

มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ



นายกันตพิชญ์ วังมี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2566

LEGAL MEASURES FOR CORPORATE LOBBYING IN THE CONTEXT OF PUBLIC SECTOR



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Faculty Of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจ
โดย	นายกันตพิชญ์ ว่างมี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์)	

CHULALONGKORN UNIVERSITY

กัณฑ์พิชญ์ วังมี : มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ. (LEGAL MEASURES FOR CORPORATE LOBBYING IN THE CONTEXT OF PUBLIC SECTOR) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.คณพล จันทน์หอม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางในการควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศไทย สืบเนื่องจากความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะของภาครัฐอาจถูกบิดเบือนไปโดยปราศจากการรับรู้ของสาธารณชนผ่านการโน้มน้าว ขณะที่กฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวที่ชัดเจน กรณีจึงจะมุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการโน้มน้าว

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว อาทิ ประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนความรับผิดชอบอาญาว่าด้วยการให้สินบนเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำกับการจัดตั้งองค์กรและการรวมกลุ่มของเอกชนยังคงไม่ครอบคลุมธรรมชาติของกระบวนการโน้มน้าวและลักษณะของนักโน้มน้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่มีการบัญญัตินิยามของนักโน้มน้าวหรือการโน้มน้าวอย่างชัดเจน ไม่มีการบัญญัติหน้าที่ตามกฎหมายให้นักโน้มน้าวดำเนินการ ไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นสำหรับนักโน้มน้าว รวมถึงไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนของมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งหมายกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวและขาดองค์การในการกำกับดูแล

ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะให้มีการจัดทำมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจเพื่อกำหนดบทนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้นักโน้มน้าวปฏิบัติตามเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการโน้มน้าวและกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกในการบังคับและกำกับดูแลนักโน้มน้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานอิสระกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะทั่วไปและหลักการทางกฎหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6380052734 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Lobbying, Lobbyist, Corporation

Guntapitch Wangmee : LEGAL MEASURES FOR CORPORATE LOBBYING IN THE CONTEXT OF PUBLIC SECTOR. Advisor: Prof. KANAPHON CHANHOM, Ph.D.

This thesis aims to examine issues and provide guidelines of lobbying oversight and control in Thailand to preserve the integrity of public policy making process and provide the public transparency and accountability of the process while addressing the lack of clear and relevant legal measures in the country. The existing legal measures in both domestic and international settings, therefore, shall be analyzed and compared to provide appropriate recommendations regarding the legal measures that should be applied and adapted in Thailand.

From the study, the researcher found that the existing relevant legal measures that are being applied in Thailand, such as bribery of a public servant or officer in The Criminal Code and the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) as well as the relevant laws in regard to corporation and civil assembly oversight, is not sufficient enough to address the core nature of lobbying as it is not being tackled with more certain legal standards in respect to clear definitions of legal terms, legally required duties of a lobbyist, enforcement of laws and additional standards, and clear legal frameworks of law and oversight agency.

In conclusion, the thesis recommends that there should be a specific legal measure as the introduction of lobbying bill to manage lobbying activities in public contexts of corporate lobbying with distinct provisions that provide clear legal definitions of lobbying and lobbyist, burden a lobbyist with mandatory duties for public transparency, formulate appropriate legal punishment and additional measures as regulatory tools, and establish independent regulatory agencies on lobbying. All are in accordance with universally legal standards and core nature of lobbying.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2023

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงลุล่วงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม ซึ่งได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้เมตตาสละเวลาตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ทุ่มเทเอาใจใส่ ให้กำลังใจนิสิตในที่ปรึกษาเสมอมา นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฏพล จิตติรัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาและเมตตาชี้แนะและให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์นี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกเหนือจากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังสำเร็จลงลุล่วงได้ด้วยกำลังใจจากคนรอบข้าง ไม่ว่าจะเป็นบิดา มารดา และน้องชาย ผู้เป็นครอบครัวที่รักยิ่งของผู้วิจัย กัลยาณมิตรทุกท่าน ทั้งเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาตรีที่สนับสนุนและให้กำลังใจผู้วิจัย และขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโท ได้แก่ พี่มินท์ พี่จำ พี่ตรีม พี่โดนัท พี่แพรว พี่พีท พี่กริต ธีร และเทมที่คอยรับฟัง ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำเสมอมาในระหว่างการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนขอขอบพระคุณบุคลากรของมหาวิทยาลัย ได้แก่ พี่เจี๊ยบ พี่หมวย พี่เพชร ที่คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ และบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีกหลายท่านซึ่งไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดในที่นี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้องค์ความรู้เรื่องมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเจริญงอกงามต่อไปในประเทศไทย ซึ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณประโยชน์ประการใด ผู้วิจัยขอมอบความดีให้แก่บุคคลที่กล่าวมาทั้งหมด แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอกราบอภัย และน้อมรับความผิดไว้เพียงผู้เดียว

กัณฑ์พิชญ์ วังมี

สารบัญ

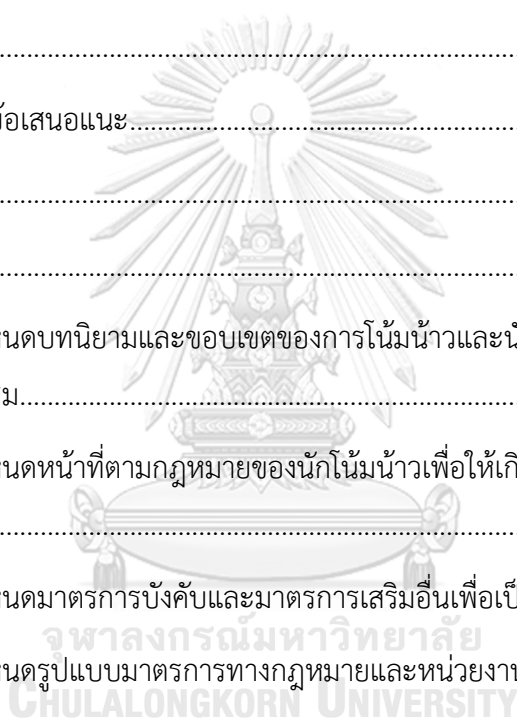
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	ง
กิตติกรรมประกาศ.....จ	จ
สารบัญ.....ฉ	ฉ
สารบัญตาราง.....ฎ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....1	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....1	1
1.2 สมมติฐาน.....4	4
1.3 วัตถุประสงค์.....5	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....5	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....5	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....6	6
1.7 ทบทวนวรรณกรรม.....6	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย กับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ.....8	8
2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว.....9	9
2.1.1 ประวัติความเป็นมาของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว.....9	9
2.1.2 ความหมายและลักษณะของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว.....15	15
2.1.2.1 ความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว.....15	15
2.1.2.2 ลักษณะของการโน้มน้าว.....18	18
2.1.3 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว.....21	21

2.1.4 ผลกระทบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว	24
2.1.4.1 ผลกระทบทางการเมือง	25
2.1.4.2 ผลกระทบทางสังคม	25
2.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายกับนักโน้มน้าว	26
2.2.1 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต.....	26
2.2.1.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client Theory)	27
2.2.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการ	28
2.2.2 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีทางการเมือง.....	30
2.2.3 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ	31
2.3 หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว.....	32
2.3.1 หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา	32
2.3.2 หลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป.....	36
2.4 บทสรุป.....	38
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย.....	41
3.1 ลักษณะทั่วไปของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย	42
3.2 กฎหมายว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	44
3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา.....	44
3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	47
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	51
3.3.1 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	51
3.3.2 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535.....	52
3.3.3 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.....	53

3.4	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ.....	53
3.5	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม.....	55
3.6	บทสรุป.....	56
บทที่ 4	มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ在不同ประเทศ.....	58
4.1	การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว在不同ประเทศ.....	59
4.1.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	59
4.1.2	ประเทศแคนาดา.....	64
4.1.3	ประเทศไอร์แลนด์.....	66
4.1.4	ประเทศฝรั่งเศส.....	70
4.2	การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว在不同ประเทศ.....	71
4.2.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	71
4.2.2	ประเทศแคนาดา.....	74
4.2.3	ประเทศไอร์แลนด์.....	76
4.2.4	ประเทศฝรั่งเศส.....	78
4.3	มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวใน ต่างประเทศ.....	79
4.3.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	79
4.3.2	ประเทศแคนาดา.....	81
4.3.3	ประเทศไอร์แลนด์.....	84
4.3.4	ประเทศฝรั่งเศส.....	85
4.4	ความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ 在不同ประเทศ.....	87
4.4.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	87
4.4.2	ประเทศแคนาดา.....	91

4.4.3 ประเทศไอร์แลนด์.....	92
4.4.4 ประเทศฝรั่งเศส.....	94
4.5 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐของ องค์กรธุรกิจ.....	95
4.6 บทสรุป.....	102
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย	
กับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ.....	103
5.1 ความจำเป็นของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ในในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	106
5.2 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจในการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว	109
5.2.1 การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยและ ต่างประเทศ.....	110
5.2.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข	118
5.2.3 แนวทางการแก้ไข	130
5.3 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจในการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว	132
5.3.1 การกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ	133
5.3.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข	140
5.3.3 แนวทางการแก้ไข	148
5.4 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจในการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและ นักโน้มน้าว	150
5.4.1 การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและ นักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	151
5.4.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข	157

5.4.3 แนวทางการแก้ไข	164
5.5 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจในความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจ.....	166
5.5.1 ความทั่วไปและรูปแบบของนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ	167
5.5.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข	171
5.5.3. แนวทางการแก้ไข.....	176
5.6 บทสรุป.....	178
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	180
6.1 บทสรุป.....	180
6.2 ข้อเสนอแนะ	185
6.2.1 การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ครอบคลุมและ เหมาะสม.....	185
6.2.2 การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบ ได้.....	188
6.2.3 การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแล.....	190
6.2.4 การกำหนดรูปแบบมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบ.....	191
บรรณานุกรม	194
ประวัติผู้เขียน.....	199



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการ โน้มน้าวและนักโน้มน้าว	96
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว	97
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกั บการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว	98
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับกา รโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ	99

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการจัดทำและออกนโยบายสาธารณะทั้งในรูปแบบนโยบายรัฐหรือในรูปแบบของกฎหมายและกฎ ตลอดจนบรรดาการกระทำทางปกครองอื่นของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่มีผลต่อการคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้นล้วนแล้วแต่สำคัญต่อโครงสร้างของทุกระบบภายในประเทศโดยระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมได้ถือเถียงว่าประชาธิปไตยแบบระบบตัวแทนสามารถพัฒนาดีขึ้นได้ผ่านการพูดคุยและตกลงด้วยทฤษฎีนี้ทำให้คุณภาพและความชอบธรรมของกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเป็นผลผลิตของการแลกเปลี่ยนระหว่างข้อถกเถียงที่มีเหตุมีผลระหว่างปัจเจกชน กล่าวคือ การตัดสินใจในเรื่องนโยบายควรเป็นสาธารณะขณะเดียวกันผู้ตัดสินใจทางนโยบายควรจะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยความโปร่งใสจะสามารถเพิ่มความเชื่อมั่นของสาธารณชนเพราะยิ่งพลเมืองรู้เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเท่าใดพลเมืองจะยิ่งง่ายมากขึ้นในการตัดสินใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ดังนั้นเพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจสำคัญที่จะต้องมีการออกกฎหมายหรือระเบียบที่เปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบว่าใครมีอิทธิพลในกระบวนการเมื่อนโยบายสาธารณะนั้นถูกออกแบบ¹

ประเทศไทยนั้นด้วยความรวดเร็วของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ระบอบการปกครองเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มองค์กรประกอบทางประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น พรรคการเมืองและภายใต้ระบอบเช่นนี้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเมืองเพิ่มขึ้นมหาศาล ไม่ว่าจะผ่านการมีส่วนร่วมโดยตรงผ่านการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือเป็นการโน้มน้าว (การลobbี) แบบกลุ่ม²

นอกจากนี้ อำนาจของกลุ่มทุนในประเทศไทยนั้นมีพลังมากขึ้นเรื่อย ๆ เหตุผลมาจากการผูกขาดของทุนซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองประชาธิปไตย เพราะการผูกขาดของธุรกิจคือการกระจุกตัว

¹ Raj Chari and others, "Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition " (2019).

² Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence," Asian Survey 28,4 (1988). p. 452

ของอำนาจทางเศรษฐกิจที่อาจกลายเป็นผลเสียกับสถาบันประชาธิปไตยได้ โดยนักธุรกิจขนาดใหญ่ทุกแห่งพยายามยึดโยงกับการเมืองหรือมีอิทธิพลต่อนักการเมือง เพื่อให้เกิดนโยบายของภาครัฐที่เกื้อหนุนธุรกิจของตน และเพื่อปกป้องธุรกิจผูกขาดนั้น³

อนึ่ง ประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากมาย กล่าวคือ มีความพยายามจะควบคุมการคอร์รัปชันจากภาครัฐจนเกิดเป็นกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากมาย โดยเห็นได้จากการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นพิเศษสำหรับข้าราชการและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กลับมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกลุ่มทุนเอกชนที่เข้ามาเป็นผู้เล่นคนสำคัญอีกคนหนึ่งในระบบซึ่งกระทบต่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะน้อยมากในเชิงเปรียบเทียบ ทว่าการคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ได้ดีขึ้นมากมายนัก ทั้งนี้ เห็นได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ประจำปี 2020 โดยประเทศไทยได้อันดับ 104 ของโลก จาก 180 ประเทศ ซึ่งสะท้อนว่าการคอร์รัปชันในประเทศยังคงมีสูงมากแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมามากมายในหลายทศวรรษนี้ การออกกฎหมายเพื่อควบคุมและแก้ไขการคอร์รัปชันจึงไม่ควรละเลยกลุ่มทุนออกจากรวมการของปัญหา⁴ กล่าวคือ กฎหมายที่มุ่งจัดการทุจริตคอร์รัปชันมีจำนวนมาก แต่เมื่อผลลัพธ์ไม่แปรผันตามจึงควรทบทวนการควบคุมผู้เล่นในระบบใหม่

อีกทั้ง ในหลายประเทศความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในทางนโยบายถูกตั้งคำถามและสงสัยมากขึ้น อาทิ กลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งเป็น กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศตะวันตกและประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ จำนวนหนึ่งได้มีรายงานสรุปการเติบโตของกระบวนการโน้มถ่วงของนักโน้มถ่วงที่อาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจถูกทำให้เสียไปได้เพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออก

³ มาสุก พงษ์ไพจิตร, บทนำ การต่อสู้ของทุนไทย การปรับตัวและพลวัตหลังวิกฤตปี 2540, ใน การต่อสู้ของทุนไทย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549). หน้า 19

⁴ ลม เปลี่ยนทิศ, "อันดับทุจริตไทยพุ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจ, [ออนไลน์] ", <https://www.thairath.co.th/news/politic/2023849> [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564]

นโยบาย⁵ ในหลายประเทศจึงมีกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเอกชนในการมีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ โดยหนึ่งในกฎหมายนั้น คือกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ Lobbying Law

ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลักษณะดังกล่าว เมื่อพิจารณาว่ากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวมุ่งควบคุมพฤติกรรมของเอกชนผู้เป็นนักโน้มน้าว เราจึงพิจารณาจากกฎหมายอาญาของไทยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า มีประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความผิดต่อเจ้าพนักงานมีมาตราที่เกี่ยวข้องอยู่สองมาตรา คือ มาตรา 143 และมาตรา 144 ที่เกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา โดยเป็นเรื่องของการให้สินบนไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจูงใจให้กระทำหรือไม่กระทำทั้งสิ้น รวมถึงฐานความผิดในการเป็นคนกลางการให้สินบนเจ้าพนักงานในมาตราต่อเนื่องกัน

ทั้งนี้ กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีแค่เรื่องการให้สินบน โดยอาจเป็นการนำเสนอความคิดหรือประเด็นปัญหาที่ดี อาจเป็นการเขียนรายงานเพื่อสรุปประเด็นปัญหาเพื่อชักจูงที่ดี หรืออาจรวมไปถึงการโทรพูดคุยทางไกลหรือการนัดทานอาหารกลางวันร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี จึงกล่าวได้ว่าในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในเรื่องกระบวนการโน้มน้าวโดยตรงแต่อย่างใด แม้ว่าการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไม่ใช่เรื่องใหม่ในประเทศไทย อาทิ การโน้มน้าวมาตรการค่าเดือนบนของบุหรี่ในประเทศไทย⁶ หรือการโน้มน้าวของภาคธุรกิจสุราเพื่อให้ภาครัฐขยายเวลาการขายสุราแก่นักท่องเที่ยว⁷ รวมถึงความสนใจของสมาชิกรัฐสภาไทยต่อกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศ⁸ เหตุการณ์เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่ากระบวนการโน้มน้าวไม่ใช่เรื่องใหม่ของประเทศไทย อีกทั้งเป็นสิ่งที่มีการดำเนินการอยู่ตลอดเวลา

⁵ OECD, "Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation" (2009), <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>.

⁶ "ความน่าเชื่อถือ-ความโปร่งใส ของนักล็อบบี้ระดับด้านสุขภาพ, [ออนไลน์].", (2556), <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

⁷ "ภาคประชาชนติงพรรคการเมือง อย่าหนุนบริษัทน้ำเมา ขงขยายเวลาขายเหล้ากระทบปชช.[ออนไลน์]", (2565), <https://www.hfocus.org/content/2022/06/25342> [เข้าถึงเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566].

