

CHÍNH TRỊ - LUẬT**PHÁP LUẬT VỀ VẬN ĐỘNG HÀNH LANG CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ MỘT VÀI GỢI Ý ĐỐI VỚI VIỆT NAM**

TS. Trương Thị Hồng Hà*

Vận động hành lang hay vận động chính sách?

Vận động hành lang với cách gọi thông thường là "lobby" đang được sử dụng trên thực tế không còn nguyên nghĩa của nó như khi mới ra đời với cách hiểu là "sự giao tiếp không chính thức với chính trị gia được bầu nhằm thiết lập nên các quy tắc xử sự điều chỉnh một số quan hệ nhất định theo hướng có lợi cho người vận động"¹ hay "vận động hành lang là vận động giúp 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 với ai để đạt được ý nguyện của họ lên cơ quan lập pháp"². Theo cách hiểu này, vận động hành lang tập trung vào đại biểu dân cử - các nghị sĩ hơn là các lãnh đạo nhánh hành pháp. Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động vận động hành lang hiện nay, nó thu hút được sự quan tâm của nhiều người, nhiều nhóm lợi ích và được sử dụng một cách rộng rãi hơn bởi tính đa nghĩa của nó. Xét ở khía cạnh lợi ích và đối tượng tác động, vận động hành lang được xem như là sự vận động chính sách. Đó là sự tác động của các nhóm lợi ích nhất định trong xã hội đến các nhà hoạch định chính sách công thông qua những nhân vật trung gian. Như vậy, vận động chính sách có đối tượng tác động rộng hơn cách hiểu về vận động

hành lang thông thường. Song nói chung cả hai cách hiểu và cách gọi đều bao hàm nghĩa gốc của từ vận động hành lang (lobby). Trong xã hội dân sự, thông qua vận động hành lang, các nhà hoạch định chính sách dễ dàng nắm bắt được nhu cầu hợp pháp của các tầng lớp trong xã hội, từ đó có các hình thức quản lý xã hội và quản lý nhà nước có hiệu quả hơn. Các nhóm lợi ích có được cách tiếp cận đúng phương pháp, đúng cách thức và kịp thời thông qua việc gửi gắm tâm tư nguyện vọng cho các nhân vật quan trọng trong Chính phủ, Quốc hội qua người trung gian. Chính yếu tố tích cực này đã làm cho vận động hành lang càng ngày càng thu hút sự quan tâm và được các nhóm lợi ích sử dụng một cách rộng rãi. Tuy nhiên, mức độ tham gia của các giai cấp, tầng lớp và nhóm lợi ích vào quá trình vận động chính sách là hoàn toàn khác nhau. Ở bất kể nước nào trên thế giới thì sự tham gia của thương nhân, các doanh nghiệp, các nhóm lợi ích của giới doanh nghiệp dưới các tên gọi Hiệp hội (hội liên quan đến kinh tế) có tần suất cao hơn các nhóm lợi ích mang tính xã hội khác. Sở dĩ có thực trạng như vậy vì bản chất của nền kinh tế và sự phát triển kinh tế quyết định nhu cầu sử dụng hoạt động vận động hành lang của các nhóm lợi ích về kinh tế. Cũng chính xuất phát từ lợi ích kinh tế mà vận động chính

sách nếu không được công khai, minh bạch sẽ là nguy cơ tiềm ẩn tính bất hợp pháp của các chính sách được ban hành, tính dân chủ không được bảo đảm và công bằng xã hội bị chà đạp. Chính vì lẽ đó, các nước trên thế giới, đặc biệt là ở những nước mà vận động hành lang đang được xem là một loại hình hoạt động mang lại hiệu quả cao cho xã hội đều có rất nhiều nỗ lực trong việc ban hành Luật về vận động hành lang và các bảo đảm pháp luật để vận động hành lang được thực hiện một cách hợp pháp và minh bạch. Có như vậy, các mục đích đạt được trong việc ban hành chính sách nhằm mang lại lợi ích cho đối tượng này hay nhóm lợi ích kia mới thực sự khách quan và hợp pháp. Chính vì lý do đó, bài viết tập trung nghiên cứu pháp luật của Mỹ, Canada điều chỉnh các hoạt động vận động hành lang và các quan hệ xã hội liên quan đến vận động hành lang, các hoạt động gây áp lực của các nhóm lợi ích thông qua vận động hành lang. Qua đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc xây dựng pháp luật về vận động hành lang, tạo môi trường pháp lý cho các nhà quản lý và doanh nghiệp, các nhóm lợi ích có cách thức tác động hợp pháp, có hiệu quả đến việc ra ban hành chính sách, ban hành các quyết định quản lý nhà nước trong các lĩnh vực cụ thể.

1. Pháp luật về vận động hành lang của Mỹ

Pháp luật về vận động hành lang của Mỹ là tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật có các quy định liên quan đến vận động hành lang bao gồm: Luật về vận động hành lang năm 1995, Luật ủy ban chính sách cạnh tranh, Bộ luật Hoa kỳ, Luật ngành ngoại giao năm 1980, Luật Nhà nước năm 1978 (phần nguyên tắc

xử thế). Trong những văn bản nêu trên, Luật về vận động hành lang năm 1995 của Mỹ được xem là nguồn của các quy định pháp luật về vận động hành lang nằm rải rác trong các đạo luật khác.

Với mục đích đảm bảo cho việc tác động đến quá trình ra quyết định trước công chúng của cơ quan lập pháp, hành pháp và chính quyền liên bang được thực hiện một cách hợp pháp đồng thời tăng cường sự hiểu biết thống nhất của người dân về vận động hành lang, ngày 19 tháng 12 năm 1995, Thượng nghị viện và Hạ nghị viện Mỹ đã thông qua Luật về vận động hành lang. Luật quy định các khái niệm cơ bản về vận động hành lang như quan hệ pháp nhân, thân chủ, giới quan chức hành pháp, giới quan chức lập pháp, nhân viên, đối tượng nước ngoài, vận động hành lang và tương tác vận động hành lang, đối tượng làm vận động hành lang và người vận động hành lang. Quan trọng hơn cả, Luật vận động hành lang năm 1995 quy định đăng ký của người vận động hành lang và yêu cầu trách nhiệm của người vận động hành lang trong việc thực hiện các nghĩa vụ về đăng ký cũng như các quy tắc hoạt động cơ bản.

