pháp luật có mục đích rất trong sáng và có vai trò, tác dụng tích cực đến hoạt động của chính quyền nói chung và cụ thể là quá trình hoạch định chính sách nói riêng. Vai trò của vận động hành lang thể hiện ở các điểm sau đây:

***Thứ nhất**, vận động hành lang là một bộ phận chính đáng, hợp pháp của thiết chế dân chủ.*

Quyền kiến nghị của nhân dân đối với chính quyền đã từng được ghi nhận trong Hiến chương Magna Carta (1215) của nước Anh, trong rất nhiều các hiệp ước liên quan đến lãnh thổ thuộc địa Mỹ, trong Tuyên ngôn độc lập của nước Mỹ và trong các hiến pháp của bang và Liên bang Mỹ thời kỳ hậu cách mạng, bao gồm cả Bản Tuyên ngôn nhân quyền.[19] Đây chính là cơ sở để hoạt động vận động hành lang dần được thừa nhận và ngày càng phát triển (đặc biệt là ở Mỹ và EU) *như là một phần chính đáng, hợp pháp của thiết chế dân chủ* bất kể nó do cá nhân công dân hay do các nhóm lợi ích tiến hành.[20]

Ở Mỹ, sự tham gia của công dân vào chính trị nói chung và quá trình ra quyết định nói riêng là một trong những đặc trưng của hệ thống chính trị truyền thống Mỹ. Trên thực tế, vận động hành lang ở Mỹ đã và đang là một vấn đề mang tính chính trị - pháp lý - xã hội, có tác động mạnh mẽ đến Quốc hội và Chính phủ Mỹ trong tất cả các công đoạn của quá trình xây dựng pháp luật và hình thành chính sách đối nội, đối ngoại. *Sự có mặt hoạt động vận động hành lang trong tất cả các công đoạn của quá trình hình thành chính sách không chỉ thể hiện lợi ích tự thân của các tổ chức vận động hành lang mà còn là nhu cầu chính đáng của chính quyền, các nhà hoạt động chính sách.* Bởi lẽ, trong mối quan hệ với Quốc hội và Chính phủ, vận động hành lang đồng thời là sự phản ánh, giám sát, kiềm chế, đối trọng của các nhóm lợi ích và nhân dân đối với các cơ quan công quyền. Hơn thế nữa, vận động hành lang mang đến cho người có thẩm quyền cái nhìn toàn diện, đa chiều với đầy

[18] http://www.afj.org/nonprofit/about/faq/Lobbying.html
[19] *Stacie Fatka và Jason Milé Levien, "Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution" (Bảo về quyền kiến nghị: Tại sao việc cấm các chi phí vận động hành lang phát sinh ngẫu nhiên lại vi phạm Hiến pháp), 35 Havard Journal on Legislation (1998), 563.*
[20] *Ủy ban Châu Âu, Sáng kiến minh bạch châu Âu, đệ trình tại Brussels ngày 3 -5 – 2006, COM(2006) 194.*

đủ thông tin, chứng cứ cũng như ý kiến, kiến nghị của cử tri và xã hội về vấn đề đang được xem xét, quyết định. Nếu các nghị sĩ muốn được tái cử trong nhiệm kỳ tới thì việc làm hài lòng cử tri là trách nhiệm lớn nhất đối với họ. Để thực hiện trách nhiệm này, nghị sĩ không chỉ đơn thuần chứng minh sự mẫn cán của mình tại nghị trường hoặc tại đơn vị bầu cử mà còn thông qua lá phiếu hoặc tham luận bày tỏ quan điểm, phản ánh những mối quan tâm của cử tri hoặc phải biết cách giải thích thỏa đáng cho cử tri về một hành động bỏ phiếu bất thường nào đó của mình. Mặc dù các nghị sĩ phải chịu sự chỉ đạo của các nhóm đảng phái trong Hạ viện và Thượng viện khi bỏ phiếu, song họ vẫn phải dành sự quan tâm đáng kể đến ý kiến của công luận và của cử tri tại các quận hay bang của mình. Nếu một nghị sĩ nhận được yêu cầu của một số lượng đáng kể cử tri về một vấn đề nào đó, trong lúc ban lãnh đạo đảng yêu cầu vị này phải bỏ phiếu khác đi, thì tiếng nói của cử tri thường chi phối kết quả bỏ phiếu cuối cùng. *Do đó, về bản chất, vận động hành lang là sự chia sẻ quyền lực giữa Nhà nước và xã hội.* Sự thừa nhận về mặt pháp lý của vậng động hành lang cũng là sự minh hoạ cụ thể về tính đại diện của Quốc hội Mỹ.[21]