⁸ สมาคมเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสมัชชาเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี 2558" (2558), https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=29776 [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

กรณีจึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อควบคุมกิจกรรมลักษณะดังกล่าวทั้งในส่วนของการขึ้นทะเบียนนักโหม่น้ำหรือการมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของนักโหม่น้ำ โดยหลายประเทศเลือกใช้มาตรการทางอาญามาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษนักโหม่น้ำที่ดำเนินการโหม่น้ำโดยไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะด้วยโทษปรับหรือจำคุก หากไม่มีการควบคุมความประพฤติดังกล่าวเลยอาจส่งผลร้ายในเรื่องความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะได้

อนึ่ง ในต่างประเทศมีกรณีของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำเช่นเดียวกันซึ่งพบว่าในหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และไอร์แลนด์มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ มีมาตรการทางกฎหมายรับมือกับนักโหม่น้ำและกระบวนการโหม่น้ำที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะไว้โดยเฉพาะผ่านการตรากฎหมายที่ระบุให้นักโหม่น้ำต้องขึ้นทะเบียนและมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการที่ต้องกระทำเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยหากมีการฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษตามมาซึ่งอาจรวมถึงโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ กรณีจึงดำเนินการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงต่อไป

1.2 สมมติฐาน

การโหม่น้ำที่ขาดการควบคุมและกำกับดูแลมีผลต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบราชการและการเมือง และอาจนำไปสู่การทุจริตและปัญหาคอร์รัปชันอื่นต่อไปได้อีก แต่เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ากฎหมายยังไม่บัญญัติครอบคลุมถึงการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำอย่างแท้จริง นอกจากเรื่องการให้สินบนเจ้าพนักงาน ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดบทนิยามและขอบเขตโดยมุ่งควบคุมนักโหม่น้ำอาชีพที่กระทำเพื่อองค์กรธุรกิจ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลสำคัญของนักโหม่น้ำ รวมถึงกำหนดมาตรการทางอาญาและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแล ตลอดจนกำหนดให้มีหน่วยงานควบคุมดูแลกระบวนการโหม่น้ำ

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

1.3.2 เพื่อสำรวจถึงมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไอร์แลนด์

1.3.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในต่างประเทศ กับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย

1.3.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการรับมือกับกระบวนการโน้มน้าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวมีอยู่ทั่วโลก โดยหลายประเทศริเริ่มออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการทำงานของนักโน้มน้าว เพราะการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวส่งผลกระทบต่อทั้งต่อระบบราชการและสังคมหากไม่มีการควบคุมและกำกับดูแล ทั้งนี้กฎหมายไทยไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นไม่อาจนำมาใช้กับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวได้ อีกทั้งกรณียังขาดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไอร์แลนด์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ โดยไม่รวมถึงกรณีอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นนักโน้มน้าว (Revolving door) และกรณีกระบวนการโน้มน้าวภาครัฐของรัฐบาลหรือองค์กรต่างประเทศ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากหนังสือ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ ตำรา ดัชนีบท

กฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาลฎีกา และเอกสารต่าง ๆ ทั้งทางกฎหมายและทางสังคม ตลอดจนข้อมูลบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไอร์แลนด์

1.6.3 ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในต่างประเทศ กับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย

1.6.4 ได้แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการรับมือกับกระบวนการโน้มน้าว

1.7 ทบทวนวรรณกรรม

ตามที่คุณเขียนได้ศึกษาค้นคว้าและสำรวจการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทยเบื้องต้น พบว่ามีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ไม่มากนัก และไม่ปรากฏการวิจัยที่มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจเฉพาะเจาะจงแต่ประการใด

สำหรับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐ พบว่าปี พ.ศ. 2556 พบวิทยานิพนธ์ของ นางสาวภัทรินทร์ เอี่ยมบุตรลพ เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการประกอบอาชีพภายหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการประกอบอาชีพภายหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐของประเทศไทยและต่างประเทศเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกรณีคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการแล้วและมาเป็นนักโน้มน้าว (Revolving door)

นอกจากนี้ ผลสรุปของการศึกษาสรุปได้ว่า แม้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การฝ่าฝืนข้อห้ามการประกอบอาชีพภายหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐเป็นความผิดในกฎหมายต่าง ๆ แต่ยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนเพียงพอ และมีข้อเสนอแนะเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ อาทิ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยไม่มีส่วนใดของผลการศึกษาตามวิทยานิพนธ์เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการประกอบอาชีพ ภายหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐมิใช่เรื่องมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ ดังที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย กับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

เมื่อพิจารณาจากความสำคัญและผลกระทบอันเกิดจากการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ พบว่าเหตุการณ์และพฤติกรรมของกระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเองที่อยู่ในรูปแบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ย่อมได้รับผลกระทบอันเกิดจากการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ แต่ไม่ได้รับการให้ความสนใจมากนัก เห็นได้จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่สำคัญของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะที่สำคัญ คือ ความเชื่อมั่นของสาธารณชนลดลงเพราะกระบวนการออกนโยบายสาธารณะขาดความโปร่งใสทั้งที่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญอันจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไปในภายภาคหน้าในวงกว้าง ไม่ใช่แค่เฉพาะผลกระทบต่อนักโน้มน้าว เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันเท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ในบทที่ว่าด้วย “แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ” จึงเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญ เพื่อนำไปศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ในส่วนแรกเป็นการศึกษาความทั่วไปเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ซึ่งครอบคลุมถึงประวัติความเป็นมาของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ลักษณะและรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และผลกระทบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเพื่อที่จะได้เข้าใจว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศต่าง ๆ นั้นมุ่งเน้นและครอบคลุมการกระทำลักษณะใดบ้าง ในส่วนต่อมาจะเป็นเรื่องปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีทางการเมือง ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎี

เกี่ยวกับการกำหนดความผิดทางอาญา และปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ เพื่อชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยอธิบายผ่านทฤษฎีต่าง ๆ รวมถึงหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวซึ่งเป็นหลักการสากลในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าว และในที่สุดท้ายจะเป็นบทสรุปและข้อพิจารณาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ เพื่อวิเคราะห์และสรุปเนื้อหาของบทนี้

2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ในหัวข้อนี้เป็นกรอธิบายถึงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเข้าใจถึงกรณีศึกษาได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปูพื้นฐานความรู้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์อื่น ๆ ในหัวข้อถัดไป โดยแบ่งการศึกษาในส่วนนี้ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ลักษณะและรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และผลกระทบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

2.1.1 ประวัติความเป็นมาของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

กระบวนการโน้มน้าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานมากจนไม่อาจทราบว่ามีมานานเท่าใด และนักโน้มน้าวเป็นหนึ่งในอาชีพที่เก่าแก่ที่สุดของโลก เมื่อในสังคมมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงอยู่เพื่อใช้อำนาจควบคุมกำกับสังคม จะต้องมีการโน้มน้าวหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่โน้มน้าวการใช้อำนาจในทางใดทางหนึ่งอยู่เสมอ กระบวนการโน้มน้าวจึงเป็นเรื่องธรรมดาและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁹

ในการประชุมของกรีกและโรมในอดีตเต็มไปด้วยนักโน้มน้าวที่ต้องการโน้มน้าวชักจูงบรรดาสมาชิกสภาอย่าง Senators และ Plebians ให้เห็นพ้องหรือเห็นแย้งไปกับประเด็นปัญหาแต่ละวันในสภา หรือแม้แต่ในราชสำนักของกษัตริย์โบราณองค์ต่าง ๆ จะเต็มไปด้วยข้าราชการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ของนักโน้มน้าวในเวลานั้น ถ้าพวก Barons โม่โน้มน้าวบรรดากษัตริย์ของพวกเขาจะไม่เกิดเหตุการณ์การลงนามใช้เอกสารรัฐธรรมนูญ Magna Carta ที่ Runnymede และประชาธิปไตยในอังกฤษคงเป่งบานแตกต่างจากที่เป็นอยู่¹⁰ ทั้งนี้ จุดกำเนิดเริ่มต้นของคำว่า “การโน้มน้าว”

⁹ Lionel Zetter, "Lobbying, 3rd edition " (2014), <https://www.perlego.com/book/1415736/lobbying-pdf>.

¹⁰ Ibid., para.2

น้ำว” และ “นักโน้มน้ำว” ในฐานะธุรกิจที่มีโครงสร้างชัดเจนไม่แน่ชัดว่าเกิดขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอังกฤษ¹¹

อย่างไรก็ดี ยุคสมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากอดีตที่กระบวนการโน้มน้ำวเป็นเรื่องของขุนนางและกษัตริย์ หรือของชนชั้นปกครองเช่นในกรีซและโรมตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่พอรูปแบบของรัฐเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกลายเป็นรัฐที่เสียของประชาชนมีคุณค่า การดำรงอยู่ของกระบวนการโน้มน้ำวและนักโน้มน้ำวในโลกสมัยใหม่จะก่อให้เกิดความเห็นต่อการโน้มน้ำวและนักโน้มน้ำวที่แตกต่างหลากหลาย รวมถึงที่เป็นความเห็นเชิงลบ ในปี 2006 นักเขียนของ Washington Post ได้เขียนข้อความเห็นว่า “ถ้า Shakespeare ยังมีชีวิตอยู่ทุกวันนี้ เขาคงเขียนว่า ก่อนอื่นให้ยิงพวกนักโน้มน้ำวก่อน” (If Shakespeare lived today, perhaps he would write, ‘First shoot all the lobbyists’) อย่างไรก็ดีในบทความเดียวกันจะกล่าวปกป้องอาชีพดังกล่าวโดยเน้นย้ำถึงความสำคัญที่ว่าส่วนใหญ่ของคนในวงการที่มีนับพันนับหมื่นนั้นประกอบอาชีพดังกล่าวตามมาตรฐานทางจริยธรรมและทำไปด้วยความมีเกียรติ¹²

ทั้งนี้ ในการให้คำปรึกษารัฐบาลและสถาบันต่าง ๆ ทั่วโลก เราสามารถสรุปได้ว่ามีความแตกต่างที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการรับรู้และเข้าใจการโน้มน้ำวและนักโน้มน้ำวนั้น ผู้คนจำนวนหนึ่งในบางประเทศมองว่าโดยพื้นฐานแล้วการลอบบี้เป็นสิ่งที่ไม่ดี (bad thing) โดยมักนำไปโยงเกี่ยวกับประเภทหนึ่งของการคอร์รัปชันและการตกลงอย่างลับ ๆ นอกจากนี้ ชาวเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแวดวงการเมืองทำให้ความรับรู้ความเข้าใจดังกล่าวลงหลักปักฐานว่ากระบวนการโน้มน้ำวเป็นเรื่องของการแทรกแซงขององค์กรที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยใช้วิธีการทางการเมืองที่มากกว่าปกติเข้าไปเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ทางนโยบาย ซึ่งความคิดลักษณะดังกล่าวไม่ใช่แค่ความคิดเชิงลบเท่านั้น แต่เป็นความรู้สึกไม่เชื่อมั่นอย่างมากและอาจกลายเป็นความเกลียดชังต่อกระบวนการโน้มน้ำวและนักโน้มน้ำว ต่อมาได้ (outright mistrust and sometimes hatred towards lobbying and lobbyists)¹³

¹¹ Ibid., para.3

¹² Thomas T. Holyoke, "Interest Groups and Lobbying, 2nd edition (Routledge, 2020)," (2020), <https://www.perlego.com/book/1705167/interest-groups-and-lobbying-pdf>.

¹³ Raj Chari and others, "Regulating Lobbying: A global comparison, 1st Edition".

อย่างไรก็ดี แนวความคิดดังกล่าวไม่มักปรากฏนักในประเทศตะวันตกที่เป็นเสรีประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีบ้างที่ยังมีความคิดความเชื่อลักษณะดังกล่าว โดยกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออก กลุ่มประเทศอเมริกาใต้ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่พึ่งลงหลักปักฐานและเต็มไปด้วยการคอร์รัปชันมักมองการล๊อบบี้เป็นพฤติกรรมที่ไม่มีจริยธรรม (a non-ethical practice) จากผลสำรวจใน Czech Republic ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมักมองว่านักโน้มน้าวเป็นผู้แก้ไข ปัญหา (fixers) ซึ่งเป็นผู้เล่นที่มีต้นทุนทางสังคมสูง โดยมักบริการแก้ลูกความเพื่อแก้ไขปัญหา แม้ว่าจะรวมถึงวิธีการที่ไม่สุจริต กล่าวคือ คนส่วนใหญ่มักมองว่านักโน้มน้าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่รับได้ในสังคมประชาธิปไตยเพื่อช่วยผลักดันผลลัพธ์ทางนโยบายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตทางการเมืองและเศรษฐกิจของประชาชน¹⁴

แม้ว่าในสังคมเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะในตะวันตกจะให้การยอมรับว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวถือว่าเป็นส่วนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นหนึ่งในกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ แต่ความคิดในแง่ลบต่อกระบวนการโน้มน้าวเองมีไม่น้อยและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อาทิ ความคิดในแง่ลบในสหรัฐอเมริกาเองมีเพิ่มสูงขึ้น โดยวุฒิสมาชิก Elizabeth Warren (D-MA) ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกคนสำคัญของพรรคเดโมแครตเคยกล่าวถึงนักโน้มน้าวว่า “ณ เวลานี้ พวกล๊อบบี้ยิสต์...กำลังต่อแถวนับพันคนเพื่อผลักดันกฎหมายใหม่ กฎหมายที่จะช่วยให้ลูกความที่ทรงอำนาจและร่ำรวยของพวกเขา ร่ำรวยและทรงอำนาจยิ่งขึ้น” หรือแม้แต่พฤติกรรมที่ผ่านมามีค่าที่สุดที่นักโน้มน้าวจำนวนมากในสหรัฐอเมริกาได้ผลักดันร่างกฎหมายเงินช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอันเกิดจากเหตุการณ์โรคภัย Coronavirus ผ่านการสอดแทรกเพิ่มเติมประโยชน์ของลูกความของพวกเขา¹⁵ ซึ่งการผ่านกฎหมายสำคัญหลายฉบับทำให้บริษัทนักโน้มน้าวจำนวนมากร่ำรวยและทรงอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย¹⁶

อนึ่ง กรณีมีข้อสันนิษฐานหนึ่งว่าที่มาของคำว่านักโน้มน้าวหรือการล๊อบบี้และนักโน้มน้าวหรือล๊อบบี้ยิสต์มาจากเหตุการณ์ในกรุง Washington D.C. ในช่วงทศวรรษ 1860 ซึ่งมีความพยายามติดต่อโน้มน้าวประธานาธิบดี Ulysses S. Grant ด้วยการห้อมล้อมในบริเวณห้องโถงโรงแรม (the lobby) ของโรงแรม Willard Hotel เพื่อต้องการชักจูงโน้มน้าวประเด็นสำคัญ ทำให้ประธานาธิบดี

¹⁴ Ibid., para.9

¹⁵ Thomas T. Holyoke, "Interest Groups and Lobbying, 2nd edition (Routledge, 2020)."

¹⁶ Ibid., para 3

ราคาและเรียกในเชิงดูถูกว่าพวกล็อบบี้ยิสต์ (lobbyists) แต่มีการกล่าวอ้างที่จริงแล้วไม่เป็นอย่างนั้น เพราะกระบวนการโน้มน้าวเกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ดังกล่าว โดยเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1792 ซึ่งเป็นเวลาสามปีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มีคนผู้หนึ่งชื่อ William Hull ซึ่งถูกควบคุมตัวโดยกองทหารของมลรัฐ Virginia โดยพวกกองทหารต้องการโน้มน้าวเพื่อให้ได้รับค่าชดเชยเพิ่มเติมระหว่างสงครามปฏิวัติอเมริกัน¹⁷

อย่างไรก็ตาม ภายในศตวรรษที่ 19 กระบวนการโน้มน้าวได้พัฒนาถึงจุดที่เป็นอยู่ปัจจุบันที่เป็นลักษณะอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะป็นสมาชิกวุฒิสภาของสภาใดในคองเกรส (Senators and Representatives) จะได้รับการให้คำปรึกษาหรือโต้แย้งในประเด็นต่าง ๆ แต่ละวัน กล่าวคือ มีทั้งการทำสัญญา การบริการร่างคำแถลงการณ์ การฝึกอบรมเพื่อทำหน้าที่ในคณะกรรมการต่าง ๆ¹⁸ จนกระทั่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 กระบวนการโน้มน้าวในสหรัฐอเมริกายิ่งพัฒนาไกลขึ้นไปอีก สื่อสารมวลชนทุกแขนงได้รับผลกระทบด้วยกันทั้งสิ้น ตลอดจนการเข้ามาใหม่ของเทคโนโลยีพิมพ์ดีดยิ่งเพิ่มความสามารถของอุตสาหกรรมล็อบบี้และความสามารถของนักโน้มน้าวในการติดต่อปะทะกับผู้คนได้มากขึ้น¹⁹

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการโน้มน้าวในสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาเป็นพิเศษในลักษณะที่เป็นที่คาดหมายได้ว่าในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ อาทิ กระบวนการทางนิติบัญญัติมักจะต้องมีนักโน้มน้าวที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นกลไกสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ จนบางคนเรียกนักโน้มน้าวในกรุง Washington D.C. ว่าเป็นสภาที่สามของคองเกรส (the third house of Congress)²⁰

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประวัติความเป็นมาของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวสมัยใหม่ดำรงอยู่ในลักษณะของอุตสาหกรรมได้ถือกำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรก อย่างไรก็ตาม มีแนวความคิดอีกทางหนึ่งเห็นว่าคำว่านักโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่จริงแล้วมาจากสหราชอาณาจักร เพราะในรัฐสภาจะมีโถงที่เรียกว่า the Members' Lobby or the Central Lobby of the Palace

¹⁷ Ibid., para.5

¹⁸ Ibid., para.6

¹⁹ Ibid., para.7

²⁰ James K. Pollock Jr, "The Regulation of Lobbying," *The American Political Science Review* 21, 2 (1927). p.336

of Westminster ซึ่งถูกสร้างขึ้นใหม่เมื่อช่วงปี 1854²¹ แต่ไม่ว่าอย่างไร กรณีก็จะเห็นได้ว่า กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มนำนั้นมีมานานมากแล้ว แต่ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นในช่วงสอง ศตวรรษที่ผ่านมาจนนำไปสู่การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นมาจัดการดูแลความเรียบร้อยของ กระบวนการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การออกกฎระเบียบหรือกฎหมายขึ้นมาควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว มักจะประสบปัญหาจากการต่อต้านโดยเฉพาะจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับความได้เปรียบของการมีอยู่ของกระบวนการดังกล่าว อาทิ กลุ่มนักธุรกิจที่มักจะไว้วางใจว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐโดยไม่จำเป็น เป็นการทำลายกลไกตลาดเสรีและเศรษฐกิจของประเทศ²² ซึ่งมักกล่าวอ้างว่าเป็นอคติต่อภาคธุรกิจและการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจที่เป็นอนุรักษ์นิยมทางเศรษฐกิจมักจะมีมุมมองต่อการออกกฎหมายควบคุมของรัฐที่เข้มงวดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี²³

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศตะวันตกและประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ จำนวนหนึ่งได้มีรายงานที่ได้สรุปถึงความสำคัญของการออกกฎระเบียบหรือกฎหมายขึ้นมาควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ แม้ว่ากระบวนการโน้มน้าวจะเป็นกระบวนการที่สำคัญในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและโดยธรรมชาติไม่ใช่กระบวนการที่ทุจริต²⁴ แต่ถ้าหากมีอิทธิพลมากเกินไปอาจทำให้เกิดความเสี่ยงในกระบวนการออกนโยบาย โดยทำให้เสียสมดุลของการสะท้อนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการออกนโยบาย และทำให้พลเมืองขาดความมั่นใจในระบบงานของรัฐได้²⁵ กล่าวคือ การเติบโตของกระบวนการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วมและความ

²¹ Lionel Zetter, *Lobbying*, 3rd edition (Harriman House, 2014), chap. 1, sec. 2, para. 8, <https://www.perlego.com/book/1415736/lobbying-pdf>.