Về khái niệm vận động hành lang, Luật vận động hành lang năm 1995 xác định: những tương tác vận động hành lang và những nỗ lực hỗ trợ cho tương tác ấy bao gồm việc lên kế hoạch và chuẩn bị, nghiên cứu các công việc lấy thông tin có chủ định, thực hiện đúng thời điểm trong quá trình tương tác, phối hợp với những hoạt động vận động hành lang của những người khác được gọi là vận động hành lang. Theo khái niệm này, tương tác vận động hành lang được hiểu là quá trình giao tiếp bằng văn bản hoặc lời nói (bao gồm cả giao tiếp điện tử) với giới quan chức cơ quan

hành pháp hoặc lập pháp được thực hiện dưới danh nghĩa đại diện cho thân chủ với mục đích bao gồm:

- Thiết lập, sửa đổi hoặc thông qua luật pháp liên bang (gồm cả dự thảo luật).

- Thiết lập, sửa đổi hoặc thông qua quy tắc, luật lệ liên bang, mệnh lệnh do Chính phủ thông qua hoặc bất kỳ chương trình, chính sách khác hay quan điểm của Chính phủ Hoa Kỳ.

- Quản lý thực thi chương trình, chính sách liên bang (gồm cả đàm phán, giải thưởng) hoặc quản lý một hợp đồng, khoản trợ cấp, khoản vay, giấy phép).

- Đề cử hoặc xác nhận các cá nhân vào các vị trí liên quan thuộc thẩm quyền của Thượng nghị viện.

Để cụ thể hơn về phạm vi, hình thức của hoạt động vận động hành lang, Luật vận động hành lang năm 1995 đã xác định các hoạt động tham gia vào vận động hành lang (tương tác vận động hành lang) như những hình thức dưới đây không được xem là vận động hành lang:

Nhóm 1: những hình thức giao tiếp do một quan chức công lợi dụng chức vụ, quyền hạn để thực hiện vận động; được thực hiện với tư cách đại diện cho một nước hoặc một đảng phái chính trị nước ngoài và phát tán thông tin theo Bộ luật thân chủ nước ngoài năm 1938; thực hiện cho một quan chức nhà nước có liên quan; hành vi được thực hiện dưới tư cách cá nhân có liên quan đến lợi ích công việc hoặc những lợi ích khác chỉ thuộc về cá nhân đó trừ trường hợp đó là một viên chức lập pháp hoặc viên chức hành pháp.

Nhóm 2: do đại diện một tổ chức truyền thông nếu mục tiêu của cuộc tương tác đó là thu thập và phân tán tin tức và thông tin đến người dân, hoặc làm thành bài phát biểu, bài báo, ấn phẩm hoặc tài liệu khác được

phát rộng rãi cho công chúng hoặc qua các đài phát thanh truyền hình và các phương tiện thông tin đại chúng khác.

Nhóm 3: thực hiện khi đang tham gia Hội đồng tham tán theo Luật Hội đồng tham tán liên bang

Nhóm 4: các bản khai, các thông tin cụ thể được lập thành văn bản do quan chức hành pháp, lập pháp đưa ra, thông cáo của chính quyền, theo yêu cầu của tòa án, yêu cầu điều tra dân sự hay các yêu cầu khác, thực hiện theo thông cáo của chính quyền liên bang, các hồ sơ biên bản lưu do chính quyền yêu cầu theo luật định để lưu trữ mật, đơn kiện bản nhận xét kèm theo biên bản.

Về người vận động hành lang, Luật vận động hành lang quy định bất kỳ cá nhân nào được khách hàng thuê bằng tiền hoặc thù lao dưới hình thức khác để làm những công việc không đơn thuần là một tương tác vận động hành lang, trừ những cá nhân có hoạt động vận động hành lang chiếm chưa đến 20% tổng thời gian tham gia vào toàn bộ công việc cá nhân đó thực hiện cho khách hàng trong 6 tháng. Trên cơ sở quy định về người vận động hành lang như vậy, theo pháp luật Mỹ thì đối tượng làm vận động hành lang bao gồm cả cá nhân hoặc một thực thể gồm hơn một người làm công việc vận động hành lang đại diện cho quyền lợi của khách hàng. Đối tượng vận động hành lang bao gồm cả cá nhân tự làm công việc vận động hành lang cho bản thân. Điều luật này đã xác định địa vị pháp lý và tư cách của người vận động hành lang trong xã hội Hoa Kỳ. Tuy nhiên, để tiến hành được một cuộc vận động hành lang hợp pháp đòi hỏi người vận động hành lang phải có trách nhiệm đăng ký.

- Về trách nhiệm đăng ký và báo cáo, người vận động hành lang có

trách nhiệm trực tiếp đăng ký muộn nhất sau 45 ngày kể từ khi người vận động hành lang thực hiện cuộc vận động đầu tiên hoặc được thuê để thực hiện cuộc vận động tại bất kỳ thời điểm nào trước thời hạn này. Việc đăng ký phải theo trình tự và thủ tục nhất định và kết thúc phải là việc báo cho Thư ký của Thượng nghị viện và Hạ nghị viện hoàn tất thủ tục đăng ký. Trên cơ sở việc lập hồ sơ khách hàng được đăng ký riêng, người vận động hành lang sẽ hoạt động dưới tư cách của khách hàng đó và chỉ được hoạt động nhân danh khách hàng đó. Trong trường hợp người đăng ký làm hợp đồng tham gia vận động hành lang đại diện cho nhiều khách hàng thì phải thực hiện đăng ký riêng lẻ cho từng khách nào. Pháp luật cũng đưa ra quy định người đăng ký sau khi đã hoàn tất thủ tục đăng ký không được làm việc cho khách hàng và không được tham gia bất kỳ cuộc vận động hành lang ngoài lề cho khách hàng đó. Đối với việc vận động hành lang cho pháp nhân nước ngoài thì ngoài việc đăng ký theo Luật vận động hành lang năm 1995 cùng với đại diện của thân chủ nước ngoài và khách hàng của thân chủ nước ngoài phải đăng ký theo luật đăng ký thân chủ nước ngoài năm 1938.