***Thứ hai**, vận động hành lang giúp cho các ý nguyện của cử tri đến được với chính quyền, mà cụ thể là cơ quan lập pháp, một cách nhanh chóng, rõ ràng, hiệu quả nhất.*

Theo quy định của pháp luật, bất kỳ công dân, tổ chức hoặc công ty nào đều có thể đề đạt ý nguyện của mình lên Quốc hội. Tuy nhiên, thật là không thực tế nếu yêu cầu một vị dân biểu, một nghị sỹ hay các nhân viên của họ dành thời giờ để nói chuyện với từng cử tri, từng tổ chức hoặc đoàn thể hiện diện trong đơn vị bầu cử của họ. Hơn nữa, không phải cử tri nào cũng có khả năng chuyển tải đến nghị sĩ những thông điệp rõ ràng, chính xác, ngắn gọn và đi thẳng vào nội dung, mục đích cần đạt tới nhằm thu hút sự chú ý của họ. Vì vậy, các tổ chức, công ty hay các nhóm cử tri có cùng lợi ích phải nhờ đến các nhà vận động hành lang. Đây là những người ít nhiều gắn bó với hoạt động ở nghị trường, có thể dành thời gian để tiếp xúc, tác động đến các nghị sĩ, có các mối quan hệ cũng như kinh nghiệm trong việc vận động các chính khách. Một chuyên gia vận động hành lang có thể nói thay cho nhiều người khi trình bày các quan điểm chính sách trước Quốc hội. Chuyên gia vận động hành lang cũng biết sẽ phải chuẩn bị nội dung thông điệp như thế nào, thông qua các phương thức gì để có thể gây sức ép hay tác động có hiệu quả đến các nghị sĩ. Đây chính là cách *biến bức xúc của công chúng, của cử tri thành bức xúc của chính quyền để tranh thủ sự ủng hộ của chính quyền đối với những vấn đề mà cử tri quan tâm.*

***Thứ ba**, vận động hành lang giúp mang những vấn đề quan trọng đến với bàn họp của Nghị viện, góp phần làm cho quá trình quyết định thêm minh bạch, dân chủ.*

---

[21] *Nguyễn Quốc Văn, "Các nhóm lợi ích và vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ" [URL: www.thanhtra.gov.vn/webplus/viewer.print.asp?aid=3948&l=VN , 18-01-2007)*

Nhờ vào tính chuyên nghiệp hóa của hoạt động lobby, những vấn đề của các nhóm lợi ích trong xã hội, bất kể đó là nhóm đa số hay thiểu số, đại diện cho các lợi ích phổ thông hay chỉ là những lợi ích riêng lẻ trong xã hội đều có thể được phản ảnh một cách rõ ràng, chính xác đến tai các nhà lập pháp. Các cơ quan có thẩm quyền không thể hoàn toàn tự do trong việc hoạch định chính sách mà họ còn phải chịu nhiều áp lực từ các nhóm lợi ích trong xã hội. Và vì vậy, vận động hành lang trở thành một trong những cầu nối, là kênh liên lạc giữa các nhóm công chúng mà nó đại diện với chính quyền; đồng thời làm cho quá trình ra quyết định thêm minh bạch hơn.

Mặc dù hoạt động vận động hành lang là một phần tất yếu trong đời sống chính trị của các nước phát triển song cũng không tránh khỏi những hạn chế nhất định. Điều đó thể hiện ở những điểm sau đây:

***Thứ nhất**, "vận động phải có năng lực tài chính để chi trả cho hoạt động điều tra, thu thập thông tin và tác động, nhưng đồng tiền khi dan díu với quyền lực chính trị sẽ đẻ ra nguy cơ bè đảng, bóp méo dân chủ, cướp đi cơ hội của những nhóm yếu thế được có tiếng nói trong quá trình ra quyết định".*[22] Điều này đúng với tổ chức, cá nhân vận động chuyên nghiệp. Trong số những tổ chức, cá nhân đã đăng ký tại Quốc hội Mỹ, thống kê cho thấy: khoảng 72% trong số họ đại diện cho các tổ chức và hiệp hội kinh tế, 8% đại diện cho các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, 5% đại diện cho các nhóm bảo vệ dân quyền, phúc lợi xã hội, 2% đại diện cho người nghèo và 1% đại diện cho những nhóm yếu thế trong xã hội như người già, người tàn tật.[23] Như vậy, số người hành nghề vận động hành lang đại diện cho quyền lợi của giới kinh doanh và doanh nghiệp chiếm số lượng áp đảo. Một khảo cứu của Quốc hội Canada cũng cho thấy, giới doanh nhân nước này đã dành thời gian và tiền bạc rất lớn cho việc vận động thông qua các chính sách có lợi cho mình.[24] Ưu thế về tài chính trong vận động hành lang đã bóp méo nền dân chủ phương Tây, thao túng đáng kể đời sống chính trị các quốc gia này.[25]

***Thứ hai**, sự phát triển không ngừng của các hoạt động vận động hành lang còn là môi trường cho tham nhũng, hối lộ sau hậu trường chính trị.* Đối với những nhà tư bản thì vận động hành lang chính là việc dùng tiền bạc để gây sức ép đối với hoạt động chính trị, nhằm tạo dựng lợi ích cho mình, tạo áp lực để Quốc hội hoặc các cơ

---

[22] Nguyễn Chí Dũng, "Vận động hành lang" trong hoạt động lập pháp các nước và xu hướng ở Việt Nam", Nghiên cứu lập pháp, số 83, tháng 9/2006.

[23] Xem Baumgartner and Leech, "The Importance of Interest Groups in Politics and Political Sciences", Princeton, N.J., Princeton University Press, 1998, tr. 96.

[24] Pierre Duchesne and Russell Ducasse, "Must Lobbying Be Regulated?", Canadian Parliamentary Review, Vol. 7 No 4 1984.

[25] Nguyễn Chí Dũng, "Vận động hành lang" trong hoạt động lập pháp các nước và xu hướng ở Việt Nam", Nghiên cứu lập pháp, số 83, tháng 9/2006.

quan nhà nước hành động theo chiều hướng phục vụ quyền lợi của tư bản. "Nói cách khác, tư bản đã bỏ tiền ra để sắp đặt người làm việc nhà nước…, đôn đốc, theo dõi xem những người đó có phục vụ đúng quyền lợi của tư bản không"[26].

Vận động hành lang là hoạt động không chính thức, nó không diễn ra trong phòng họp, tại các phiên họp của nghị viện hay uỷ ban của nghị viện, mà ở hành lang nghị viện và bên ngoài trụ sở nghị viện với các cấp độ khác nhau hết sức phong phú. Ngoài việc chiêu đãi tiệc tùng, đưa các nghị sĩ đi chơi bằng máy bay riêng hay mời dự hội thảo, hội nghị, những nhà vận động hành lang luôn sẵn sàng để chiều theo sở thích, ý muốn của những nhân vật quyền thế. Đó chính là mặt trái của vận động hành lang. Do đó, dân chủ và minh bạch là điều kiện cần để chống lại sự lũng đoạn của các nhóm lợi ích. Công chúng cần phải được biết ai là người đang chi trả và chi bao nhiêu cho các nhà hoạt động lobby để vận động ai, về cái gì. Các nhà lập pháp cần thông tin này để đánh giá một cách chính xác áp lực chính trị mà họ phải chịu. Dân chúng cần thông tin này để đánh giá tính liêm chính của những nhà lập pháp.[27] Không có thông tin công khai này, "tiếng nói của người dân có thể bị nhấn chìm hoàn toàn bởi tiếng nói của những nhóm lợi ích đặc biệt tìm kiếm sự ủng hộ trong khi giả mạo là những người ủng hộ cho phúc lợi chung".[28]

Ông Đặng Văn Chiến
Phó trưởng ban công tác lập pháp QH

[26] *Nguyễn Quốc Văn, "Các nhóm lợi ích và vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ" [URL: www.thanhtra.gov.vn/webplus/viewer.print.asp?aid=3948&l=VN , 18-01-2007)*

[27] *"Quá trình hình thành Luật về tính công khai trong hoạt động vận động hành lang" (History of the Lobbying Disclosure Act) (URL: http://www.lobbyinginfo.org/documents/LDAhistory.pdf 18-02-2007)*

[28] *United States v. Harriss, 347 U.S. 612 (1954) trang 625.*