²² Benjamin C. Waterhouse, "[Lobbying America](https://www.perlego.com/book/735840/lobbying-america-pdf)" (2013), <https://www.perlego.com/book/735840/lobbying-america-pdf>. chap. 1, para. 1,

²³ *Ibid.*, para.3

²⁴ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD, 2014), online: <<http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>>.

²⁵ OECD, *Government at a Glance 2015* (OECD, 2015) at 12, online: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page3>.

โปร่งใสตรวจสอบได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจได้รับผลกระทบ เพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบายด้วย²⁶

สำหรับประเทศไทยนั้น ด้วยความรวดเร็วของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ระบอบการปกครองเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง และภายใต้ระบอบเช่นนี้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเมืองเพิ่มขึ้นมหาศาล ไม่ว่าจะผ่านการมีส่วนร่วมโดยตรงผ่านการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือเป็นการโน้มน้าวแบบกลุ่ม²⁷ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่มีผลสำคัญต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะมากขึ้นทุกวัน กล่าวคือปรากฏการณ์การเมืองแบบธุรกิจการเมือง ผสมไปกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semidemocratic polity) ทำให้เกิดการเกิดใหม่และการขยายตัวของกิจกรรมแบบกลุ่มอันรวมถึงการโน้มน้าวแบบกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองในท้ายสุด²⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเป็นกระบวนการที่มีมาช้านานแต่อาจอยู่ในระบบต่าง ๆ ตามแต่ละยุคสมัยใช้เรียกกันไป อีกทั้งเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประชาชนทั่วไปในการเมืองมีมากขึ้น ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันแล้วแต่บริบทและพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศนั้น อย่างไรก็ตามในกระบวนการโน้มน้าวและอุตสาหกรรมการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวสมัยใหม่นั้น ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นต้นแบบหรือผู้ริเริ่มของการวางบทบาทของนักโน้มน้าวในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะอันนำไปสู่การออกกฎหมายและระเบียบขึ้นมากควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศ จนเป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้จะมีเสียง

²⁶ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation (OECD Publishing, 2009), online: <<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>>.

²⁷ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence," *Asian Survey* 28,4 (April 1988): 452.

²⁸ *Ibid.*, 456

คัดค้านจากภาคธุรกิจ แต่เห็นได้ชัดว่ามีความจำเป็นจนสามารถผลักดันกฎหมายได้สำเร็จในหลายประเทศ

2.1.2 ความหมายและลักษณะของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

เมื่อทราบถึงประวัติความเป็นมาของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว เพื่อให้เข้าใจถึงข้อความคิดโดยทั่วไปของความเข้าใจต่อการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในทางสากล รวมถึงลักษณะต่าง ๆ ของการโน้มน้าวเพื่อให้เข้าใจโดยทั่วไปถึงการทำงานของนักโน้มน้าวในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นความรู้พื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเข้าใจถึงกรณีศึกษาได้ดียิ่งขึ้นอีกทั้งเป็นการปูพื้นฐานความรู้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์อื่น ๆ ในหัวข้อถัดไป โดยแบ่งการศึกษาในส่วนนี้ได้แก่ ความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และลักษณะของการโน้มน้าว

2.1.2.1 ความหมายของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

คำว่า การโน้มน้าว หรือ นักโน้มน้าว เป็นคำที่ค่อนข้างเป็นประเด็นอื้อฉาว กล่าวคือ ค่อนข้างจะไปในทางลบและมีชื่อเสียงไม่ดีเท่าใดนัก โดยเฉพาะเมื่อชื่อเหล่านั้นมักไปปรากฏอยู่คู่กับคำว่าคอร์รัปชัน หรือการแลกเปลี่ยนอิทธิพล ทำให้นักโน้มน้าวมักจะเสี่ยงไปใช้คำอื่นแทน เช่น ผู้ประสานงานของรัฐสภา หรือผู้ดูแลการประชาสัมพันธ์ทางการเมือง เป็นต้น²⁹ นอกจากนี้ แม้แต่เดิม คำทรัพย์พวกนี้มักใช้เฉพาะกิจกรรมที่ไปข้องเกี่ยวกับงานทางนิติบัญญัติ แต่ปัจจุบันนั้นครอบคลุมถึงงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการบางประเภทแล้วเช่นกัน³⁰

แม้ว่าทั้งในทางวิชาการ วรรณกรรม หรือในเอกสารที่เป็นราชการหรือที่ออกโดยเอกชนล้วนแล้วแต่ไม่มีฉันทามติในเรื่องนิยามในทางสากลโลก อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี มีข้อเสนอแนะของ OECD หรือกลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development) ว่าในการนิยามคำว่า “การโน้มน้าว” จะต้อง

²⁹ Liliana Mihut, "Lobbying in the United States and the European: New Developments in Lobbying Regulation," Romanian Journal of European Affairs (2008). p. 5

³⁰ Ibid., 6.

ตรงไปตรงมา ครอบคลุม และเพียงพอที่จะป้องกันการเกิดช่องว่างของกฎหมายหรือการตีความที่ผิด³¹ ดังนั้นแม้จะมีการกำหนดนิยามต่างกันต่างหาก แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะไปในทางเดียวกัน อาทิ The Public Relations Institute of Ireland (PRII) ได้ให้นิยามไว้ว่า ความพยายามอย่างเป็นพิเศษที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงนั้น และจะต้องประกอบไปด้วยการนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นปัญหาของนโยบายในแง่牟มใดหรือการสร้างกลไกเพื่อการจัดการดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือการตัดสินใจใดทางนโยบายขององค์กรที่เป็นผู้ออกนโยบาย³²

นอกจากนี้ The European Commission ได้วางนิยามอย่างทั่วไปไว้ว่า การโน้มน้าวคือการติดต่อปรึกษาหารือไม่ว่าจะทางวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรกับเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทางนโยบาย หรือการตัดสินใจทางปกครอง หรือองค์กร Transparency International (TI) ให้นิยามไว้ว่าคือ การติดต่อสื่อสารไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับเจ้าหน้าที่สาธารณะ หรือผู้ตัดสินใจทางการเมือง หรือผู้แทนต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในนามของตนเองหรือในนามของผู้อื่น ทั้งนี้ รวมถึงทุกกิจกรรมที่เจตนาที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐหรือราชการหรือสถาบันใด ๆ ที่ใกล้เคียงกัน โดยการกำหนดบทบาทนิติภายใต้จะต้องสะท้อนถึงบริบทของสภาพแวดล้อม³³

ดังนั้น ในความหมายที่กว้างที่สุดอาจกล่าวได้ว่า การโน้มน้าวคือกระบวนการที่มุ่งหมายต่อการมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนหรือของคนหรือกลุ่มที่ตนทำแทน นอกจากนี้หนึ่งในองค์ประกอบของการโน้มน้าวคือ นักโน้มน้าวซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ และกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนอำนาจมหาชนเพื่อสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจ³⁴ โดยบุคคลผู้นั้นอาจเป็นนักโน้มน้าวมืออาชีพ

³¹ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD, 2014), online: <<http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>> p. 38.

³² OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 2: Promoting integrity by self-regulation (OECD, 2012) at 23, online:

³³ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," *Global corruption in Global corruption : Law, theory & practice* (2018). pp. 892 – 893.

³⁴ A Aneta J. Mironczuk, "Lobbying in a Democratic State of Law: meaning and judgment," *Revista Persona y Derecho* (2015). p. 151.

(professional lobbyists) หรือไม่ใช่มืออาชีพ (non-professional lobbyists) แต่อาจทำหน้าที่ โน้มน้าวได้ เช่น ทนายความ ดังนั้นกระบวนการโน้มน้าวอาจจัดทำขึ้นโดยบริษัทด้านการ ประชาสัมพันธ์ หรือบริษัทที่ให้คำปรึกษา หรือสำนักงานกฎหมาย หรือองค์กรทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงบรรดาองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่างๆ³⁵ อนึ่ง มักจะพบว่ากฎหมายมักมุ่งกำกับควบคุมดูแล นักโน้มน้าวมืออาชีพ (professional lobbyists) มากกว่ากลุ่มอื่น รวมถึงกำหนดหน้าที่เป็นพิเศษ เช่น หน้าที่ในการจดทะเบียน เป็นต้น³⁶ กล่าวคือ นักโน้มน้าวอาจอยู่ในรูปแบบของบริษัทให้คำปรึกษา ก็ ได้ หรือในฐานะพนักงานคนหนึ่งของบริษัทที่ทำหน้าที่ดังกล่าว หรือจะเป็นทนายความที่ทำงานใน สำนักงานกฎหมายหรือบริษัทห้างร้าน หรือจะเป็นกลุ่ม Think Tank ที่เป็นนักวิชาการหรือนักวิจัย หรือจะเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้อีกเช่นกัน³⁷

การใช้ภาษาที่กว้างในลักษณะนี้เพื่ออธิบายความหมายนั้นสะท้อนความซับซ้อนของ อุตสาหกรรมการโน้มน้าว เพราะการพูดคุยปกติระหว่างพลเมืองกับรัฐอาจกลายเป็นการติดต่อ โดยตรงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และผู้ตรากฎหมาย หรือแม้แต่กระทำโดยอ้อมเช่นวิธีการแบบ Grassroots ซึ่งเป็นการโน้มน้าวโดยอ้อม อาทิ การรณรงค์ในประเด็นปัญหาบางอย่างเพื่อเปลี่ยน ความเห็นสาธารณะในเรื่องนั้น อีกทั้งนักโน้มน้าวเองอาจทำงานในนามขององค์กรหรือผลประโยชน์ รูปแบบต่าง ๆ เช่น แทนกลุ่มผลประโยชน์จากภาคธุรกิจ จากกลุ่มพลเมือง หรือองค์กรที่รณรงค์ใน ประเด็นสาธารณะ และอาจโน้มน้าวในประเด็นด้านต่าง ๆ ได้หลากหลายเช่น เพื่อสมาคมการค้า เพื่อ เหตุผลทางสิ่งแวดล้อม และประเด็นสาธารณะอื่น ๆ ที่กระทบกับสิทธิพลเมือง³⁸

การใช้ภาษาที่กว้างในลักษณะนี้เพื่ออธิบายความหมายนั้นสะท้อนความซับซ้อนของ อุตสาหกรรมการโน้มน้าว เพราะการพูดคุยปกติระหว่างพลเมืองกับรัฐอาจกลายเป็นการติดต่อ โดยตรงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และผู้ตรากฎหมาย หรือแม้แต่กระทำโดยอ้อมเช่นวิธีการแบบ Grassroots ซึ่งเป็นการโน้มน้าวโดยอ้อม อาทิ การรณรงค์ในประเด็นปัญหาบางอย่างเพื่อเปลี่ยน ความเห็นสาธารณะในเรื่องนั้น อีกทั้งนักโน้มน้าวเองอาจทำงานในนามขององค์กรหรือผลประโยชน์ รูปแบบต่าง ๆ เช่น แทนกลุ่มผลประโยชน์จากภาคธุรกิจ จากกลุ่มพลเมือง หรือองค์กรที่รณรงค์ใน

³⁵ Ibid., 152

³⁶ Ibid., 153

³⁷ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying." p. 893.

³⁸ Ibid.,

ประเด็นสาธารณะ และอาจโน้มน้าวในประเด็นด้านต่าง ๆ ได้หลากหลายเช่น เพื่อสมาคมการค้า เพื่อเหตุผลทางสิ่งแวดล้อม และประเด็นสาธารณะอื่น ๆ ที่กระทบกับสิทธิพลเมือง³⁹

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า การโน้มน้าวคือความพยายามเพื่อมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ และนักโน้มน้าวคือบุคคลที่พยายามมีอิทธิพลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายนั้น โดยอาจรวมถึงการโน้มน้าวเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพการณ์ปัจจุบัน (status quo)⁴⁰ และกระบวนการโน้มน้าวอาจมาทั้งในรูปแบบของนักโน้มน้าวประจำบริษัท (In-house Lobbyists) ที่ประจำอยู่ในแผนกของบริษัทนั้นแต่ได้รับค่าตอบแทนเพื่อการโน้มน้าวแทนบริษัทหรือในรูปแบบของนักโน้มน้าวมืออาชีพ (professional)⁴¹

2.1.2.2 ลักษณะของการโน้มน้าว

การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายในลักษณะการโน้มน้าวสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีนิยามจำกัดดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยมากกระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีการจำกัดเฉพาะการกระทำใดการกระทำหนึ่งเท่านั้นที่จะเข้าลักษณะโน้มน้าว ทั้งนี้ เพราะตามที่ได้กล่าวไปในส่วนของประวัติความเป็นมาแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอด รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง โดยอาจเป็นการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ อาจเป็นการนำเสนอความคิดหรือประเด็นปัญหาที่ดี อาจเป็นการเขียนรายงานเพื่อสรุปประเด็นปัญหาเพื่อชักจูงที่ดี หรืออาจรวมไปถึงการโทรพูดคุยทางไกลหรือการนัดทานอาหารกลางวันร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้⁴²

ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพการทำงานของนักโน้มน้าวโดยทั่วไป โดยหลักแล้วเครื่องมือของนักโน้มน้าวในการทำหน้าที่โน้มน้าวในนโยบายสาธารณะต่าง ๆ จะต้องมีความพร้อมและวางแผนเป็นลำดับขั้นตอน ตลอดจนเตรียมพร้อมอุปกรณ์เครื่องมือให้เรียบร้อย อาจพอสรุปออกมาได้เป็น 7 วิธีการ⁴³ ได้แก่

³⁹ Ibid.,

⁴⁰ Raj Chari, "Regulating Lobbying: A global comparison, 1st Edition " (2019), <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf> .

⁴¹ Ibid., para.7

⁴² Ibid.,

⁴³ Lionel Zetter, "Lobbying, 3rd edition ". chap. 3, sec. 1 - 7,

ประการที่หนึ่ง การจับตาและวิเคราะห์ประมวลผล (Monitoring and Intelligence)

การจับตาและวิเคราะห์ประมวลผลเป็นสิ่งสำคัญในระบบการเมือง กล่าวคือเป็นการจับตาเพื่อทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อจับทิศทางของการทำงานในระบบการเมืองส่วนต่าง ๆ ได้ถูกต้อง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการโน้มน้าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับตาในระยะใกล้ชิด (Real-time) เพื่อให้ทันข้อมูลข่าวสารได้เร็วที่สุดเพื่อความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ โดยเหตุผลสำคัญในการจับตาและวิเคราะห์ข้อมูลในทางการเมืองเพื่อที่จะ:

- มีการพูดคุยอย่างไรในประเด็นที่เราให้ความสนใจ
- เพื่อค้นหาตัวนักการเมืองที่เคลื่อนไหวในประเด็นนั้น
- เพื่อจัดกลุ่มว่านักการเมืองคนใดสนับสนุน ต่อต้าน หรือเป็นกลาง
- เพื่อค้นหาว่ามีร่างกฎหมายหรือระเบียบข้อใดเสนอขึ้นใหม่ทีอาจเป็นประโยชน์ต่อคุณหรือลูกความได้

- เพื่อสร้างคลังข้อมูลการเมืองที่เกี่ยวข้องเพื่อการโน้มน้าวในขณะนั้นหรือในอนาคตต่อไป

- เพื่อค้นหาโอกาสในการโต้ตอบกับนักการเมืองที่อาจยกประเด็นขึ้นมาอภิปราย
- เพื่อรวบรวมข้อมูลหลักฐานของประสบการณ์ที่สำเร็จในการโน้มน้าวเพื่อแสดงแก่เพื่อนร่วมงานหรือลูกความที่ต้องการจะดู

ทั้งนี้ การติดตามดูเพื่อจับตาและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือสื่อออนไลน์ รวมถึงการจ้างบริษัทเพื่อทำหน้าที่ตรงนั้นแทน

ประการที่สอง การเตรียมพร้อมข้อมูลอ้างอิง (Reference Titles)

หนังสืออ้างอิงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญสำหรับคนที่ทำงานสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานที่นั่งอยู่กับโต๊ะหรือที่ไหนควรเข้าถึงหนังสือหรือข้อมูลอ้างอิงได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องค้นหาออนไลน์ ทั้งนี้ อาจนำติดตัวเข้าห้องประชุมด้วยได้เพื่อที่จะได้สามารถอ่านประวัติหรือจำข้อมูลรายละเอียดของคณะกรรมการได้ทันที

ประการที่สาม การจัดทำแบบสำรวจความเห็น (Opinion Polling)

เครื่องมืออีกอย่างที่สำคัญ คือ การทำผลสำรวจความเห็น เพราะนั้นจะสามารถบอกได้ว่าตอนนี้สาธารณชนมีความเห็นอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องที่กำลังสนใจโน้มน้าว และเพื่อที่จะ