Luật vận động hành lang của Mỹ đã quy định một danh mục đầy đủ về các nội dung mà người vận động hành lang phải đăng ký như các thông tin của cá nhân, của khách hàng và đặc biệt họ còn phải có nghĩa vụ đăng ký kế hoạch vận động chi tiết, đối tượng vận động hành lang, chi phí dành cho vận động hành lang, kế hoạch giám sát. Cụ thể hơn là người vận động hành lang phải đăng ký cả tên từng người được thuê của người đăng ký đóng vai trò vận động hành lang hoặc

người mà người này đăng ký hy vọng sẽ đóng vai trò đó đại diện cho thân chủ, nếu bất kỳ người được thuê nào là quan chức ngành hành pháp hoặc lập pháp trong hai năm trước ngày anh ta thực hiện lần đầu tiên công việc vận động hành lang được thuê (sau ngày ban hành đạo luật này) với tư cách đại diện cho thân chủ.

Người vận động hành lang ở Mỹ phải tuân thủ nghĩa vụ báo cáo 6 tháng một lần về hoạt động vận động hành lang với Tổng thư ký Thượng nghị viện và Hạ nghị viện. Các báo cáo này cũng phải gửi một bản cho khách hàng để khách hàng nắm được tình hình hoạt động và xác định tính chính xác. Báo cáo bao gồm cả những thông số và bản sao của hóa đơn cho việc chi tiêu cho công việc vận động hành lang tuân theo các quy định của Bộ luật thu thuế năm 1986.

Về thu nhập và chi phí liên quan đến vận động hành lang, theo Luật vận động hành lang Mỹ thì tổng thu nhập từ công việc có liên quan đến hoạt động vận động hành lang đại diện cho một khách hàng cụ thể nào đó không vượt quá 5.000 đôla Mỹ và tổng chi phí ước tính liên quan đến việc vận động không vượt quá 20.000 đôla Mỹ. Tuy nhiên số tiền này sẽ được điều chỉnh phụ thuộc vào chỉ số giá tiêu dùng do Bộ Lao động đưa ra trong vòng 500 đôla vào ngày 1/1/1997 và sau đó cứ 4 năm điều chỉnh một lần.

Về các quy tắc hoạt động, Luật vận động hành lang năm 1995 khẳng định đạo luật không đưa ra bất kỳ điều khoản nào ngăn cản hoặc can thiệp vào quyền kiện tụng Chính phủ để giảm bớt các bất bình, mâu thuẫn, quyền phát biểu ý kiến cá nhân, quyền lập hội cùng với việc ủy quyền cho tòa án ngăn cản các hoạt động

vận động hành lang hoặc các hợp đồng do pháp nhân hoặc cá nhân ký kết với nhau. Như vậy, một nguyên tắc chung là Nhà nước không đặt ra các quy định cấm vận động hành lang với điều kiện những người vận động hành lang phải tuân thủ các yêu cầu đề ra trong đạo luật.

Về xử phạt, Luật vận động hành lang năm 1995 quy định hai hình thức xử phạt chính: một là bắt khắc phục sai sót trong việc lập hồ sơ trong vòng 60 ngày; hai là phạt tiền không quá 50.000 đôla tùy thuộc vào phạm vi và mức độ nặng nhẹ của hành vi.

Tóm lại, tại Mỹ, vận động hành lang là một nghề thu hút sự tham gia của rất nhiều người. Ngay tại thủ đô Washington đã có đến 30.000 người vận động hành lang phục vụ cho nhu cầu của bất cứ tổ chức nào, kể cả tổ chức bất vụ lợi, các công ty và mọi cá nhân. Đây là loại nghề nghiệp có đặc thù riêng và hết sức nhạy cảm. Do đó, Luật vận động hành lang của Mỹ năm 1995 có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ chính trị - xã hội có liên quan đến vận động hành lang nhằm mục đích tạo ra sự công bằng, khách quan về lợi ích trong các quyết định của chính quyền và đảm bảo công khai, minh bạch cho hoạt động của các nhà vận động hành lang khi tiếp xúc với giới quan chức lãnh đạo, hướng người dân thực hiện các hành vi liên quan đến vận động hành lang theo những chuẩn mực hợp pháp.

2. Pháp luật về vận động hành lang của bang Quebec, Canada

Pháp luật về vận động hành lang của bang Quebec, Canada bao gồm hai đạo luật chính: Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang và Bộ luật điều chỉnh hành vi ứng

xử của người vận động hành lang. Vận động hành lang bao giờ và ở đâu cũng tồn tại ba chủ thể chính: nhóm lợi ích, nhà hoạch định chính sách và người vận động hành lang. Song khi đã nói đến hoạt động vận động hành lang là nói trực tiếp đến hoạt động vận động của người vận động hành lang và hoạt động của nhà cầm quyền. Chính vì xác định mục đích như vậy, Bang Quebec, Canada đã ban hành hai đạo luật điều chỉnh trực tiếp đến hoạt động và cách ứng xử của hai đối tượng đặc biệt trong vận động hành lang. Do đó, hai đạo luật này có ý nghĩa hết sức quan trọng, tạo cơ sở pháp lý và định hướng hành vi cho các chủ thể tham gia hoạt động vận động hành lang theo một chuẩn mực cụ thể.

Về khái niệm vận động hành lang, với mục đích tăng cường tính minh bạch và đạo đức của các nhà cầm quyền, bảo đảm cho hoạt động vận động hành lang được thực hiện đúng nguyên tắc, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang đã quy định: Bất kỳ bài phát biểu hay công văn nào đối với cán bộ công quyền nhằm gây ảnh hưởng hoặc có thể nhìn nhận hoặc xem xét là có thể gây ảnh hưởng hoặc một phần ảnh hưởng do người cung cấp thông tin, trao đổi đến quyết định liên quan tới những việc sau đều được coi là vận động hành lang hay hoạt động vận động hành lang có mục đích của luật này:

(1) Sự phát triển, ban hành, sửa đổi hay hủy bỏ đề án, nghị quyết, chính sách, chương trình hay kế hoạch hành động về luật hay về việc điều chỉnh;

(2) Sự ban hành giấy phép, văn bằng, chứng chỉ hay cấp phép;

(3) Hoa hồng từ hợp đồng, từ việc kêu gọi bỏ thầu của công chúng, từ tiền trợ cấp hay các lợi ích tài chính

khác hoặc sự chuyển nhượng bằng kế ước của bất kỳ hình thức trợ cấp nào được đề cập trong quy định của Chính phủ;

(4) Việc đề cử nhà quản lý văn phòng công cộng phù hợp với tiêu chí của Bộ luật Hội đồng hay việc đề cử Thứ trưởng hay người quản lý ở vị trí khác được đề cập tại Điều 55 trong Bộ luật dịch vụ công cộng hay việc đề cử nhà quản lý ở vị trí khác được đề cập tại điều 57 của Bộ luật dịch vụ công cộng.

Bất kỳ cuộc gặp nào giữa nhà cầm quyền với một người khác do nhà vận động hành lang sắp xếp đều được coi là hoạt động vận động hành lang” (điều 2).

Như vậy, có thể thấy, hoạt động vận động hành lang được quy định trong Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang là rất rộng, nó không chỉ phụ thuộc vào hình thức hoạt động, đối tượng tác động như từ trừu tượng như các dự án chính sách, các dự án luật đến cụ thể như tiền hoa hồng, tiền trợ cấp... mà chỉ cần có dấu hiệu có sự tham gia, sắp xếp của người vận động hành lang với nhà cầm quyền thì hoạt động đó được xem là hoạt động vận động hành lang. Chính vì định nghĩa có tính mơ hồ về hoạt động vận động hành lang như trên, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang đã dành một điều quy định về những hoạt động có hình thức và ranh giới giao thoa với vận động hành lang song xét về bản chất không phải là vận động hành lang. Đó là các hoạt động sau:

(1) Bất cứ kiến nghị trong hoặc trước phiên tòa đến các biên bản của Tòa án và các cơ quan Tòa án

(2) Bất cứ kiến nghị tới Hội đồng nghị viện của Quốc hội hay tại cuộc họp Hội đồng hay cơ quan, thành phố hay thị xã

(3) Bất cứ kiến nghị thực hiện trong các quá trình giao lưu biên bản của chính quyền hay trong các biên bản lưu, ghi nhớ của chính quyền đến bất kỳ ai hay bộ phận nào có quyền tư pháp hay có quyền lực được đề cập trong bộ luật, trật tự trong Hội đồng hay thứ tự Quốc vụ khanh

(4) Bất cứ kiến nghị thực hiện bởi một cá nhân không phải là nhà tư vấn vận động hành lang liên quan tới việc mang lại phúc lợi được đề cập ở khoản 2 điều 2 mà tại đây quyền được quyết định của các nhà cầm quyền chỉ được ủy quyền kiểm tra chắc chắn xem những yêu cầu về mặt pháp lý về việc trợ cấp phúc lợi như vậy đã hợp lý hay chưa

(5) Bất cứ kiến nghị được thực hiện bên ngoài tiến trình mang lại phúc lợi đề cập trong đoạn phụ 2 hoặc 3 của đoạn đầu tiên thuộc điều 2 và vì mục đích duy nhất là thông qua nhà cầm quyền về sự tồn tại và đặc tính của một sản phẩm hay một loại hình dịch vụ

(6) Bất cứ kiến nghị được thực hiện trong quá trình đàm phán khi công bố hợp đồng, các điều kiện trong việc thực hiện hợp đồng

(7) Bất cứ kiến nghị được thực hiện trong quá trình đàm phán của hợp đồng lao động của cá nhân hay một nhóm hay trong quá trình đàm phán thỏa thuận chung về điều khoản trong dịch vụ chuyên nghiệp, đặc biệt là sự thông qua Luật bảo hiểm y tế.

(8) Bất cứ kiến nghị do một cá nhân thực hiện không phải là tư vấn vận động hành lang đại diện theo yêu cầu chuyên môn hoặc Hội đồng chuyên gia tới Chủ tịch Quốc hội chịu trách nhiệm việc điều hành cơ quan lập pháp dựa theo các nghề hay thành viên hay nhân viên của Văn phòng làm việc liên quan đến sự phát triển, ban hành, sửa đổi, hủy bỏ dự án căn cứ vào Luật Nghề nghiệp, Bộ luật hay

giấy đăng ký cấu thành trật tự của nghề nghiệp hay các quy định trong các bộ luật đó

(9) Bất cứ kiến nghị được thực hiện bởi các nhà cầm quyền khi thực thi nhiệm vụ

(10) Bất cứ kiến nghị được tiến hành để phúc đáp các yêu cầu về văn bản của nhà cầm quyền nhằm đáp ứng yêu cầu gọi bỏ thầu công khai đã được ban hành trong cơ quan của nhà cầm quyền

(11) Bất cứ kiến nghị về tính công khai có thể đe dọa đến sự an toàn của nhà vận động hành lang hoặc khách hàng của nhà vận động hành lang, nhà cầm quyền hay bất kỳ người nào.

Bên cạnh đó, Luật còn quy định những sự trao đổi liên lạc chỉ nhằm tìm hiểu về bản chất hay hạn chế về quyền hay nghĩa vụ hợp pháp của một khách hàng, một doanh nghiệp hay một tổ chức không cấu thành hoạt động vận động hành lang. Tương tự như vậy, những người đang thực thi quyền hạn hành chính ở các cơ quan chính phủ, Quốc hội, Bộ Ngoại giao, Đại sứ quán của Canada đều không phải là hoạt động vận động hành lang.