สามารถหาทางสร้างข้อความคิดเพื่อสื่อสารออกไปได้อย่างถูกต้อง โดยกระบวนการทำผลสำรวจหรือโพลมักจะมีบริษัทหรือองค์กรรับทำโพล โดยจะใช้วิธีการตามหลักวิชาเพื่อสำรวจความเห็นให้ได้แม่นยำที่สุด แต่อาจมีข้อผิดพลาดได้เช่นกัน

ประการที่สี่ การบริหารความสัมพันธ์ (Relationship Management)

การบริหารความสัมพันธ์สำคัญมากในงานสาธารณะ กล่าวคือ โดยมากบุคคลที่มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์กับสื่อมวลชนมักจะสร้างความสัมพันธ์ต่อกัน โดยนักโหม้มน้ำวต้องทำแบบเดียวกันกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะบุคคลเหล่านั้นจะเป็นคนที่นักโหม้มน้ำวจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการพูดคุยหรือสังสรรค์ รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโหม้มน้ำวที่นักโหม้มน้ำวจะต้องโหม้มน้ำวชักจูงโหม้มน้ำวบุคคลเหล่านี้ในอนาคต

ประการที่ห้า การรณรงค์ในโลกออนไลน์ (Online Campaigning)

ในยุคดิจิทัล อีเมลล์เหมือนจดหมายกระดาษ โดยจากผลสำรวจเห็นว่าไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องความสนใจของคนรับสารจากอีเมลล์และจดหมายกระดาษ ขณะที่การรณรงค์ในโลกออนไลน์นั้นทรงพลังพอกับการเขียนคำร้องเรียนและง่ายกว่าที่จะดำเนินการ ทำให้การรณรงค์ในโลกออนไลน์เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่สำคัญของนักโหม้มน้ำว อีกทั้งง่ายต่อการที่นักการเมืองจะเห็นและให้ความสนใจ กล่าวคือ นักการเมืองย่อมให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาที่กำลังเกิดการรณรงค์มากกว่าการอธิบายผ่านอีเมลล์หรือจดหมายกระดาษ

ประการที่หก การสื่อสารประเด็น (Messaging)

การสื่อสารประเด็นสามารถเรียกได้ว่าเป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ โดยวิธีการที่ง่ายที่สุดที่จะสื่อประเด็นคือการรวบรวมคนสำคัญเข้ามาประชุมร่วมกัน และแจกแจงประเด็นปัญหาและถามความเห็นของแต่ละคนแล้วรวบรวมวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง หลังจากนั้นจึงเริ่มมีออกแบบวิธีการสื่อสารประเด็น ได้แก่ การสร้างเรื่องเล่า การสร้างเรื่องราวกระตุ้น การสร้างคำขวัญ ตราสัญลักษณ์ เป็นต้น เพื่อสื่อสารกับผู้คนที่ได้อย่างสร้างสรรค์

ประการที่เจ็ด การจัดการกับสื่อ (The Media)

สื่อสามารถกลายเป็นดาบสองคมได้ กล่าวคือ สามารถช่วยหรือทำลายการโหม้มน้ำวได้แต่จะมีพลังที่สูงมากในการโหม้มน้ำวคนทั่วไปและนักการเมืองให้หรือไม่ให้ปฏิบัติตนอย่างไร อย่างไรก็ดี นักโหม้มน้ำวสามารถอาศัยสื่อช่วยกดดันนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยอ้อมผ่านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งสามารถจ้างบริษัทที่เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารมาช่วยเพื่อเพิ่มโอกาสสำเร็จ

จากกรณีจะเห็นได้ว่าในกระบวนการโน้มน้าวมีพื้นที่ของคนมากมายมากกว่าเป็นแค่พื้นที่ของนักโน้มน้าวเพียงลำพัง อีกทั้งนักโน้มน้าวจะต้องจัดการความสัมพันธ์และประเด็นปัญหาที่สนใจจะผลักดันให้ถูกต้องเหมาะสม เพราะบรรดานักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหลากหลายสูงมาก ดังนั้น จึงต้องมีการพูดคุยพบปะเพื่อสร้างความสัมพันธ์กันกับผู้คนเหล่านั้น โดยจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่คงอยู่ระยะยาวและมีประสิทธิภาพ⁴⁴

สำหรับประเทศไทยนั้น กระบวนการโน้มน้าวแม้จะไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดให้นิยามหรือคำจำกัดลักษณะของการโน้มน้าวแบบเช่นในต่างประเทศ แต่หน่วยงานราชการไทยเองคุ้นเคยกับเรื่องดังกล่าวดี กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวในประเทศไทยมีอยู่มาเสมอ เช่น กระบวนการโน้มน้าวด้านสุขภาพในเรื่องบุหรี่ หรือการที่สมาชิกรัฐสภาของไทยมีความสนใจกระบวนการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวในต่างประเทศ เช่น เวียดนาม⁴⁵ เหล่านี้ชัดเจนว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอยู่ในความรับรู้และความเข้าใจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กับนักโน้มน้าวในประเด็นต่าง ๆ กรณีจึงสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายและลักษณะของการโน้มน้าว

2.1.3 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

เวลาที่ผู้นำและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารกีดกันฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมาย หรือกรณีที่สามารถฝ่ายนิติบัญญัติกีดกันกลับไปฝ่ายบริหารหรือไปกีดกันเพื่อให้มีอิทธิพลต่อองค์กรตุลาการทางใดทางหนึ่ง โดยองค์กรในฝ่ายเหล่านี้ถือเป็นองค์กรที่สามารถจัดทำนโยบายสาธารณะได้กีดกันต่อกัน กรณีจะไม่ถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามกระบวนการโน้มน้าว เพราะถือว่าเป็นสถาบันซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในการออกนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยใช้อำนาจต่าง ๆ ผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁴⁶ หรือแม้แต่พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์เช่นกัน เพราะพรรคการเมืองจะเข้าไปปกครองหรือเข้าไปใช้อำนาจหรือกีดกันใด ๆ ได้ เพราะพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเสียงลงคะแนนมาก ดังนั้น พรรคการเมืองจะทำหน้าที่นำเสนอผลประโยชน์

⁴⁴ Bertram J. Levine, "The Art of Lobbying, 1st Edition " (2008), <https://www.perlego.com/book/1005834/the-art-of-lobbying-pdf>.

⁴⁵ สมาคมเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี 2558" ปี 2558.

⁴⁶ Thomas T. Holyoke, "Interest Groups and Lobbying, 2nd edition " (2020), <https://www.perlego.com/book/1705167/interest-groups-and-lobbying-pdf>.

อันหลากหลายเพื่อครอบคลุมคนทุกกลุ่ม แต่กลุ่มผลประโยชน์จะต้องมีเพียงประโยชน์ที่ต้องการเพียงหนึ่งเดียวร่วมกัน⁴⁷

ทั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์ หากแบ่งตามพื้นที่ความสนใจและผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงอาจสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้งหมด 13 ภาคส่วน⁴⁸ อันได้แก่

- กลุ่มผลประโยชน์การธนาคาร การเงิน ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ (Banking, Finance, Insurance, and Real Estate) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจในเรื่องทรัพย์สิน โดยเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลตั้งแต่เกิดจนตาย ตั้งแต่ความรวยความจน การจ่ายภาษี โอกาสทางอาชีพ การลงทุน หลังเกษียณ เป็นกลุ่มของผู้ที่มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพและเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสมาคมธนาคาร เป็นต้น

- กลุ่มผลประโยชน์บริการ การค้า และวิชาชีพ (Service, Trade, and Professional) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ค่อนข้างหลากหลาย รวบรวมธุรกิจย่อย ๆ ที่ไม่เข้าพวกอื่นด้วยกัน แต่เป็นกลุ่มที่ทรงพลังโดยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพและเศรษฐกิจ เช่น สมาพันธ์ธุรกิจอิสระ สมาคมธุรกิจขายส่งเปียร์ เป็นต้น

- กลุ่มผลประโยชน์สื่อสารมวลชน สื่อบันเทิง และข้อมูลข่าวสาร (Media, Entertainment, and Information) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ด้านสื่อสารมวลชนและวงการบันเทิง เป็นกลุ่มที่มีพลังทางสังคมสูงจนแม้แต่รัฐบาลรับทราบ โดยมากความสนใจของกลุ่มมักเกี่ยวพันกับนโยบายสาธารณะ เรื่องเทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น อินเทอร์เน็ต หรือกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

- กลุ่มผลประโยชน์สาธารณสุขและการแพทย์ (Health and Medical) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจผลประโยชน์ทางวิชาชีพและเศรษฐกิจ โดยมักจะให้ความสนใจแก่การวางกรอบการปฏิบัติงานของบุคลากรสาธารณสุข ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ยารักษาโรค ธุรกิจโรงพยาบาล หรือประกันสุขภาพ เป็นต้น

- กลุ่มผลประโยชน์การเกษตร (Agriculture) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจเรื่องผลผลิตทางการเกษตรและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของภาครัฐในการประกอบเกษตรกรรม เช่น สหภาพชาวนา เป็นต้น

⁴⁷ Ibid., para.4

⁴⁸ Immanuel Ness, "Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States, 1st Edition " (2015), <https://www.perlego.com/book/1643111/encyclopedia-of-interest-groups-and-lobbyists-in-the-united-states-pdf>.

- กลุ่มผลประโยชน์สิ่งแวดล้อม (Environment) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้ความสนใจกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบของประชากร รวมไปถึงมลภาวะต่าง ๆ เช่น มลภาวะทางน้ำหรือทางอากาศ ตลอดจนผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ต่อธรรมชาติและสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ อาทิ ภาวะโลกร้อน

- กลุ่มผลประโยชน์อุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการคมนาคม (Industry, Construction, and Transport) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ดูแลอุตสาหกรรมหนักจำพวกการก่อสร้างสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน

- กลุ่มผลประโยชน์แรงงาน (Labour) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจเรื่องของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นทั้งสิทธิแรงงานหรือการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนการจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ

- กลุ่มผลประโยชน์สิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน (Civil and Human Rights) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คอยผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิทธิพลเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ หรือสิทธิมนุษยชน

- กลุ่มผลประโยชน์แนวคิดทางการเมือง ศาสนา และแนวคิดความเชื่อ (Political, Religious, and Ideological) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในเรื่องความคิดความเชื่อ ทั้งเรื่องศาสนาและการเมืองทั้งชายและขวา บางกลุ่มอยู่ในรูปแบบของนักวิชาการที่ตั้งเป็นสถาบันวิจัย (Think Tanks) เป็นต้น

- กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเชื่อเรื่องหนึ่งร่วมกัน (Single Issue) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในทางสังคมที่ก่อตั้งบนประเด็นร่วมกันประเด็นเดียวเพื่อผลักดันให้สำเร็จ เช่น ในอดีตสหรัฐอเมริกา มีกลุ่มเรียกร้องการมีทาสในประเทศ ถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์นี้

- กลุ่มผลประโยชน์ด้านอัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในเรื่องอัตลักษณ์ของบุคคลที่กว้าง ตั้งแต่เรื่องเชื้อชาติ ภาษา อาชีพ กลุ่มเฟมินิสต์อยู่ในกลุ่มนี้เช่นกัน

- กลุ่มผลประโยชน์ต่างชาติ (Foreign) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของรัฐบาลต่างชาติที่ต้องผลักดันวาระบางประการในประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาจะมีกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจำนวนมาก เพราะการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบทั่วโลก

จากกรณีหากให้จัดประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายเข้าด้วยกันจะสามารถมีหลายแนวทาง ตัวอย่างเช่น กลุ่มผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) ที่เป็นกลุ่มผลักดันประโยชน์

ส่วนตนของกลุ่ม อาทิ กลุ่มที่สนใจผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่สนใจผลักดันประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ⁴⁹

อย่างไรก็ดี อีกแนวคิดแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ออกเป็นสามประเภท ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic) อาทิ องค์กรธุรกิจและสมาคมธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ (Professional) อาทิ สมาคมการค้าและชานา และสุดท้ายคือกลุ่มผลประโยชน์ทางสาธารณะ (Public) หรืออาจเรียกว่าทางสังคมพลเมืองและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ (Civil society and non-governmental organisation (NGO)) โดยอาจเรียกสั้น ๆ ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม อาทิ กลุ่มที่สนใจประเด็นสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยทั้งหมดนี้อาจถือว่าเป็นนักโน้มน้าวได้หากต้องการมีอิทธิพลต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อสนองผลประโยชน์ของกลุ่มตน ตัวอย่างเช่น กลุ่มองค์กรธุรกิจพยายามที่จะกดดันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ลดภาษีนิติบุคคล หรือองค์กรชานาโน้มน้าวกระทรวงเกษตรให้อุดหนุนราคาผลผลิตทางการเกษตร หรือกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต้องการให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมผลักดันกฎหมายเพื่อป้องกันผลเสียต่อธรรมชาติ

สำหรับประเทศไทย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ย่อมมีเหมือนกับนานาอารยประเทศที่ได้ปฏิรูปประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่และเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จากทั้งภาคธุรกิจและภาคประชาชนปรากฏตามพาดหัวข่าวอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อที่จะวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายกับนักโน้มน้าวให้ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมควรได้รับการกำกับดูแลมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ หรือเคร่งครัดกำกับเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเดียว

2.1.4 ผลกระทบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายถึงผลกระทบของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่อาจเกิดขึ้นได้โดยอาจเกิดผลกระทบทางการเมืองในเรื่องความเชื่อมั่นและความโปร่งใสของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ และผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการโน้มน้าวที่ไม่มีการกำกับควบคุมดูแลซึ่งอาจนำไปสู่การคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้หัวข้อ

⁴⁹ Raj Chari, "Regulating Lobbying: A global comparison, 1st Edition ". chap. 1, sec. 1, para. 3

นี้จึงอธิบายเพื่อเป็นข้อพิจารณาอีกประการว่าเหตุใดจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาควบคุมดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

2.1.4.1 ผลกระทบทางการเมือง

แม้กระบวนการโน้มน้าวจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมานานนับหลายศตวรรษ และแม้จะได้รับการยอมรับว่าสามารถคงอยู่ได้ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ หากใช้อย่างเหมาะสมอาจเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ระบบการเมืองและการออกนโยบายสาธารณะ เพราะนักโน้มน้าวสามารถเป็นตัวกลางคอยเชื่อมผู้มีอำนาจและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวที่เหมาะสมจะสร้างคุณภาพให้แก่กระบวนการออกนโยบายสาธารณะ แต่การเข้าถึงที่ไม่ได้รับการตรวจสอบหรือกำกับระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่มุ่งหวังในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลสูงเกินสมควรซึ่งอาจส่งผลเสียต่อหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมในการนำเสนอถ้อยหน้า กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวแบบดังกล่าวอาจทำลายความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อสถาบันทางการเมือง หากปราศจากกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพมากำกับ กรณีอาจกลายเป็นกระบวนการที่ปิดกั้นและไม่มีเข้าถึงคนในวงกว้าง⁵⁰

2.1.4.2 ผลกระทบทางสังคม

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยคือการเปิดกว้างและความเท่าเทียม เพราะระบบจะไปส่งเสริมให้พลเมืองออกมาตรวจสอบและลงโทษการคอร์รัปชันได้ ดังนั้น หากต้องการให้การโน้มน้าวยังคงสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะต้องให้กระบวนการโน้มน้าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปิดเผยและความโปร่งใส⁵¹ ตามหัวข้อที่กล่าวไปข้างต้นในเรื่องผลกระทบทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างธุรกิจและการเมืองเพิ่มโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันได้⁵²

นอกจากนี้ หากมีอิทธิพลมากเกินไปอาจทำให้เกิดความเสี่ยงในกระบวนการออกนโยบายโดยทำให้เสียสมดุลของการสะท้อนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ใน กระบวนการออก

⁵⁰ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying." p. 895.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid., 896

นโยบาย และทำให้พลเมืองขาดความมั่นใจในระบบงานของรัฐได้⁵³ กล่าวคือ การเติบโตของ กระบวนการโน้มน้ำหนักโดยนักโน้มน้ำหนักอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วม ตลอดจน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจถูกทำให้เสียไป ได้เพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่ม ผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบายด้วย⁵⁴

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงในลำดับสูงมาก ภายใต้ สถานการณ์แบบนี้ที่ภาคธุรกิจมีอำนาจทุนสูงย่อมมีโอกาสที่อาจเกิดผลกระทบทางการเมืองในเรื่อง ความโปร่งใสเพราะขาดโอกาสการเข้าถึงอำนาจหรือตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขณะเดียวกันผลกระทบทางสังคมก็มีโอกาสเกิดขึ้นได้สูงที่อาจนำไปสู่การคอร์รัปชันรูปแบบอื่น ๆ ได้ อีกต่อไปประกอบกับความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะมีโอกาสเสนอความต้องการจะ ยิ่งห่างมากขึ้นตามไปอีก⁵⁵

2.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายกับนักโน้มน้ำหนัก

ในหัวข้อนี้เป็นการอธิบายถึงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมาย กับนักโน้มน้ำหนัก เพื่อเป็นความรู้พื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเข้าใจถึงกรณีศึกษาได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปู พื้นฐานความรู้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์อื่น ๆ ในหัวข้อถัดไป โดยแบ่งการศึกษาในส่วนนี้ ได้แก่ ปัจจัย และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีทางการเมือง ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการกำหนดความผิดทางอาญา และปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

2.2.1 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต

ในหัวข้อนี้เป็นการอธิบายถึงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมาย กับนักโน้มน้ำหนัก เพื่อเป็นความรู้พื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเข้าใจถึงกรณีศึกษาได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปู พื้นฐานความรู้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์อื่น ๆ ในหัวข้อถัดไป โดยแบ่งการศึกษาในส่วนนี้ ได้แก่ ปัจจัย

⁵³ OECD, "Government at a Glance [Online]," (2015), http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page3.

⁵⁴ OECD, "Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume ", <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2-9789264084940-en.htm>.