Về chủ thể vận động hành lang, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang quy định ba loại chủ thể được coi là nhà vận động hành lang: các nhà tư vấn vận động hành lang, doanh nghiệp vận động hành lang và các tổ chức vận động hành lang. Trong đó, các nhà tư vấn vận động hành lang được xem là bất kỳ người nào, dù đó có phải là nhân viên làm công ăn lương hay không, miễn công việc hay nhiệm vụ của họ chủ yếu, hoàn toàn hay một phần liên quan đến vận động hành lang, nhân danh một cá nhân khác để có thù lao. Doanh nghiệp vận động hành lang là bất kỳ ai mà nghề nghiệp hay nhiệm

vụ của họ trong doanh nghiệp vì lợi nhuận liên quan đến vận động hành lang trên danh nghĩa doanh nghiệp. Tổ chức vận động hành lang là bất kỳ người nào mà nghề nghiệp hay nhiệm vụ của họ chủ yếu liên quan đến vận động hành lang nhân danh một hội hay một tổ chức phi lợi nhuận.

Về tính công khai của hoạt động vận động hành lang, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang dành hẳn một chương quy định về việc đăng ký vận động hành lang, chương 2 về cơ quan đăng ký vận động hành lang và chương 3 quy định về các hoạt động vận động hành lang.

Theo Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang thì việc đăng ký vận động hành lang là bắt buộc đối với tất cả những ai tham gia hoạt động vận động hành lang. Việc đăng ký vận động hành lang do chính các nhà vận động hành lang trực tiếp đăng ký. Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang có quy định cụ thể cho từng đối tượng đăng ký với các cách thức và hồ sơ riêng biệt. Đó là thủ tục cho nhà vận động hành lang với tư cách là một nhà tư vấn vận động hành lang, nhà vận động hành lang dưới danh nghĩa doanh nghiệp vận động hành lang hoặc tổ chức vận động hành lang về thời gian đăng ký, các yêu cầu về thông tin cá nhân. Việc đăng ký về thông tin liên quan đến thời hạn bắt đầu hoạt động và kết thúc hoạt động nên đòi hỏi các nhà vận động hành lang phải có nghĩa vụ cung cấp các thông tin một cách cập nhật về các thông tin cá nhân và thông tin về hoạt động.

Về những điều cấm trong vận động hành lang, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang với mục đích tạo ra khả năng hợp pháp cho các hoạt động vận động hành lang trên cơ sở công khai, minh

bach của các hoạt động nên đã quy định cụ thể về những hoạt động không cho phép người vận động hành lang vi phạm. Trong đó đáng chú ý là cấm hoạt động vận động hành lang mà không đăng ký; không được hoạt động kiếm thù lao mà chỉ lệ thuộc vào kết quả đạt được hay mức độ thành công của nhà vận động hành lang hoặc lấy tiền thù lao trích từ tiền trợ cấp hay vốn vay được cấp từ Chính phủ, chính quyền thành phố; không được nhận tiền hoa hồng từ hợp đồng, tiền trợ cấp hay bất kỳ lợi nhuận nào từ nhà cầm quyền hoặc cao ủy vận động cho bản thân hoặc đưa cho các doanh nghiệp hay tổ chức mà người vận động hành lang đang đại diện hay cho người thứ ba có quan hệ với người vận động hành lang chiếu theo bộ luật thuế (đó là những người thuộc đối tượng cấp dưỡng).

Ngoài ra, Luật còn quy định cấm một số cá nhân được tham gia hoạt động vận động hành lang. Cụ thể là:

- Những người đã quản lý Văn phòng cơ quan công quyền trong vòng 1 năm hoặc hơn, trong vòng 2 năm trước khi họ hết nhiệm kỳ không được vận động hành lang với tư cách là nhà tư vấn vận động hành lang. Điều cấm này áp dụng trực tiếp cho người quản lý văn phòng hay thành viên của nhóm chịu trách nhiệm hành pháp, ngoài nhóm hỗ trợ, của người quản lý văn phòng nêu trên, Thứ trưởng hay nhà cầm quyền giữ các chức vụ khác được đề cập trong điều 55 của Bộ luật dịch vụ công hay người nắm giữ chức vụ quy định tại điều 57.

- Những người quản lý văn phòng của Hội đồng hành pháp, Quốc hội có ghé trong nội các, thị trưởng thành phố, người giám sát, Chủ tịch Hội đồng cộng đồng đa dân tộc hay thành viên của Ủy ban hành pháp của chính

quyền thành phố tự trị hay cộng đồng đa dân tộc; thành viên của nhóm chịu trách nhiệm hành pháp, ngoài nhóm hỗ trợ của người quản lý văn phòng nêu trên... Nói chung là những người giữ các vị trí quản lý hành chính trong các cơ quan lập pháp, hành pháp. Với những đối tượng này, điều cấm là có thời hạn và chỉ cấm trong thời gian trong vòng từ 1 đến 2 năm. Sau khi người đó về hưu thì có thể tham gia ngay hoạt động vận động hành lang.

Mục đích của điều cấm này chính là nhằm tạo sự khách quan trong việc ban hành các thủ tục, thương thuyết tránh tình trạng bất bình đẳng và thiếu khách quan về lợi thế khi những người đó tham gia vận động hành lang.

Trên thực tế, những nhà vận động hành lang chủ yếu là những người đã từng nắm giữ những vị trí quan trọng trong Quốc hội và Chính phủ nên Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang đã rất chặt chẽ trong việc quy định: "Không ai vì mục đích vận động hành lang được tiết lộ tin cơ mật được lưu trữ hay có liên quan đến các hoạt động của văn phòng công chúng trong năm trước đó hay với bất kỳ ai về các thông tin cơ bản không được phép công khai liên quan cả đến Quốc hội, Chính phủ hoặc chính quyền thành phố nơi mà người quản lý văn phòng công chúng hay người mà người đó có mối quan hệ trực tiếp và đáng kể trong năm trước khi người đó hết nhiệm kỳ công chức tại cơ quan đó" (điều 32). Quy định này được đánh giá là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn phức tạp, tránh được các khuynh hướng trục lợi từ những lợi thế về địa vị công tác, đảm bảo hoạt động vận động hành lang được tiến hành một cách bình đẳng giữa các chủ thể. Tuy nhiên, thực

tiền các nhà vận động hành lang có thâm niên công tác và vị trí trong các cơ quan Quốc hội và Chính phủ trước đó có lợi thế hơn so với các nhà vận động hành lang khác. Điều này đòi hỏi những nhà vận động hành lang phải tuân thủ và không được vi phạm các điều cấm trong luật mới có thể tạo ra sự khách quan, minh bạch trong các quan hệ liên quan đến hoạt động vận động hành lang.

Về giám sát hoạt động vận động hành lang, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang quy định một cơ quan với tên gọi Cao ủy vận động do Thủ tướng trình danh sách và Quốc hội bổ nhiệm - là cơ quan hoạt động chuyên trách có trách nhiệm giám sát và kiểm tra hoạt động vận động hành lang của các nhà cầm quyền.

Cao ủy vận động hành lang có trách nhiệm soạn thảo và trình Luật đạo đức của các nhà vận động hành lang lên Quốc hội thông qua. Theo Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang thì chức năng giám sát của Cao ủy vận động là hết sức quan trọng và lớn trong việc giám sát hoạt động cụ thể và đạo đức của người vận động hành lang. Cao ủy có quyền tiến hành điều tra, thanh tra, yêu cầu các đối tượng có liên quan cung cấp thông tin. Về bản chất, hoạt động của Cao ủy vận động chính là quyền giám sát phái sinh của Quốc hội trong lĩnh vực hoạt động vận động hành lang, đảm bảo cho các chủ thể hoạt động vận động hành lang chịu sự giám sát của Quốc hội. Bởi lẽ, trên thực tế, đây là cơ quan do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động trước Quốc hội vào trước ngày 30 tháng 9 hàng năm để Quốc hội xem xét, thẩm tra.

Về các biện pháp kỷ luật và hình thức xử phạt, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang đưa ra các biện pháp kỷ luật đối với những vi phạm pháp luật về vận động hành lang như:

+ Cấm nhà vận động hành lang đăng ký tại Danh bạ đăng ký vận động hành lang hoặc yêu cầu xóa các thông tin về nhà vận động hành lang trong Danh bạ.

+ Bồi thường giá trị tài chính hay hình thức bồi thường khác tương đương với mức độ vi phạm.

Hình phạt:

- Phạt tiền theo từng mức độ đối với các trường hợp:

Thứ nhất, vi phạm các quy định cấm từ điều 28 đến 32 của luật

Thứ hai, đưa thông tin sai hoặc lừa đảo về thông tin trong Danh bạ vận động hành lang

Thứ ba, cản trở việc thi hành công vụ của ủy viên hội những người vận động hành lang hay của người do Cao ủy vận động ủy quyền

Thứ tư, vi phạm các điều khoản của Luật đạo đức

Thứ năm, vi phạm liên quan đến các hoạt động vận động hành lang vi phạm quyết định của Cao ủy vận động về việc cấm đăng ký hoặc quyết định hủy bỏ quyền đăng ký.

- Mức tiền phạt sẽ bị nhân đôi nếu người vận động hành lang vi phạm lần thứ hai trở lên.

*** Luật đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang (hay còn gọi là đạo luật điều chỉnh hành vi ứng xử của người vận động hành lang Quebec, Canada năm 2006)**

Với mục đích tăng cường tính minh bạch, hành động phù hợp với các quy định pháp luật về vận động hành lang

của những người trực tiếp hoạt động vận động hành lang và đóng góp vào việc bảo vệ và phát triển lòng tin của công dân đối với nghị viện, Chính phủ và các tổ chức cấp thành phố, Luật đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang quy định các chuẩn mực về đạo đức và hành vi ứng xử của người vận động hành lang. Do đó, Luật đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang xác định một nguyên tắc cho người vận động hành lang khi đại diện cho quyền lợi đặc biệt của một khách hàng, một doanh nghiệp hoặc một tổ chức phải tính đến lợi ích công cộng và tuân thủ pháp luật về vận động hành lang cùng các thông báo của Cao ủy về vận động hành lang. Không được thuyết phục quan chức vi phạm hành vi ứng xử được áp dụng đối với quan chức và không được gây áp lực thái quá đối với quan chức một cách trực tiếp hoặc gián tiếp.

Về trách nhiệm và nghĩa vụ, vận động hành lang là một loại hình hoạt động đặc biệt đòi hỏi người vận động hành lang phải có tư cách đạo đức và trình độ nghiệp vụ đáp ứng được đặc thù của nghề này một cách nghiêm túc và triệt để. Chính vì lẽ đó, Luật đạo đức và tính minh bạch của hoạt động vận động hành lang quy định bắt buộc người vận động hành lang phải tôn trọng tổ chức và đề cao sự trung thực và liêm chính. Đó là sự tôn trọng Nghị viện, Chính phủ và các tổ chức cấp thành phố, các quan chức cũng như tôn trọng quyền bình đẳng được tiếp cận các tổ chức trên. Bên cạnh đó, người vận động hành lang phải tôn trọng quyền được nhận những thông tin chính xác của công chúng nếu trong quá trình vận động hành lang có sử dụng văn bản, phương tiện điện tử hoặc văn bản viết để giao tiếp nhằm ảnh hưởng đến

công luận. Đồng thời không nên sử dụng các thông tin bảo mật của các hoạt động vận động hành lang mà họ đang tiến hành cho các mục đích khác và ngoài nhiệm vụ được ủy thác. Cũng giống như nghề luật sư, nghề vận động hành lang đề cao đạo đức nghề nghiệp và mối quan hệ giữa người vận động hành lang và thân chủ của họ. Do đó, Luật không cho phép nếu không có sự đồng thuận của người thuê họ và những người có lợi ích liên quan thì người vận động hành lang không được trình bày các lợi ích đối nghịch hoặc bất lợi hay đặt họ vào tình huống xung đột lợi ích tiềm ẩn hoặc trên thực tế giữa quyền và lợi ích trực tiếp của cá nhân họ với những quyền lợi mà họ đang đại diện.