⁵⁵ ชุตินันท์ สวงนประสิทธิ์, "4 เหตุความเหลื่อมล้ำไทยที่ไม่ได้เกิดจากความจน แต่ทำให้คนไทยจนลงเรื่อยๆ [ออนไลน์]," (2021), <https://thestandard.co/4-causes-of-inequality-in-thailand/> [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีทางการเมือง ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดทางอาญา และปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการโน้มน้าวมีโอกาสนำไปสู่พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจกระทำโดยนักโน้มน้าวและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และการป้องกันการคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใสจะเป็นการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทางนโยบายของภาครัฐในเรื่องว่าการตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปตามเนื้อหาสาระมากกว่าการตัดสินใจจากผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งจะทำให้สาธารณชนเสียความมั่นใจไปได้ อีกทั้งกระบวนการโน้มน้าวเองจะมีความเสี่ยงที่จะไปสู่ผลลัพธ์ของการออกนโยบายที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵⁶ ทำให้ต้องศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อเข้าใจว่าเหตุจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าว

2.2.1.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client Theory)

ทฤษฎีอุปถัมภ์ เป็นทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนระหว่างกัน โดยอาจพบได้ในความสัมพันธ์ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการ บริษัทห้างร้าน และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งสามารถอธิบายจำแนกลักษณะพิเศษออกเป็นสามประการดังนี้

ประการแรก เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นมิตร แต่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีอำนาจหรือสถานะไม่เท่าเทียมกัน

ประการต่อมา เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนฐานของการแลกเปลี่ยนกันและกัน โดยต่างฝ่ายต่างรับรู้และจะปฏิบัติตามกฎดังกล่าวในการแลกเปลี่ยน โดยความสัมพันธ์จะคงอยู่ต่อเมื่อสิ่งที่แต่ละฝ่ายได้รับ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามเกิดความพอใจในสิ่งที่ได้รับ

ประการสุดท้าย เป็นความสัมพันธ์ที่เฉพาะและเป็นส่วนตัว⁵⁷

จากกรณีจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการโน้มน้าวย่อมเป็นการกระทำของเอกชนกับรัฐซึ่งมีอำนาจและสถานะเหนือกว่า โดยเข้าองค์ประกอบประการแรก ต่อมาเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนฐานของการแลกเปลี่ยนกันและกันโดยต่างฝ่ายต่างรับรู้และจะปฏิบัติตามกฎดังกล่าวในการ

⁵⁶ Yee-Fui Ng, "Regulating the Influencers: The Evolution of Lobbying Regulation in Australia," (2020). pp. 509-510.

⁵⁷ Robert R. Kaufman, "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems," Comparative Studies in Society and History (1974). p. 285

แลกเปลี่ยนและจะคงความสัมพันธ์นั้นไว้ตราบเท่าที่พอใจในสิ่งที่ได้รับมาจากการแลกเปลี่ยน กรณีจึงเห็นว่าในกระบวนการโน้มน้าวนั้นนักโน้มน้าวซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ซึ่งนโยบายสาธารณะ และกระบวนการโน้มน้าวมักกระทำโดยลับและเป็นส่วนตัว ดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาควบคุมกำกับกระบวนการโน้มน้าวให้โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพราะเป็นกระบวนการที่มีโอกาสนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เป็นบ่อเกิดของการทุจริตตามทฤษฎีข้างต้นได้

2.2.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับขั้นความต้องการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับขั้นความต้องการนี้เป็นทฤษฎีของ Maslow ที่ว่าด้วยความต้องการของมนุษย์โดยอาจแบ่งออกได้เป็นลำดับทั้ง 5 ขั้นตามลำดับ ได้แก่

ลำดับแรก คือ ความต้องการทางกายภาพ (PHYSIOLOGICAL NEEDS) กล่าวคือเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เป็นความต้องการดั้งเดิมของมนุษย์ เช่น น้ำ อาหาร ความอบอุ่น กล่าวคือ เป็นสิ่งที่อาจเห็นได้จริงในแต่ละวัน

ลำดับต่อมา คือ ความต้องการในความปลอดภัยมั่นคง (SAFETY-SECURITY NEEDS) เป็นความต้องการที่เกิดจากสัญชาตญาณของมนุษย์ที่ต้องการความปลอดภัย และมักมีปฏิกิริยาต่ออันตรายที่ค่อนข้างรุนแรง เช่น ร้องไห้

ลำดับถัดมา คือ ความต้องการความรัก ความเป็นเจ้าของ (BELONGINGNESS NEEDS) เป็นความต้องการในความสัมพันธ์อันดีกับคนทั่วไป โดยมนุษย์ทั่วไปมักมีความรู้สึกอยากผูกความสัมพันธ์กับคนด้วยกันอยู่เสมอ

ลำดับรองสุดท้าย คือ ความต้องการการได้รับการยกย่อง (ESTEEM NEEDS) เป็นความต้องการเพื่อตนเองและได้รับมาจากคนอื่น

ลำดับสุดท้าย คือ ความต้องการประจักษ์ตัวเอง (SELF-ACTUALIZATION NEEDS) เป็นความต้องการที่จะได้รับการเติมเต็มหรือเพื่อให้รู้สึกที่ตัวเองดีเยี่ยมหรือเก่งกาจเพียงใด กล่าวคือต้องการเป็นตัวอยู่ในแบบอุดมคติของตน⁵⁸

จากทฤษฎีข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับความทั่วไปของกระบวนการโน้มน้าว และนักโน้มน้าวแล้ว จะพบว่าโดยส่วนมากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีปัญหาจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจ

⁵⁸ Jennifer H. Gao Robert J. Taormina, *Robert J. Taormina, Jennifer H. Gao*, Maslow and the Motivation Hierarchy: Measuring Satisfaction of the Needs, (2013). pp. 156-159.

ในนโยบายสาธารณะมากเกินไป และมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับความสุขและความต้องการขั้นต้น ๆ มากมาหมดแล้ว แต่ลำดับรองสุดท้ายและลำดับสุดท้าย อาจเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความต้องการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์และเติมเต็มตนเอง ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาป้องกันและป้องปรามกระบวนการโน้มน้าวให้เกิดความพอเหมาะพอควรเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ ต่อไป

2.2.1.3 ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต (Fraud Triangle)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต (Fraud Triangle) ของโดนัลด์ อาร์ เครสซี (Donald R Cressey) ในทศวรรษ 1980 ที่ว่าการทุจริต มีโอกาสจะเกิดขึ้นสูงหากมีเหตุการณ์หรือปัจจัยเสี่ยงการทุจริต เกิดขึ้นทั้งสามด้าน ดังนี้

กรณีแรก มีความกดดันหรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) ผู้ทุจริตมีความกดดันให้กระทำทุจริต ซึ่งอาจเกิดจากความกดดันในการปฏิบัติงาน เช่น ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยได้ปฏิบัติเพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือเป็นความกดดันส่วนตัว เช่น ความเดือดร้อนทางการเงินหรือจากอุปนิสัยส่วนตัว

กรณีต่อมา มีโอกาสในการกระทำผิด (Opportunity) ได้แก่ โอกาสในการกระทำทุจริต โอกาสที่จะปกปิดการกระทำและโอกาสที่จะแปลงสภาพทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตโอกาสในการกระทำผิดที่เกิดจากจุดอ่อนในการควบคุมภายในที่จะป้องกันและค้นพบการทุจริตได้ทันเวลา ได้แก่ การควบคุมแบบป้องกัน เช่น ขาดการแบ่งแยกหน้าที่ที่สำคัญ การละเมิดหรือยกเว้นการควบคุมไม่ต้องได้รับการตรวจสอบ ขาดการควบคุมการเข้าถึงทรัพย์สิน ทำให้เกิดโอกาสการทุจริต หรือการควบคุมแบบค้นพบ เช่น ไม่มีระบบร่องรอย การตรวจสอบ (Audit Trail) ทำให้สามารถทำความผิดได้โดยไร้ร่องรอยหรือตรวจพบยาก และไม่มีระบบการควบคุมแบบอัตโนมัติหรือค้นพบได้ในเวลาเกิดจริง

กรณีสุดท้าย มีข้ออ้างหรือเหตุผลที่ผิด (Rationale) เช่น อ้างด้านความจำเป็นเดือดร้อนส่วนตัว อ้างว่าเป็นประเพณีทางธุรกิจไม่ทราบว่าเป็นความผิดเพราะเป็นสิ่งที่ใคร ๆ ก็ทำ หรืออ้างว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁵⁹

จากกรณีตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวมีโอกาสเกิดการกระทำทุจริตคอร์รัปชันสูง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบทฤษฎีทุจริตข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการโน้มน้าวโดย

⁵⁹ พชรน้อย วัชรธนพัฒนธาดา, "ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย (2563). หน้า 43.

นักโน้มน้าวมีโอกาสเป็นไปตามทฤษฎีข้างต้นอย่างยิ่ง กล่าวคือ อาจมีความกดดันหรือแรงจูงใจในเรื่องอำนาจหรือทรัพย์สิน อีกทั้งในเรื่องโอกาสกระทำความผิดที่ไม่มีมาตรการกฎหมายมาป้องกันโดยอัตโนมัติหรือมีความสนใจที่จะควบคุมแบบป้องกัน หรือกรณีข้ออ้างที่อาจเกิดขึ้นได้ว่าเป็นวิธีการในทางธุรกิจที่ผู้ได้ก็ปฏิบัติต่อกัน ดังนี้ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตข้างต้นบ่งชี้ถึงความจำเป็นของการมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดจากความกดดันหรือแรงจูงใจในกระบวนการโน้มน้าว ตลอดจนลดโอกาสหรือปิดไม่ให้มีข้ออ้างผ่านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

2.2.2 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีทางการเมือง

ล็อบบี้ยิสต์หรือนักโน้มน้าวจำเป็นต้องมีหน้าที่พลเมืองที่จะต้องสนับสนุนความดีร่วม (common good) ของสังคม กล่าวคือ ในกระบวนการโน้มน้าวจะต้องคิดถึงความดีเสมอและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการนั้น⁶⁰ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Public Interest Theory ของการออกกฎหมายซึ่งจะต้องมองว่ากฎหมายและผู้บังคับใช้ทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเสมอ⁶¹ ทำให้เป็นที่มาในแง่ที่ว่านักโน้มน้าวจะต้องสนับสนุนให้ออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ดี ทฤษฎี Pluralist Theory ของการออกกฎหมายนั้น ไม่สนใจประเด็นดังกล่าว แต่มองว่าตราบท่าที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงออกแล้ว ไม่ควรจะต้องไปคำนึงถึงความดีสาธารณะอีก เพราะกระบวนการนั้นจะสร้างกฎหมายที่สังคมยอมรับได้เองออกมา แต่ปัญหาของทฤษฎีคือไม่ใช่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าร่วมทุกคน⁶²

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดข้อความคิดว่าด้วย Public Choice ซึ่งอธิบายว่าด้วยโครงสร้างของระบบย่อมทำให้เกิดการที่บางกลุ่มผลประโยชน์ได้รับความสนใจว่าอีกกลุ่ม กล่าวคือ ด้วยระเบียบและกฎเกณฑ์ทั้งหลายนี้ได้นำไปสู่การที่กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งจัดตั้งอย่างเป็นระบบและไม่สนใจความดีร่วมข้างต้นได้เปรียบกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอใหม่ที่ชื่อว่า Capture Theory ซึ่งมองว่า พวกนักธุรกิจได้เปรียบเพราะพวกเขาควบคุมข้อมูลได้จากการโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁶⁰ Daniel T. Ostas, "THE LAW AND ETHICS OF K STREET Lobbying, the First Amendment, and the Duty to Create Just Laws," Business Ethics Quarterly (2007). p. 44.

⁶¹ Ibid., p. 46.

⁶² Ibid., p. 47.

จากกรณีจะเห็นได้ว่า มีความพยายามสร้างทฤษฎีเพื่อให้ความชอบธรรมในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ปฏิบัติโดยไม่สร้างผลกระทบทางการเมืองหรือทางสังคมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการโน้มน้าว ดังนี้ ทฤษฎีการเมืองข้างต้นจึงเป็นอีกปัจจัยที่ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวเพื่อที่ระบบการเมืองจะได้ทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ (Public Administration Theory) เป็นทฤษฎีการบริหารงานของรัฐที่มองว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชนเพราะว่ารัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไปรัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้น หรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เพื่ออำนวยการให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ

2.2.3 ปัจจัยและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

ในหัวข้อนี้ จะศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ เรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษในส่วนของ การข่มขู่ ยับยั้ง และการตัดโอกาสกระทำความผิด เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่อาจนำมาใช้เพื่อควบคุมและกำกับกระบวนการโน้มน้าวซึ่งกระทบต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ

1) การข่มขู่ ยับยั้ง (Intimidation, Deterrence) เป็นวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อสร้างประโยชน์สังคม (social benefits) เพราะการลงโทษใดสามารถยับยั้งผู้กระทำความผิดมิให้กลับไปทำผิดอีกได้ และยังยับยั้งมิให้ผู้อื่นเลียนแบบการกระทำความผิดได้ การลงโทษนั้นจะเกิดประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม⁶³

2) การตัดความสามารถในการกระทำความผิด (incapacitation) การจำคุกเป็นการตัดความสามารถมิให้ผู้กระทำได้กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่อยู่ในเรือนจำ เช่นเดียวกับกับการ

⁶³ ปกป้อง ศรีสนิท, กฎหมายอาญาชั้นสูง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561). หน้า 190

ประหารชีวิตจะตัดความสามารถมิให้ผู้กระทำความผิดตลอดไป การริบทรัพย์ที่ได้ใช้หรือมีไว้จะ สอดคล้องเช่นเดียวกัน

จากกรณีจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในกฎหมายอาญา นอกจากการแก้แค้นทดแทน หรือฟื้นฟู บำบัดผู้กระทำความผิด แล้วยังรวมไปถึงวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ ยับยั้ง และการตัดความสามารถในการ กระทำความผิด ซึ่งจะได้เห็นจากความทั่วไปในเรื่องกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามที่ได้ กล่าวไปในหัวข้อที่ผ่านมาว่า นักโน้มน้าวดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบ ซึ่งการจะบังคับให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเปิดเผยข้อมูลในการเป็นนักโน้มน้าวที่ดี หรือการ มาขึ้นทะเบียนเพื่อระบุตัวตนเพื่อสร้างความโปร่งใสก็จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อข่มขู่และยับยั้ง ตลอดจนอาจสามารถนำมาตัดความสามารถกระทำความผิดหากมีการละเมิดต่อ กฎหมายที่ได้ควบคุมและกำกับกระบวนการโน้มน้าว

2.3 หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

ในหัวข้อนี้เป็นการอธิบายถึงแนวทางของการร่างกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว (Guidelines on Lobbying Regulation) โดยอาศัยหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวซึ่งถูกวิเคราะห์และ ศึกษาโดยองค์การระดับนานาชาติ ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการโน้มน้าวของ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นหลักการทางกฎหมายว่าด้วย การโน้มน้าวที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นส่วน การกำหนดนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมาย และการกำหนด บทลงโทษหรือมาตรการบังคับ โดยทั้งสองหลักการสามารถแจกแจงและอธิบายโดยรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) เคยยอมรับว่าสิ่งที่ทำให้การผลักดันในการออก กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเป็นไปอย่างยากลำบากส่วนสำคัญเป็นเพราะความซับซ้อนและอ่อนไหว

ของการร่างกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ทำให้ OECD ได้ตัดสินใจวิเคราะห์ข้อมูลจากสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศภายในองค์การ ทำให้ค้นพบว่าหลักการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- นิยามที่ชัดเจนของคำว่า “นักโน้มน้าว (Lobbyists)” และกิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities)
- มีการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลในเรื่องวัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ที่ได้รับ การสนับสนุนทางการเงิน และเป้าหมายของกิจกรรมการโน้มน้าว
- มีบทบัญญัติในเรื่องข้อมูลลับถูกความ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญเป็นนักโน้มน้าว
- มีมาตรการควบคุมและบังคับกฎหมาย
- มีการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการเปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

นอกจากนี้ องค์การ OECD เน้นย้ำถึงความสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเองจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลายจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตั้งแต่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม ทำให้มีความสำคัญว่าจำเป็นต้องกำหนดนิยามของคำต่าง ๆ อย่างชัดเจน และเน้นความสำคัญไปที่การเปิดเผยข้อมูลของนักโน้มน้าวและกิจกรรมการโน้มน้าวต่อสาธารณชน ด้วยเหตุนี้เอง OECD จึงออกหลักการ 10 หลักการว่าด้วยความโปร่งใสในการโน้มน้าวเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศ ดังนี้⁶⁴

1) ประเทศต่าง ๆ ต้องอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์เข้าถึงขั้นตอนของการพัฒนาและบังคับนโยบายสาธารณะอย่างเท่าเทียม

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าถึงข้อมูลจากหลายช่องทางและหลากหลาย โดยอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมทั้งหมดตั้งแต่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมสามารถเข้าถึงขั้นตอนในการออกแบบนโยบายสาธารณะได้

2) บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวจะต้องแก้ไขปัญหาการโน้มน้าวในระบบราชการและเคารพบริบทของแต่ละประเทศ

⁶⁴ OECD, "TRANSPARENCY AND INTEGRITY IN LOBBYING." (2016), <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นให้ประเทศแต่ละประเทศแก้ไขปัญหาการโน้มน้าวในประเทศโดยคำนึงถึงปัญหาที่แท้จริงที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในแต่ละประเทศ และให้คำนึงถึงระบบกฎหมายและระบบตรวจสอบ ตลอดจนหลักการทางรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

ทั้งนี้ แต่ละประเทศไม่จำเป็นจะต้องตรากฎหมายในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องลอกเลียนจากประเทศหนึ่งเหมือนกันไปทั้งหมด สามารถนำไปดูเป็นตัวอย่างและออกแบบระบบกฎหมายและการตรวจสอบให้เข้ากับบริบทของประเทศตน

3) บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายของประเทศ

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญว่าบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่จะต้องสอดคล้องกับระบบตรวจสอบและมาตรฐานทางจริยธรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศนั้นอยู่แล้วด้วย

4) ประเทศต่าง ๆ ต้องนิยามคำศัพท์ในเรื่องการโน้มน้าว (lobbying) และนักโน้มน้าว (lobbyist) ให้ชัดเจน