Để đảm bảo thực hiện tốt các hoạt động vận động hành lang, Luật đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang đòi hỏi người vận động hành lang phải có trách nhiệm trong việc tăng cường hiểu biết về hoạt động hành lang và tính hợp pháp của những hoạt động đó cho công chúng thông qua hoạt động nghề nghiệp, đồng thời không được làm mất uy tín của nghề nghiệp. Đây được xem là một chức năng giáo dục ý thức pháp luật của người vận động hành lang đối với công chúng, đặc biệt là những người tham gia vào quan hệ xã hội liên quan đến vận động hành lang và có nhu cầu sử dụng hoạt động vận động hành lang. Ngoài ra, khi tiếp xúc với quan chức nhằm mục đích vận động hành lang, người vận động hành lang có trách nhiệm thông báo rõ danh tính của khách hàng, doanh nghiệp và tổ chức được họ đại diện quyền lợi cũng như mục đích của cuộc tiếp xúc. Quy định này khắc phục được tính đa mục đích trong các cuộc tiếp xúc và làm cho ranh giới giữa

hoạt động vận động hành lang và các hoạt động khác không xác định được. Tính công khai và minh bạch qua đó cũng không đáp ứng được đúng theo yêu cầu và sự mong muốn.

3. Nhận xét và gợi ý cho Việt Nam

Qua nghiên cứu các quy định pháp luật của Mỹ và Canada về vận động hành lang có thể đưa ra nhận xét như sau:

Thứ nhất, Mỹ và Canada đều có chung nhận thức là sự cần thiết phải có luật riêng điều chỉnh. Bởi lẽ, có thể thấy rằng hoạt động vận động hành lang là một loại hoạt động đa dạng và phức tạp diễn ra trong xã hội có sự vận động không ngừng của các nhóm lợi ích đan xen nhau. Song cho dù ở xã hội nào, nhà nước nào, đặc biệt là ở những nước xây dựng mô hình xã hội dân sự, nhà nước pháp quyền với mục tiêu dân chủ hóa xã hội thì vận động hành lang được xem là các hoạt động tồn tại khách quan và hợp lý. Do đó, sẽ là phản quy luật và không khoa học nếu cấm hoạt động vận động hành lang tồn tại trên thực tế. Tuy nhiên, vận động hành lang về bản chất chứa đựng nhiều yếu tố tích cực và tiêu cực. Song muốn phát huy tính tích cực của hoạt động này và ngăn chặn các nguy cơ tiềm ẩn của những ảnh hưởng tiêu cực do hoạt động vận động hành lang gây ra, Nhà nước tạo ra những khuôn khổ pháp lý để vận động hành lang được hoạt động hợp pháp là hoàn toàn phù hợp.

Thứ hai, về khái niệm vận động hành lang, mặc dù pháp luật cả hai nước đều dành những quy phạm ngắn gọn để định nghĩa hoạt động vận động hành lang, song đó là chỉ khái quát về cách gọi để hiểu chung nhất về cái gọi là vận động hành lang, pháp luật của cả Mỹ và Canada đều đưa ra một danh mục các trường hợp không thuộc sự

điều chỉnh của Luật để khẳng định về cách hiểu chung nhất về vận động hành lang phải là hoạt động tác động qua người trung gian đến đối tượng là quan chức chính phủ, Quốc hội và chính quyền Liên bang nhằm đạt được lợi ích riêng với điều kiện lợi ích đó không đi ngược lại lợi ích công cộng.

Cũng phải thấy rằng, quy định về hoạt động vận động hành lang theo pháp luật của Canada và Mỹ là rất rộng đòi hỏi phải có sự bao quát hết thực tiễn vận động hành lang. Nếu theo quy định của Canada và Mỹ thì việc xác định hoạt động hành lang là rất rõ ràng căn cứ vào việc liệt kê đối tượng cấm được vận động, các hình thức cấm, các nội dung cấm được vận động hành lang. Song trong thực tế Việt Nam thì quy định như vậy rất khó cho việc xác định hoạt động nào là vận động hành lang, hoạt động nào không liên quan đến vận động hành lang. Bởi lẽ trong xã hội Việt Nam ranh giới giữa các hoạt động vận động hành lang với một số các hoạt động khác như hoạt động góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động do các quan chức thực hiện,... là hết sức mong manh. Nếu không quy định cụ thể, rõ ràng và liệt kê hết các trường hợp, hình thức cũng như đối tượng bị cấm thì việc vận động hành lang hợp pháp và bất hợp pháp khó được xác định.

Thứ ba, pháp luật của cả hai nước đều quy định bắt buộc người hoạt động vận động hành lang phải trực tiếp đứng ra đăng ký vận động hành lang. Tuy nhiên, Luật Canada và Mỹ có khác nhau về cơ quan đăng ký. Nếu như ở Mỹ, người vận động hành lang đăng ký trực tiếp và thông báo thường xuyên cho Tổng thư ký của Nghị viện thì ở Canada việc đăng ký được tiến hành tại cơ quan có thẩm quyền nhận

đăng ký thuộc Chính phủ do một Bộ trưởng phụ trách. Mặc dù có sự khác nhau về cơ quan đăng ký song mọi vấn đề liên quan đến hoạt động vận động hành lang đều phải được báo cáo trước Quốc hội. Ở Canada hoạt động vận động hành lang thì do Cao ủy giám sát và báo cáo trước Quốc hội, còn ở Mỹ do Quốc hội trực tiếp giám sát thông qua hoạt động báo cáo của Tổng thư ký về vận động hành lang.

Về nội dung đăng ký đều bao gồm các thông tin về chủ thể, khách hàng, đối tượng vận động, mục đích của cuộc vận động, thời gian và dự kiến các hoạt động sẽ tiến hành, các cơ quan, tổ chức có liên quan. Riêng trong Luật vận động hành lang của Mỹ còn có quy định cụ thể về các chi phí ước tính. Thù lao cho các nhà vận động hành lang Mỹ cũng được xác định trong các điều luật cụ thể có tính đến sự thay đổi về giá cả và tiêu dùng để có sự điều chỉnh hợp lý. Đây thực sự là một ưu điểm trong lập pháp, nó làm cho các hoạt động của các chủ thể thực hiện hoạt động vận động hành lang phải thực hiện một cách thống nhất khi triển khai nghề nghiệp của họ.

Thứ tư, các quy định về đạo đức ứng xử nghề nghiệp được pháp luật cả hai nước đặc biệt chú ý. Nếu như theo Luật vận động hành lang của Mỹ thì không cho phép người vận động hành lang sau khi hoàn tất thủ tục đăng ký không được quyền làm việc cho khách hàng khác, không được tham gia vận động hành lang ngoài lề và chấp nhận sự giám sát của Tổng thư ký; thì ở Canada Luật về đạo đức lại quy định cụ thể hơn về nghĩa vụ tôn trọng tổ chức, trung thực và liêm chính, không được sử dụng thông tin bảo mật và các

hoạt động làm mất uy tín của nghề vận động hành lang. Điều này cho thấy, Luật của Canada điều chỉnh rõ ràng hơn về đạo đức, đồng thời đưa ra các biện pháp chế tài, xử phạt đối với người vận động hành lang vi phạm các điều cấm cả về đạo đức, nghiệp vụ nghề nghiệp.

Thứ năm, về xử phạt. Cả hai nước đều có quy định pháp luật xử phạt đối với các hành vi vi phạm. Song nghiên cứu pháp luật của cả hai nước cho thấy ở Mỹ, hình thức xử phạt nặng nhất là bằng tiền và mức phạt nhiều nhất là 50.000 đô la. Trong khi đó, mức phạt tiền của Canada chỉ dừng lại ở con số 25.000 đô la tiền phạt ở lần thứ nhất và chỉ khi nào tái phạm mới bị nhân đôi số tiền phạt. Tuy nhiên, Luật của Canada lại cho phép sử dụng biện pháp hành chính đi kèm là hình thức kỷ luật, trong đó Cao ủy vận động có thể ra lệnh cấm nhà vận động hành lang đăng ký tại Danh bạ đăng ký vận động hành lang hoặc yêu cầu hủy bỏ tất cả các thông tin liên quan đến nhà vận động hành lang. Thời hạn hủy bỏ là 1 năm. Trên thực tế, đây là hoạt động phức tạp và nhạy cảm, khó tránh được sự vi phạm nên không chỉ đòi hỏi pháp luật phải quy định rõ ràng mà còn đòi hỏi các nhà vận động hành lang phải nắm vững các quy định pháp luật về lĩnh vực nghề nghiệp của họ để tránh các vi phạm đáng tiếc. Trong thực tiễn gần đây, tại Mỹ đã xảy ra vụ tai tiếng của nhà vận động - ông Jack Abramoff với tai tiếng lừa gạt khách hàng và hối lộ các quan chức công bằng những chuyến đi nghỉ hè đắt giá. Vụ việc này gây ra tai tiếng, làm mất uy tín của nghề vận động hành lang. Sự kiện được phát hiện và đánh giá trên cơ sở pháp luật đã chứng tỏ sự hiện diện

của pháp luật là cần thiết để không chỉ điều chỉnh, mà còn chỉ ra được các hành vi vi phạm, loại bỏ khỏi xã hội hoạt động vận động hành lang thiếu công bằng và minh bạch, vi phạm về các quy định tài chính trong vận động hành lang.

Tóm lại, nghiên cứu pháp luật của các nước cho thấy:

- Việt Nam cần có sự nhìn nhận vận động hành lang là một hoạt động tồn tại khách quan trong xã hội. Hoạt động này nếu không được điều chỉnh kịp thời, tác động theo chiều hướng mong muốn của Nhà nước thì có rất nhiều các hành vi tiêu cực núp bóng dưới các tên gọi như “chạy”, “cò môi” làm ảnh hưởng đến tính tích cực cơ bản của hoạt động vận động hành lang.

Do vậy, cần đổi mới về nhận thức từ các nhà lãnh đạo đến mọi công dân, mọi tầng lớp và các nhóm lợi ích, đặc biệt là các nhóm lợi ích về kinh tế để có được sự vận động hợp pháp mang lại lợi ích hợp pháp cho các đối tượng nhất định và cho cộng đồng.

- Việc ban hành Luật về vận động hành lang đồng thời với việc ban hành các đạo luật về Luật Hội, Luật Trưng cầu ý dân nhằm đáp ứng các nhu cầu cấp thiết cả về thực tiễn và lý luận đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân với việc thực hiện cơ chế dân chủ xã hội chủ nghĩa và yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng và ban hành các chính sách về vận động hành lang.

- Tăng cường hoạt động giáo dục ý thức pháp luật cho nhân dân về vận

động hành lang với mục đích xây dựng xã hội công bằng, văn minh đảm bảo quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế.

- Đấu tranh loại bỏ các hình thức vận động hành lang nhằm mục đích thu lợi bất chính, tiếp tay cho các tội phạm tham nhũng, tham ô và các hành vi tiêu cực khác ■

Chú thích:

* Tiến sĩ luật học, Giảng viên, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

(1) Govert van Oord.

(2) Ann Sullivan - chuyên viên vận động hành lang ở Washington, trích từ Đài tiếng nói Hoa Kỳ News VOA.com (Voice of America).

Tài liệu tham khảo:

1. Viện nghiên cứu sinh thái chính sách xã hội Speri, Vận động hành lang thực tiễn và pháp luật, NXB lao động xã hội (2007).
2. Quá trình hình thành Luật về tính công khai trong vận động hành lang (History of the Lobbying Disclosure Act)/ <http://lobbyinginfo.Org/documents/LDAhistory.pdf> 18-2-2007.
3. GS.TS.Võ Khánh Vinh, Các nhóm lợi ích có tổ chức, vận động hành lang và sự hình thành chính sách của nhà nước.
4. Andre C. Côté, Tiến trình phát triển khung pháp lý vận động hành lang và đăng ký nhà vận động hành lang ở Quebec, Kỷ yếu Hội thảo vận động hành lang.
5. McGrath C., “Thực tế vận động hành lang so sánh: “Washington, London, Brussels”, bản nháp, University of Ulster năm 2002.
6. Act to provide greater transparency in the legislative process of the United States of America, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query>
7. Legislative transparency and accountability act of 2007, thomas.loc.gov/cgi-bin/query