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของความชัดเจนของนิยามศัพท์ในบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดการตีความที่ผิดพลาดหรือเกิดช่องโหว่ของกฎหมาย อีกทั้งบทนิยามควรมุ่งเน้นไปที่นักโน้มน้าวซึ่งได้รับค่าตอบแทนในการกระทำ อาทิ นักโน้มน้าวในสำนักงาน หรือนักโน้มน้าวที่ปรึกษา

อย่างไรก็ดี นิยามศัพท์ควรต้องครอบคลุมถึงนักโน้มน้าวทุกประเภทที่ต้องการชักจูงโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ และควรมีข้อยกเว้นว่ากิจกรรมลักษณะใดไม่ถือเป็นกิจกรรมการโน้มน้าว อาทิ กิจกรรมที่ปรากฏบันทึกในเอกสารที่สาธารณชนเข้าถึงได้ เป็นต้น

5) ประเทศต่าง ๆ ต้องรับประกันความโปร่งใสในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และกลุ่มธุรกิจ

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการโน้มน้าว โดยพึงระวังไม่ให้ละเมิดข้อมูลความลับที่ไม่อาจเปิดเผยได้ โดยพึงขอข้อมูลและเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวเท่านั้น ทั้งนี้ หลักการข้อนี้จะต้องอยู่ภายใต้ข้อ 2 และ 3 กล่าวคือ การเข้าถึงและเปิดเผยข้อมูลจะต้องสอดคล้องกับระบบตรวจสอบและมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศ

6) ประเทศต่าง ๆ ต้องส่งเสริมให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม อาทิ องค์กรทางสังคม องค์กรธุรกิจ สื่อสารมวลชน และสาธารณชน ร่วมตรวจสอบกิจกรรมการโน้มน้าว

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของระบบการเก็บและเปิดเผยข้อมูลของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวว่าจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยต้องอำนวยความสะดวกให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้โดยง่าย ซึ่งอาจใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบกิจกรรมการโน้มน้าวได้

7) ประเทศต่าง ๆ ควรปลูกฝังธรรมเนียมด้านความซื่อสัตย์ในหน่วยงานของรัฐและกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายผ่านการบัญญัติระเบียบและข้อแนะนำด้านจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของการที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องกำหนดระเบียบและแบบแผนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับนักโน้มน้าวได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

8) นักโน้มน้าวจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมวิชาชีพและมาตรฐานด้านความโปร่งใส รวมถึงช่วยส่งเสริมธรรมเนียมด้านความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการโน้มน้าว

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญเพิ่มเติมของหลักการข้อที่แล้ว โดยหลักการข้อนี้มุ่งเน้นให้นักโน้มน้าวจำต้องปฏิบัติตนในระหว่างดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่จะถูกกำหนดขึ้น อีกทั้งจะต้องช่วยส่งเสริมให้มีการประพฤติตนที่ดีในหมู่นักโน้มน้าวด้วยตนเอง

9) ประเทศต่าง ๆ ควรให้บุคคลและองค์กรที่มีความสำคัญทำหน้าที่วางแผนและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญว่าในการร่างกฎหมายและมาตรฐานที่พึงปฏิบัติในกระบวนการโน้มน้าวควรให้บุคคลและองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยในกระบวนการตรากฎหมายและในระบบตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องครอบคลุมในหลายองค์กรตั้งแต่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายสถาบันการเงิน ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

10) ประเทศต่าง ๆ ควรทบทวนในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอเพื่อไม่ให้ล้าสมัยและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

หลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญที่เมื่อกฎหมายออกมาระยะเวลาประมาณหนึ่งแล้วควรจะต้องมีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งทบทวนบทเรียนระหว่างที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายมาระยะหนึ่ง

จากกรณีจะเห็นได้ว่า OECD มุ่งเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมขององค์กรภายในประเทศ โดยเน้นบทบาทขององค์กรภายในประเทศเป็นหลักเพื่อหาจุดสมดุลของกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยหลักการทั้ง 10 ประการเป็นเพียงหลักการหลักที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเท่านั้น การตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศจะต้องพิจารณาจากความจำเป็นและสภาพบริบทของประเทศนั้นเอง

2.3.2 หลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป

หลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) เป็นหลักการที่สืบทอดมาจากหลักการของ OECD ข้างต้น โดยปรับปรุงและออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาหลักการดังกล่าวของสหภาพยุโรปจะย่อมสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหลักการข้างต้นของสหภาพยุโรปอาจแบ่งอธิบายได้เป็น 20 หลักการดังนี้

1) การบังคับให้ขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักการสำคัญเพื่อสร้างความโปร่งใสในกิจกรรมการโน้มน้าว เพราะยิ่งประชาชนมีส่วนร่วมมากเท่าใด ย่อมทำให้ระบบราชการและระบบการออกนโยบายสาธารณะมีความชอบธรรมมากขึ้นเท่านั้น

2) ประเภทนักโน้มน้าวที่ควรอยู่ภายใต้กฎหมาย ได้แก่ นักโน้มน้าวที่ปรึกษาซึ่งเป็นนักโน้มน้าวที่ได้รับค่าจ้างเพื่อดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวแทน โดยอาจกระทำแทนผลประโยชน์ทางธุรกิจทางวิชาชีพหรือทางสังคม นักโน้มน้าวในสำนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างประจำในบริษัท แต่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวแทนบริษัท และนักโน้มน้าวที่เป็นองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของวิชาชีพหรือกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ

3) ประเทศสมาชิกควรตั้งข้อยกเว้นว่าไม่ให้การกระทำใดถือว่าเป็นกิจกรรมการโน้มน้าว และจะต้องกำหนดให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิด

4) กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวไม่ควรละเมิดเสรีภาพในการพูดหรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายว่าประชาชนไม่ถูกห้ามไม่ให้พูดคุยเพื่อร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5) การเปิดเผยข้อมูลทำให้กระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดตามความเหมาะสมให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ

6) ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อมูลเบื้องต้นได้ หากเห็นว่าข้อมูลนั้นสำคัญในกระบวนการโน้มน้าวและมีความสำคัญที่ควรเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อสาธารณชน

7) หน่วยงานขึ้นทะเบียนควรเป็นหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่ประเทศสมาชิกต้องการกำหนดให้หน่วยงานขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงานเอกชนที่มีอำนาจทางปกครองเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแทนได้ รวมถึงควรต้องกำหนดประเภทของนักโน้มน้าวที่ต้องขึ้นทะเบียนให้ชัดเจน

8) ข้อมูลที่นักโน้มน้าวให้จะต้องมีความถูกต้อง โดยอาจออกแบบระบบตรวจสอบและบังคับให้มีการยื่นข้อมูลใหม่ รวมถึงเพิกถอนสมาชิกภาพหากมีการฝ่าฝืน

9) หน่วยงานทะเบียนนักโน้มน้าวจะต้องเข้าถึงได้โดยง่ายเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องความโปร่งใส

10) การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

11) ข้อมูลเบื้องต้นของนักโน้มน้าวควรอย่างน้อยประกอบไปด้วยชื่อของนักโน้มน้าว ข้อมูลติดต่อ หน้าที่ที่บริษัทกำหนดให้ สถานะทางกฎหมาย เลขประจำตัวของนักโน้มน้าว ความสนใจในการโน้มน้าว ประเด็นที่อยู่ในความสนใจเพื่อโน้มน้าว มีความต้องการอะไร และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้เข้าไปโน้มน้าว ตลอดจนตัวตนของลูกความที่ได้ว่าจ้าง

12) ประเทศสมาชิกอาจขอข้อมูลเพิ่มเติม อาทิ จำนวนนักโน้มน้าวในบริษัท ข้อมูลทางการเงินของนักโน้มน้าวและบริษัท

13) ในประเทศที่มีมาตรฐานด้านความโปร่งใสที่สูงอยู่แล้วอาจออกแบบระบบการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนให้ยากหรือมีภาระมากขึ้นได้

14) การเปิดเผย ความโปร่งใส และความซื่อตรงเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของนักโน้มน้าว

15) เพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับสาธารณะชน ควรมีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับสำหรับกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ทั้งส่วนที่มีความรับผิดชอบทางอาญาหรือความรับผิดชอบประเภทอื่น

16) เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่และนักโน้มน้าวที่ควรปฏิบัติในระหว่างกิจกรรมการโน้มน้าว

17) ควรมีบทบัญญัติในเรื่องการห้ามไม่ให้อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นนักโน้มน้าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

18) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมกำกับนักโน้มน้าวเป็นการเฉพาะ แต่ประเทศสมาชิกอาจมอบหมายหน้าที่นั้นให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วได้

19) หน่วยงานควบคุมกำกับนักโน้มน้าวควรมีหน้าที่อื่นนอกจากเพียงขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูล อาทิ การส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมของนักโน้มน้าว และให้ข้อเสนอแนะแก่นักโน้มน้าวในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

20) ควรมีการทบทวนตรวจสอบเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอเป็นระยะ

จากกรณีของหลักการเพื่อความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) ซึ่งเป็นแนวทางสากลในการร่างกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวจะเห็นได้ว่ามีข้อเสนอแนะในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มุ่งเน้นที่ความชัดเจนของนิยามศัพท์ในกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลให้ครอบคลุมกิจกรรมการโน้มน้าว มาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนเน้นย้ำถึงความสำคัญที่กฎหมายจะต้องออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทที่สำคัญของสังคม โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเดียวกันในทุกประเทศ

2.4 บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนักโน้มน้าวและกระบวนการโน้มน้าว พบว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเป็นกระบวนการที่มีมาช้านานแต่อาจอยู่ในระบบต่าง ๆ ตามแต่ยุคสมัยใช้เรียกกันไป อาทิ ขุนนางและข้าราชการซึ่งทำงานรับใช้ผู้ปกครอง เป็นต้น อีกทั้งเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างบทบาทของประชาชนทั่วไปในการเมืองมีมากขึ้น ความรับรู้ความ

เข้าใจและทัศนคติต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน แล้วแต่บริบทและพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศนั้น แม้จะมีเสียงคัดค้านจากภาคธุรกิจ แต่เห็นได้ว่ามีความจำเป็นที่สำคัญกว่าจนสามารถผลักดันกฎหมายได้สำเร็จ

นอกจากนี้ ในเรื่องของนิยามทั่วไปของการโน้มน้าวหรือการลอบบี้ คือ กระบวนการที่มุ่งหมายต่อการมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนหรือของคนหรือกลุ่มที่ตนทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ หนึ่งในองค์ประกอบของการโน้มน้าวคือนักโน้มน้าวซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ทำหน้าที่แทนเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ และกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนอำนาจมหาชนเพื่ออิทธิพลต่อการตัดสินใจ อาจกล่าวได้ว่า การโน้มน้าวคือความพยายามเพื่อมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ และนักโน้มน้าวคือบุคคลที่พยายามมีอิทธิพลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายนั้น โดยอาจรวมถึงการโน้มน้าวเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพการณ์ปัจจุบัน (status quo) ด้วย

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเรื่องกระบวนการโน้มน้าว จำเป็นต้องรับทราบถึงประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่นักโน้มน้าวจะทำหน้าที่แทนในการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจแบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาทิ องค์กรธุรกิจและสมาคมธุรกิจ ต่อมา กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ (Professional) อาทิ สมาคมการค้าและชานา และสุดท้ายคือกลุ่มผลประโยชน์ทางสาธารณะ (Public) หรืออาจเรียกว่าทางสังคมพลเมืองและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ (Civil society and non-governmental organisation (NGO)) โดยอาจเรียกสั้น ๆ ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม อาทิ กลุ่มที่สนใจประเด็นสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยทั้งหมดนี้อาจถือว่าการโน้มน้าวได้หากได้ต้องการมีอิทธิพลต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อสนองผลประโยชน์ของกลุ่มตน

อย่างไรก็ดี หากไม่มีการควบคุมดูแลกระบวนการควบคุมเลยย่อมอาจผลกระทบที่ตามมาได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางการเมืองที่ทำให้กระบวนการโน้มน้าวแบบที่ไม่มีการควบคุมดูแลอาจทำลายความเชื่อมั่นสาธารณะต่อสถาบันทางการเมือง หากปราศจากกฎเกณฑ์ที่ได้ประสิทธิภาพมากำกับจะกลายเป็นกระบวนการที่ปิดกั้น หรือผลกระทบทางสังคมที่ว่า การเติบโตของกระบวนการโน้มน้าวอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วม ตลอดจนความโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจได้รับผลกระทบเพราะความไม่ได้สัดส่วนของการ

เข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบายได้



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย

เมื่อทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกรณีการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว แล้วจะพบว่ากระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีแนวโน้มที่อาจนำไปสู่พฤติกรรมทุจริตอื่น เช่น การคอร์รัปชันต่อไปได้ ซึ่งทำให้ประชาชนอาจหมดความศรัทธาต่อระบบการเมืองและกระบวนการออกนโยบายสาธารณะของภาครัฐทั้งหมด และอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะนำเสนอประเด็นปัญหาและความสนใจของกลุ่มตน เพราะอาจถูกบังคับโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนในการดำเนินกระบวนการโน้มน้าวจนทำให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะไม่สะท้อนความต้องการของคนหลากหลายกลุ่มและล้มเหลวในการทำหน้าที่ของการเป็นภาครัฐที่จะต้องดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในบทที่ 3 จึงเป็นบทที่ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นกฎหมายว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในหัวข้อดังกล่าวจะมุ่งศึกษาถึงฐานความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต่อไปเพื่อให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับการแทรกแซงกระบวนการทางนโยบายสาธารณะด้วยการโน้มน้าวมีมาตรการทางกฎหมายใดบ้างและเพียงพอมากน้อยเพียงใด อีกทั้งลำดับถัดไปเป็นการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องของการให้สินบน แต่อาจมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และต่อมาคือกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ และกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ และท้ายสุดคือกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม ได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553

ทั้งนี้ ในการศึกษาจะมุ่งพูดถึงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่อาจสามารถควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวได้ และในส่วนสุดท้ายผู้เขียนจะเขียนสรุปปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อเป็นการรวบรวมความคิดและส่งต่อไปยังบทต่อไปได้อย่างเข้าใจมากยิ่งขึ้น

3.1 ลักษณะทั่วไปของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

ก่อนที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องต่อไปผู้เขียนจะนำเสนอก่อนถึงเค้าโครงของปัญหาในมาตรการทางกฎหมายต่ออิทธิพลและแนวโน้มของกระบวนการโน้มน้าวในประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร โดยอาจมีสาเหตุอันเนื่องมาจากลักษณะทั่วไปของความสัมพันธระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยซึ่งผู้เขียนขออธิบายดังนี้

เมื่อพิจารณางานวิชาการที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยอาจพบได้ว่าสังคมไทยเดิมหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ยังคงมีลักษณะของรัฐราชการที่ไม่มีองค์กรภายนอกภาครัฐ (Extra-Bureaucracy) หรือไม่มีกลุ่มทางสังคมการเมืองนอกจากกลุ่มข้าราชการที่อาจจะสลับกันมีอำนาจระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตามสังคมไทยเริ่มมีรอยปรือออกมาจากรัฐ กล่าวคือ เริ่มมีองค์กรนอกภาครัฐแต่ยังอยู่ในกำกับควบคุมโดยรัฐซึ่งเกิดจากรัฐส่งเสริมให้มีการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและมีลักษณะเป็นการที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับโดยการจัดตั้งขึ้นอยู่กับการอนุญาตโดยรัฐเท่านั้น และอาศัยการควบคุมโดยกลไกกฎหมาย อาทิ กฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าที่มีบทบัญญัติห้ามจัดตั้งสมาคมธุรกิจที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของรัฐ รวมถึงการควบคุมการประกอบกิจการบางประเภท เช่น ควบคุมสินค้าส่งออก⁶⁵

อย่างไรก็ดี กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีบทบาทในด้านลบต่อระบบการเมืองด้วยการปฏิบัติการของกลุ่มผลักดันบางครั้งใช้วิธีการที่ไม่มีความชอบธรรมและเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองได้ โดยอาจมีข้อสังเกตหลายประการ อาทิเช่น กลุ่มมักใช้วิธีการสร้างอิทธิพลแบบหลังฉาก ไม่เป็นที่รับรู้ของผู้คนโดยทั่วไป ไม่มีใครรู้ว่าใครพูดกับใครด้วยเรื่องอะไร ซึ่งอาจเป็นอำนาจที่ขาดความรับผิดชอบและอาจส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตยและการผูกขาดโดยบางกลุ่มคน เพราะโดยธรรมชาติแล้วกลุ่ม

⁶⁵ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์: พัฒนาการ ข้อถกเถียง และสถานภาพการศึกษาวิจัย," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558), หน้า 3.

ผลประโยชน์เป็นตัวแทนของคนส่วนน้อยมากกว่าคนส่วนใหญ่ หรือในสังคมที่กลุ่มผลักดันบางกลุ่มผูกขาดจะเป็นการยากที่จะทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือกลุ่มผลักดันมักจะเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ที่มีทรัพยากรมาก มีความเชี่ยวชาญและมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัฐบาลหรือพรรคการเมือง⁶⁶

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจในประเทศไทยมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบการประมูล ระบบการส่งตัวแทน และการเข้าสู่การเมืองทางตรง โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้⁶⁷

1) ระบบการประมูล เป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical Relation) ที่กลุ่มการเมืองเป็นผู้นำ โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มจะเข้าไม่สู่การเมืองโดยตรง แต่อาศัยกลุ่มการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันธุรกิจ โดยกลุ่มธุรกิจมีความต้องการการปกป้องจากนโยบายสูง เพื่อเป็นการประกันผลกำไรของธุรกิจ ทำให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ตนต้องการสูงตามไปด้วย ทั้งการแข่งขันเพื่อเข้าไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มการเมือง และการแข่งขันระหว่างกลุ่มที่มีความใกล้ชิดอยู่แล้วด้วยกัน

2) ระบบการส่งตัวแทน เป็นความสัมพันธ์แนวราบ (Horizontal Relation) ที่กลุ่มธุรกิจส่งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในกลุ่มการเมืองโดยเป็นกรรมการบริหารพรรค โดยอาจมีโอกาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเข้าไปผลักดันผลประโยชน์ของตนโดยอ้อม

3) การเข้าสู่การเมืองโดยตรง เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีกลุ่มธุรกิจเป็นผู้นำ โดยนักธุรกิจประเภทนี้จะเข้าสู่การเมืองโดยตรงมากขึ้น เนื่องจากธุรกิจสมัยใหม่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายทั่วประเทศและอาจนำไปสู่ตลาดในต่างประเทศได้

ทั้งนี้ ทางเลือกของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองมีอยู่ 3 รูปแบบหลักซึ่งต่างมีข้อได้เปรียบและความเหมาะสมที่แตกต่างกัน โดยความสัมพันธ์รูปแบบแรกคือการประมูลในระบบสัมปทานเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งมีความเสี่ยงอยู่ที่อาจมีคู่แข่งจากอีกองค์กรธุรกิจอื่นได้ ขณะที่ความสัมพันธ์ผ่านระบบตัวแทนมีความเหมาะสมอยู่เหมือนกัน แต่อาจมีความเสี่ยงอยู่หลายประเภท เช่น พรรคที่สนับสนุนอาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ส่วนความสัมพันธ์รูปแบบที่สามเป็นการควบคุมอำนาจทางการเมืองที่กำกับดูแลหน่วยงานราชการด้วยตนเองโดยกลุ่มธุรกิจโดยตรง

⁶⁶ เรืองเดิม,, หน้าเดียวกัน

⁶⁷ ธาณี ชัยวัฒน์, "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย," การต่อสู้ของทุนไทย เล่ม 1 (2549), หน้า 378 - 383.

จากกรณีลักษณะทั่วไปของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยที่สะท้อนถึงอิทธิพลและแนวโน้มของกระบวนการโน้มน้าวในประเทศไทยนั้นอาจพอพิจารณาเป็นสังเขปได้ว่า กระบวนการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันในเรื่องประโยชน์ทางทรัพย์สินโดยตรง หรือต้องเป็นกรณีที่เป็นความสัมพันธ์แบบฉ้อราษฎร์บังหลวง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองอาจเป็นการแข่งขันของกลุ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการออกนโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือ ทรัพยากร ความสัมพันธ์ติดต่อกันใกล้ชิด รวมกลไกทางการเมืองที่ตนมืออยู่ได้ ดังนี้ มาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกระบวนการโน้มน้าวหรือกระบวนการลอบบีจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะเพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบถึงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองในกระบวนการดังกล่าว

3.2 กฎหมายว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมุ่งควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวของบุคคลทั่วไปกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้เกิดความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันนั้น มีอยู่ด้วยในกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญาสามารถวิเคราะห์ออกมาได้ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 143 และมาตรา 144 ซึ่งเป็นเรื่องของการให้สินบนไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจูงใจให้กระทำหรือไม่กระทำทั้งสิ้น

1) ความผิดฐานเป็นคนกลางเรียกสินบน

ความผิดฐานเป็นคนกลางเรียกสินบนในประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 143 บัญญัติว่า “ผู้ใดเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนใน

การที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐสมาชิก สภาจังหวัดหรือสมาชิก สภาเทศบาลโดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการหรือไม่กระทำการ ในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่ง แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรานี้เป็นฐานความผิดฐานเป็นคนกลางเรียกสินบน กล่าวคือ เป็นการเรียกรับหรือยอมจะ รับทรัพย์สินอื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นเองคือ กำหนดให้การโน้มน้าวที่เป็นการให้สินบนเป็นความผิดทางอาญา นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกเรียก ไม่เชื่อถือว่าผิดแล้ว แม้ผู้เสียหายไม่ได้มีเจตนาจะให้⁶⁸ และเจ้าหน้าที่คนนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ใน เรื่องนั้นด้วย⁶⁹ และต้องเป็นการกระทำต่อเจ้าหน้าที่คนผู้นั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงคนรอบข้าง อาทิ ภรรยา⁷⁰ เป็นต้น

ทั้งนี้ คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานดังกล่าว คือ เงื่อนไขของภารกิจในการ บริหารงานของรัฐ⁷¹ โดยทั่วไป ความผิดนี้เป็นเรื่องที่ถูกกระทำที่เป็นคนกลางเป็นผู้ติดต่อเจ้าพนักงาน ให้กับราษฎรในการวิ่งเต้นกับเจ้าพนักงาน โดยทรัพย์สินเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนคำว่าประโยชน์ หมายถึง สิ่งอื่นที่มีคุณค่าหรือเป็นที่พอใจแก่ผู้รับ ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประโยชน์ ที่คิดเป็นเงินได้⁷² นอกจากนี้ การจูงใจหรือการที่จะจูงใจนั้นจะต้องกระทำโดยใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่าง ใดคือ⁷³

- โดยวิธีอันทุจริต เช่น เรียกรับเงินจากผู้ต้องหา
- ผิดกฎหมาย เช่น การหลอกลวง ชูเชื้อญ เป็นต้น
- โดยอิทธิพลของตน เช่น เกรงใจกันเป็นพิเศษ เป็นต้น

จากบทบัญญัติและคำอธิบายกฎหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายในความผิด ฐานเป็นคนกลางเรียกสินบน อาจดูเหมือนว่าครอบคลุมกระบวนกรโน้มน้าวทั้งหมดแล้ว แต่อย่างไรก็ ดีเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการโน้มน้าว (Lobbying) แล้วนั้น กระบวนกรโน้มน้าวมุ่งเน้นไปที่การ

⁶⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2715/2531

⁶⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 423/2522

⁷⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 423/2522

⁷¹ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559). หน้า 937.

⁷² คมพล จันทน์หอม, กฎหมายอาญาภาคความผิด ชุด 2 (เอกสารคำสอน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560).

⁷³ เรื่องเดิม.

ติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวชักจูงโดยใช้เหตุผล และผลประโยชน์ในกระบวนการโน้มน้าวไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องทรัพย์สินหรือคุณค่าที่อาจได้รับโดยตรง แต่อาจเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ด้านพันธมิตรอย่างหลวม ๆ หรือผลประโยชน์ทางสังคมในแง่โน้มน้าวได้เช่นกัน

2) ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน

ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 144 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ข้อแตกต่างจากฐานความผิดที่แล้วในความผิดตามมาตรา 143 คือการไปเป็นคนกลาง ขณะที่ความผิดฐานนี้คือเป็นคนกระทำการเริ่มเองและจะต้องเป็นการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยังมีอำนาจ ไม่ใช่พ้นหน้าที่ไปแล้ว⁷⁴ อนึ่ง ทั้งสองฐานความผิดเป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดเกี่ยวกับความเด็ดขาดและบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ⁷⁵ ทั้งนี้ คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานนี้ คือ ความเป็นกลางของงานของรัฐ⁷⁶

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวยังคงมุ่งเน้นอยู่เพียงการให้สินบนหรือเป็นตัวกลางเรียกรับสินบนเท่านั้น แต่ขณะที่กระบวนการโน้มน้าวมีมากหลากหลายมากไปกว่าการให้สินบน อาจจะเป็นการจับมือสร้างเครือข่าย เป็นพันธมิตรทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือถึงขั้นเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กันได้ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะของไทย ประมวลกฎหมายอาญาจึงยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมเพียงพอ

⁷⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 342/2506

⁷⁵ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 หน้า 68

⁷⁶ เรื่องเดิม, หน้า 941.

3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาจะมีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่กล่าวถึงซึ่งคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยในมาตรา 176 บัญญัติว่า

“ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใดและกระทำให้ไป เพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน มิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา นี้ และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่า แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ

นิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายความถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้น ตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย

บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายความถึงผู้แทนของนิติบุคคล ลูกจ้าง ตัวแทน บริษัทในเครือ หรือบุคคลใดซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะมีความเห็นที่และ อำนาจในการนั้นหรือไม่ก็ตาม”

กรณีเป็นการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พัฒนากฎหมายและมาตรการบังคับที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการให้และรับสินบนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 176 ได้วางหลักในลักษณะที่เป็นการกำหนดความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยสินบนที่ว่านี้หมายถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ ที่ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงิน บ้าน รถ หรือแม้แต่การพาไปท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการให้เพื่อจูงใจให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหน้าที่ และแม้ผู้ให้สินบนจะไม่ได้ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐโดยตรง เช่น การให้สินบนผ่านตัวกลาง อย่างคู่

สมรส ญาติ หรือเพื่อน เป็นความผิดตามมาตราอื่นเช่นกัน โดยจะได้รับโทษ จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁷

อนึ่ง กฎหมายยังกำหนดความรับผิดสำหรับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในกรณีที่พนักงาน ลูกจ้าง ตัวแทน บุคลากรขององค์กรหรือบริษัทในเครือ ให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล หากเกิดการติดสินบนและนิติบุคคลไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด นิติบุคคลอาจต้องโทษปรับ ตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น หรือประโยชน์ที่ได้รับ

นอกจากกฎหมายจะเข้ามาช่วยปราบปรามผู้ที่ให้สินบนแล้ว กลไกที่สำคัญของกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือการสนับสนุนให้องค์กรมีมาตรการกำกับดูแลภายในเพื่อการประกอบกิจการอย่างโปร่งใสและมีวัฒนธรรมภายในขององค์กรเป็นการต่อต้านสินบนและการทุจริตอย่างแท้จริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้กำหนดหลักการป้องกันการให้สินบนขึ้นมาด้วยทั้งหมด 8 ข้อ เพื่อให้นิติบุคคลนำไปปรับใช้ ได้แก่

1) การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดขององค์กรมีบทบาทสำคัญที่ในการริเริ่มมาตรการควบคุมภายในขององค์กร สามารถสร้างวัฒนธรรมภายในขององค์กรให้ต่อต้านการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐได้ โดยอาจเป็นการปฏิบัติตัวให้เป็นตัวอย่างที่ดี หรือสร้างนโยบายในการต่อต้านสินบน

2) นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ นิติบุคคลมีโอกาที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐมากขึ้นแตกต่างกันออกไป ด้วย โครงสร้าง ประเภท และลักษณะการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกันการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ จะทำให้สามารถสร้างมาตรการควบคุมได้เหมาะสมกับสภาพธุรกิจของตนเอง ซึ่งความเสี่ยงที่ว่านั่นหมายถึงความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น ลักษณะธุรกิจที่มีโอกาสติดต่อกับเจ้าพนักงานของรัฐ และความเสี่ยงจากปัจจัยภายใน เช่น การขาดการอบรมเกี่ยวกับการต่อต้านการให้สินบน เป็นต้น

3) มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน การให้ของขวัญ เช่น เงิน สินค้า บริการ บัตรกำนัล หรือการเลี้ยงรับรอง เช่น ค่าที่พัก การศึกษา ดู

⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "แนวทางสำหรับเอกชนและนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าพนักงานรัฐ [ออนไลน์].", (2564), [http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/แผนพับ%20ป้องกันการให้สินบน%20\(ABAS\).pdf](http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/แผนพับ%20ป้องกันการให้สินบน%20(ABAS).pdf) [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

งาน ค่าอาหารเครื่องดื่ม และการบริการ มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ นิติบุคคลจึงต้องมีขั้นตอนการพิจารณาในการขออนุมัติและตรวจสอบอย่างชัดเจน โดยต้องเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาเป็นการใช้จ่ายเพื่อจูงใจเจ้าพนักงานของรัฐในส่วนมูลค่าควรสมเหตุผลและใช้เท่าที่จำเป็น และที่สำคัญช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ไม่อยู่ในช่วงใกล้การแข่งขันประมูลโครงการของรัฐ เป็นต้น

4) นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจกับนิติบุคคล บริษัทในเครือ หรือตัวแทนต่าง ๆ ถ้าเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจเหล่านี้ให้สินบนกับเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล นิติบุคคลอาจมีความผิดด้วยจึงควรมีการตรวจสอบสถานะ รวมทั้งอาจกำหนดเป็นข้อตกลงในสัญญาให้ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการเรื่องการต่อต้านสินบนด้วยเช่นกัน

5) นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี มีการบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีการตรวจสอบที่เป็นอิสระเพื่อป้องกันการปกปิดค่าใช้จ่ายที่ใช้เป็นสินบน

6) นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน การบริหารทรัพยากรบุคคลที่ดีเป็นส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการให้สินบนภายในองค์กรได้ นับตั้งแต่การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม และการจ่ายค่าตอบแทนนิติบุคคลต้องมีการผลักดันบุคลากรภายในองค์กรให้มีความตระหนักและร่วมมือปฏิบัติตาม

7) นิติบุคคลต้องมีมาตรการในการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำความผิด หรือกรณีมีเหตุน่าสงสัยจัดให้มีช่องทางการรายงานและให้ความคุ้มครองผู้ร้องเรียน สร้างความเชื่อมั่นให้มีการร่วมมือกันอย่างเต็มที่ เช่น มีวิธีการรับเรื่องที่เข้าถึงง่าย ชัดเจน ปกปิดสถานะของผู้ร้องเรียนหากไม่ต้องการเปิดเผยตัวเอง ไปจนถึงสามารถติดตามผลการดำเนินการได้

8) นิติบุคคลต้องตรวจสอบและประเมินผลการใช้มาตรการป้องกันการให้สินบนอย่างเป็นระยะความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ จึงต้องมีการทบทวนและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะเพื่อแก้ไขปรับปรุงมาตรการให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไป

แม้นิติบุคคลจะมีมาตรการสอดคล้องกับหลักการของคู่มือฉบับนี้แล้ว แต่ไม่ได้เป็นเครื่องรับประกันว่าจะไม่ต้องรับผิดถ้ามีการให้สินบนเกิดขึ้น เพราะนิติบุคคลยังต้องนำมาตรการไปปรับใช้

อย่างจริงจังให้เหมาะสมกับสภาพธุรกิจและความเสี่ยงของตน เพื่อให้มาตรการนั้นเป็นมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมจริง ๆ ด้วยเช่นกัน

การสร้างมาตรการป้องกันการให้สินบนที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพจะเป็นเกราะป้องกันที่ดีที่สุดให้กับองค์กร โดยไม่เป็นเพียงแค่ป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการถูกฟ้องร้องเป็นคดีความเท่านั้น แต่การดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใส ยังส่งผลไปยังทุกภาคส่วนอย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะจำนวนการทุจริตที่ลดลงจะช่วยสะท้อนภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ และยังสามารถสร้างความน่าเชื่อถือต่อนักลงทุน ผู้ถือหุ้น ทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

โดยสรุป เป็นมาตรการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงกับนิติบุคคล กรรมการ และผู้เกี่ยวข้องที่ไปติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ใครก็ตามที่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจหรือต้องติดต่อกับหน่วยงานรัฐจะต้องรู้และวางมาตรการป้องกันที่เหมาะสมไว้ มิฉะนั้นอาจต้องโทษจำคุกได้ โดยมาตรการใหม่นี้ยึดหลักสากลที่ว่า เมื่อบุคคลไปติดต่อหรือค้าขายกับรัฐ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นย่อมตกแก่นิติบุคคลที่เข้าไปกระทำการแทน ยกตัวอย่างเช่น นายหน้าไปติดสินบนเพื่อให้ชนะการประมูลงานของรัฐอย่างไม่โปร่งใส กำไร และผลประโยชน์ที่ตามมาย่อมตกกับบริษัท รวมถึงผู้บริหารและผู้ถือหุ้น แต่ที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการเอาผิดกับนิติบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงมีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นในกฎหมายของ ป.ป.ช. ที่ให้เอาผิดกับนิติบุคคล และผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล โดยมีโทษจำคุกและโทษปรับที่อาจสูงถึงสองเท่าของความเสียหายทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับรัฐอันเป็นผลจากการกระทำนั้น ผู้กระทำผิดตามมาตรานี้นอกจากบุคลากรขององค์กรแล้ว ยังครอบคลุมถึง “บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลและกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล”⁷⁸

ขณะที่ “ผู้รับสินบน” หมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยไม่ได้ระบุว่า “จำนวนสินบน” ต้องมากแค่ไหน “วัตถุประสงค์ของการติดสินบน” ต้องเป็นไปเพื่ออะไร แต่ที่น่าเป็นห่วงคือในเรื่องคอร์รัปชัน สิ่งที่เราเรียกว่า “สินบน” นอกจากเงินทองแล้วยังหมายถึง “ผลประโยชน์” ที่อาจคิดคำนวณเป็นเงินได้และคิดคำนวณไม่ได้ เช่น การพาไปเที่ยวต่างประเทศช่วยฝากโรงเรียนหรือหางาน ให้อุปโภค เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ยุกยักและอันตรายมากสำหรับธุรกิจ⁷⁹

⁷⁸ มานะ นิมิตรมงคล, "กฎหมายปราบโกงใหม่เอาผิดนิติบุคคลและผู้เกี่ยวข้อง, [ออนไลน์], (2564), แหล่งที่มา:

https://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_12.pdf [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

⁷⁹ เรื่องเดิม

จากกรณี แม้มาตรการดังกล่าวจะมีเจตนาที่ดีเพื่อต้องการส่งเสริมให้เอกชนประกอบกิจการธุรกิจด้วยความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ โปร่งใส มีการพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อแข่งขันทางการค้าอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งจะสร้างความแข็งแกร่งในระยะยาวให้ระบบราชการและการเมือง ดังนั้นหากนิติบุคคลพิสูจน์ได้ว่าตนตระหนักดีถึงปัญหาดังกล่าวและได้จัดให้มีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพียงพอในการป้องกันการทุจริตอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีกรณีผิดพลาดทำนองเกิดนี้ขึ้นนิติบุคคลนั้นไม่ต้องรับผิดชอบหรือได้รับโทษต่ำ แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อของประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวนั้นมีหลากหลายมากไปกว่าการให้สินบน อาจเป็นการจับมือสร้างเครือข่าย เป็นพันธมิตรทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือถึงขั้นเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กันได้ มาตรการทางกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้จึงไม่เพียงพอเนื่องจากส่วนใหญ่เน้นมุ่งเน้นที่จัดการปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าเอกชนในกระบวนการออกนโยบาย โดยเฉพาะเอกชนที่เป็นนักโน้มน้าวมืออาชีพ

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการควบคุมดูแลเอกชนที่อาจมีบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อดูว่ามีมาตรการทางกฎหมายใดบ้างในการควบคุมและกำกับดูแล ได้แก่

3.3.1 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดาคนเดียว หรือหลายคน (ห้างหุ้นส่วนสามัญ) หรือนิติบุคคลรวมทั้งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่มาตั้ง สำนักงานสาขาในประเทศไทย ซึ่งประกอบกิจการอันเป็นพาณิชย์กิจการตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด เช่น กิจการโรงสีข้าวและโรงเลื่อยที่ใช้เครื่องจักร ผู้ประกอบกิจการขนส่งทางทะเลการให้บริการเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้อินเทอร์เน็ต เป็นต้น⁸⁰

การควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายนี้ มีหลายประการ อาทิ มีการบังคับจดทะเบียนกิจการที่สำคัญโดยให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นสำนักงานกลางทะเบียนพาณิชย์มีหน้าที่กำกับดูแลการรับจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ

⁸⁰ "คู่มือการจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499", https://www.dbd.go.th/mainsite/fileadmin/downloads/01_tp/text_people.pdf.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสำนักงานทะเบียนพาณิชย์เพื่อรับจดทะเบียนพาณิชย์ในท้องที่ของตน⁸¹ และจะต้องมีรายละเอียดในรายการที่กฎหมายกำหนด⁸²

นอกจากนี้ ยังอาจเพิกถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบพาณิชย์กิจซึ่งกระทำการฉ้อโกงประชาชนปนสินค้าโดยเจตนาทุจริต ปลอมสินค้า หรือกระทำการทุจริตอื่นใดอย่างร้ายแรงในการประกอบพาณิชย์กิจ และให้มีอำนาจพิจารณาและให้คำแนะนำในการรับจดทะเบียนพาณิชย์ใหม่ด้วย⁸³ และยังให้นายทะเบียนพาณิชย์มีอำนาจออกคำสั่งเรียกผู้ประกอบพาณิชย์กิจมาสอบสวนข้อความอันเกี่ยวกับการจดทะเบียน และในระหว่างเวลาทำงานให้นายทะเบียนพาณิชย์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบในสำนักงานของผู้ประกอบพาณิชย์กิจ⁸⁴

และยังให้นายทะเบียนพาณิชย์มีอำนาจออกคำสั่งเรียกผู้ประกอบพาณิชย์กิจมาสอบสวนข้อความอันเกี่ยวกับการจดทะเบียน และในระหว่างเวลาทำงานให้นายทะเบียนพาณิชย์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบในสำนักงานของผู้ประกอบพาณิชย์กิจ⁸⁵

อนึ่ง ยังมีบทลงโทษสำหรับกรณีประกอบพาณิชย์กิจโดยไม่จดทะเบียน แสดงรายการเท็จ ไม่ยอมให้ถ้อยคำ ไม่ยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในสำนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท กรณีไม่จดทะเบียนอันเป็นความผิดต่อเนื่อง ปรับอีกวันละไม่เกิน 100 บาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ⁸⁶ และผู้ประกอบพาณิชย์กิจที่ถูกสั่งถอนใบทะเบียนพาณิชย์แล้ว ยังฝ่าฝืนประกอบพาณิชย์กิจต่อไป มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือทั้งปรับทั้งจำ⁸⁷

3.3.2 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ โดยหลักแล้วคือ กฎหมายที่ควบคุมกิจการของเอกชนโดยทั่วไป โดยอาจมีอำนาจพิเศษ ดังเช่น นายทะเบียนอาจตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ หากเห็นว่ามีความสงสัยว่าบริษัททำผิดตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ ฝ่าฝืนกฎหมายนี้หรือแจ้งความเท็จในการขอจดทะเบียน⁸⁸ แต่ในเรื่อง

⁸¹ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 9

⁸² เรื่องเดิม มาตรา 12

⁸³ เรื่องเดิม มาตรา 16

⁸⁴ เรื่องเดิม มาตรา 17

⁸⁵ เรื่องเดิม มาตรา 19

⁸⁶ เรื่องเดิม มาตรา 19

⁸⁷ เรื่องเดิม มาตรา 16, 21

⁸⁸ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 129

บทลงโทษโดยเฉพาความรับผิดชอบทางอาญามักเป็นเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ มักเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความไว้วางใจที่ผู้ถือหุ้นมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการกิจการของบริษัท

3.3.3 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ โดยหลักแล้วคือ กฎหมายที่เข้าควบคุมการประกอบอาชีพ รวมถึงจัดตั้งบริษัทของคนต่างชาติในไทย หรือพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายควบคุมสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร เป็นต้น

จากกรณี จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีการควบคุมมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดจตแจ้งทะเบียน โดยให้รัฐมีการควบคุมดูแลในฐานะนายทะเบียนเท่านั้น แต่ไม่ได้มีลักษณะของการควบคุมกระบวนการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวที่ดำเนินงานแต่อย่างใด

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ

ในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการควบคุมดูแลเอกชนที่อาจมีบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพเพื่อดูว่ามีมาตรการทางกฎหมายใดบ้างในการควบคุมและกำกับดูแล ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ และกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

กรณีพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับระเบียบในการจัดตั้งขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการของสมาคมการค้า และการควบคุมการดำเนินงานของสมาคมการค้า รวมทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้สมาคมการค้าดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนทางการค้า เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนกำหนดวิธีการลงโทษเมื่อดำเนินการอันผิดกฎหมาย รวมทั้งการสั่งยุบเลิกสมาคมการค้า โดยนิยามของ “สมาคมการค้า” หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน และ “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน รวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใด ๆ ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาคมการค้านี้มีลักษณะพิเศษต่างจากสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะมีลักษณะที่เกี่ยวกับวิสาหกิจโดยเฉพาะ ผู้ประกอบวิสาหกิจ

ที่ตกลงเข้ากันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพจะต้องจัดตั้งขึ้นในรูปของสมาคมการค้าเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น⁸⁹

ทั้งนี้ บุคคลใดจะจัดตั้งสมาคมการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน นอกจากนี้ กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนเพื่อควบคุมสมาคมการค้า ได้แก่ อำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้กรรมการหรือสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้าหรือให้ส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสมาคมการค้าโดยให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร และใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สมาคมการค้าต้องจัดทำเอกสารต่างๆ ได้แก่ ทะเบียนสมาชิกโดยต้องส่งสำเนานั้นให้นายทะเบียนด้วย การจัดทำงบดุลโดยต้องแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของสมาคมการค้าพร้อมทั้งบัญชีรับจ่าย จัดทำรายงานประจำปี แสดงผลการดำเนินงานกิจการ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติม ข้อบังคับหรือการตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการจะต้องนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนด้วย⁹⁰

กรณีที่มีการกระทำโดยมิชอบ กล่าวคือ กรรมการหรือสมาชิกของสมาคมการค้ากระทำการใดอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือต่อความมั่นคงของประเทศหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ส่งสัยนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าร่วมการประชุมของสมาคมการค้าได้ อีกทั้งยังได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้เพื่อให้การดำเนินการตาม พ.ร.บ. นี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด⁹¹

ขณะที่สหกรณ์มีกฎหมายควบคุมดูแล โดยสหกรณ์จะมีนายทะเบียนสหกรณ์ควบคุมดูแลอีกที และมีอำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมาย โดยสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของวิชาชีพ อาทิ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์บริการ เป็นต้น⁹²

หรือกรณียังมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิที่อยู่บนพื้นฐานของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วน

⁸⁹ พงษ์พิลัย วรรณราช, "สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙," [ออนไลน์]. , แหล่งที่มา: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_057.htm [8 ธันวาคม 2564].

⁹⁰ พงษ์พิลัย วรรณราช, "สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙" [ออนไลน์]. , แหล่งที่มา: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_057.htm [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

⁹¹ เรื่องเดิม

⁹² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33/1

จำกัด บริษัท จำกัด สมาคมและมูลนิธิ โดยในการควบคุมองค์กรเหล่านี้ นั้น ตัวอย่างเช่น มูลนิธิ กล่าวคือ มีอำนาจของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลมูลนิธิตามมาตรา 128 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ที่ให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิให้ เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ โดยให้อำนาจนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนาย ทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือสามารถมีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างหรือตัวแทน ของมูลนิธิชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบถาม หรือ ให้ส่งหรือแสดงสมุดบัญชีและเอกสารต่าง ๆ ของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ⁹³ หรือกรณีกฎหมายจัดตั้ง สมาคมวิชาชีพเฉพาะ เป็นกรณีเป็นองค์กรวิชาชีพและมีกฎหมายมาดูแลเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ ทนายความ พ.ศ. 2528 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนเพิกถอนสำนักงานหรือใบอนุญาตให้เป็นทนายความ ได้ เป็นกลไกกำกับดูแลประการหนึ่งในระบบกฎหมายไทยเพราะทนายความเป็นอาชีพที่มีโอกาส เป็นลอบปยิสต์ แม้จะไม่ได้กำหนดถึงการเป็นนักโน้มน้าวหรือการโน้มน้าวไว้เลย เป็นต้น

จากกรณีแม้จะกล่าวว่ามีกฎหมายเข้ามาดูแลครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพอยู่บ้าง แต่เป็นลักษณะของการจดหรือเพิกถอนทะเบียนมากกว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เขามากำกับ ดูแลกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างจริงจัง

3.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม

ส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการควบคุมดูแลเอกชนที่อาจมีบทบาท ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมเพื่อดูว่ามีมาตรการทางกฎหมายใดบ้างในการควบคุมและกำกับ ดูแล ได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้ คือ พระราชบัญญัติวัฒนธรรม แห่งชาติ พ.ศ. 2553 มีการให้จัดตั้งสภาวัฒนธรรมทั่วทุกท้องที่เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม⁹⁴ โดยมีสถานะเป็นองค์กรภาคเอกชนที่

⁹³ ดปรณต สุวรรณมาลา, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลการจัดการมูลนิธิ" [ออนไลน์]. , กรมการปกครอง, แหล่งที่มา: <https://multi.dopa.go.th/lawspecialist/assets/modules/news/uploads/ef4d37aa6629f6e0853da095c90e06f95f44ad057310e814846739928756426.pdf> [8 ธันวาคม 2564].

⁹⁴ สุทธิมาตร จันทร์แดง, "พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓" [ออนไลน์], สำนักกฎหมายวุฒิสภา, แหล่งที่มา: <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/new/new40.pdf> [สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

ดำเนินงานวัฒนธรรมภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเพียงการสนับสนุนการเผยแพร่ทางวัฒนธรรมไทยโดยรัฐเท่านั้น หากใช้กรณีที่เป็นการกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ทั้งนี้ เพราะสภาวัฒนธรรมมักมีปฏิสัมพันธ์ในการชักจูงประชาชนทั่วไปมากกว่ากระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงไม่เข้านิยามของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

จากกรณีปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวในกลุ่มผลประโยชน์ส่วนนี้ แม้รัฐมีความพยายามจะเข้ามาควบคุมกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม แต่รูปแบบหรือบทบัญญัติยังไม่ใช่เรื่องของกระบวนการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวโดยตรง

3.6 บทสรุป

ตามที่ได้ศึกษาบทบัญญัติของไทยในบทนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองที่ซับซ้อนและหลากหลายมากกว่าแค่เรื่องความสัมพันธ์ในเชิงทรัพย์สินหรือการให้และรับสินบน โดยในประเทศไทยได้มีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายที่เหมือนจะมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในหลายส่วน อาทิ การให้สินบน การขึ้นทะเบียนเพื่อที่นายทะเบียนจะตรวจสอบนิติบุคคลนั้นในประเด็นปัญหาที่กฎหมายให้อำนาจเอาไว้ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยดังที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นแล้วเห็นว่า บทบัญญัติกฎหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดห้ามฝ่าฝืนการให้สินบนเจ้าพนักงานหรือเป็นตัวกลางในกรณีดังกล่าวมากกว่าที่จะไปเป็นการกำกับและควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นกฎหมายอาญาโดยกำหนดบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน ได้แก่

- 1) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143
- 2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144
- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

2561

แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษการให้สินบนเจ้าพนักงานหรือเป็นตัวกลางดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการโน้มน้าว (Lobbying) แล้วนั้น ไม่จำเป็นว่าต้องเป็นการให้สินบนหรือทรัพย์สินเสมอไป กลับกันในกระบวนการโน้มน้าวมุ่งเน้นไปที่การติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวชักจูงโดยใช้เหตุผลและผลประโยชน์ในกระบวนการโน้มน้าวไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องทรัพย์สิน แต่อาจเป็น

ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางจิตใจ หรือผลประโยชน์ทางสังคมในแง่ชื่อเสียงเกียรติภูมิ ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นระบบชั้นทะเบียนของเอกชนที่อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เข้ามาควบคุมในทางทะเบียนอันได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- 2) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535
- 3) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
- 4) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
- 5) พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509
- 6) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- 7) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ และกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ
- 8) พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นทั้งหมด จะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ทำได้แต่เพียงเป็นระบบชั้นทะเบียนขององค์กรเหล่านั้น เพื่อจุดประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรและดำเนินกิจการตามปกติของวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ไม่ได้มีส่วนใดเกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวในภาครัฐ แม้จะมีบทบัญญัติในเรื่องการเพิกถอนทะเบียน แต่เป็นไปตามการไม่กระทำตามเงื่อนไขของบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นเท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนไม่รายงานข้อมูลของนักโน้มน้าวที่เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมนักโน้มน้าวตามกฎหมายว่าการโน้มน้าวตามปกติ

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ在不同ประเทศ

เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับความทั่วไปเกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ส่งผลต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย พบว่ากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องยังไม่มีกฎหมายฉบับใดว่าด้วยการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวโดยตรง โดยมากมีความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีมีการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายอื่นที่มุ่งเน้นการควบคุมทางทะเบียน แต่เป็นการควบคุมองค์กรเอกชนทั่วไป ไม่มีกฎหมายฉบับใดมีเจตนารมณ์ที่ต้องการเข้ามาจัดการควบคุมและกำกับกระบวนการโน้มน้าวซึ่งดำเนินการโดยนักโน้มน้าวส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่อง

สำหรับต่างประเทศนั้น ปัญหาเรื่องกระบวนการโน้มน้าวและการดำเนินงานต่าง ๆ ของนักโน้มน้าวที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะได้รับการตระหนักรู้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นเสรีนิยมเพียงใด ล้วนแล้วแต่ประสบพบเจอกับปัญหาดังกล่าวมาก่อนทั้งสิ้น โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมที่มีระบบเศรษฐกิจที่รุ่งเรือง ภาคธุรกิจย่อมมีความเข้มแข็งมาก การมีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐย่อมมากตามไปด้วย โดยเฉพาะเมื่อยิ่งเวลาผ่านปัญหาใหม่ ๆ เกิดขึ้นมา ย่อมทำให้มีความต้องการในเรื่องนโยบายสาธารณะอยู่ตลอด ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจมีรูปแบบรับมือกับปัญหาแตกต่างกันไป แต่ในระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มมีการออกกฎหมายอย่างจริงจังเข้ามาควบคุมกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศมากขึ้น และหลายประเทศที่อาจเคยมีกฎหมายเช่นว่านั้นมานานแล้วก็ดี หรือประเทศที่เพิ่งใช้กฎหมายเช่นว่านั้นก็ดี ล้วนแล้วแต่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำมาศึกษาเพื่อหาแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจต่อไป

ทั้งนี้ ประเทศที่ศึกษาทั้ง 4 ประเทศ โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมานานมากแล้วตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1900 ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา และอีกกลุ่มประเทศเป็นกลุ่มประเทศที่เพิ่งใช้กฎหมายดังกล่าวได้ไม่นานนัก ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเริ่มใช้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

อนึ่ง สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศฝรั่งเศสนั้นมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา กล่าวคือ มีการออกกฎหมายใช้เองในแต่ละเขตนั่น ๆ ซึ่งผู้เขียนขอมุ่งเน้นเลือกศึกษากฎหมายในระดับชาติ ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยเป็นลักษณะรัฐเดี่ยวโดยในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจำต้องตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐเท่านั้น ขณะที่หลายประเทศเป็นลักษณะรัฐรวมที่

การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ อาจตรากฎหมายขึ้นมาต่างหากเองได้ตามแต่ค่านิยมและจารีตในแต่ละท้องถิ่นที่ โดยผู้เขียนเห็นว่าการศึกษากฎหมายระดับชาติจะสะท้อนถึงแนวคิดและทัศนคติต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวได้ตรงกับความต้องการของประเทศไทยที่สมควรมีการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อควบคุมการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจของไทยให้เป็นไปในทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในแต่ละประเทศ ผู้เขียนจะขอเรียบเรียงไปตามหัวข้อ ได้แก่ การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

4.1 การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศ

ก่อนที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว ตลอดจน มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศ ผู้เขียนจะได้นำเสนอก่อนว่าแต่ละประเทศได้มีการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศในแต่ละประเทศว่าได้มีการกำหนดนิยามและขอบเขตไว้อย่างไรบ้าง ดังนี้

4.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศสหรัฐอเมริกา หลายครั้งมักไม่ใช่คำว่า นักโน้มน้าว (Lobbyists) หรือกระบวนการโน้มน้าว (Lobbying) โดยตรง แต่อาจจะเรียกชื่อว่าเป็นอื่น เช่น การให้ความเห็นทางประวัติศาสตร์ (historical advice) หรือผู้ให้คำแนะนำทางยุทธศาสตร์ (strategic advisers) เพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว⁹⁵ แต่หากเนื้อหาของการทำงานหรือลักษณะงานที่บุคคลเหล่านั้นดำเนินงานเข้าขำนิยามตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้

⁹⁵ Richard Briffault, "The Anxiety of Influence: The Evolving Regulation of Lobbying," *Election Law Journal* 13,1 (2014), p.162.

ทั้งนี้ เชื่อกันว่ากระบวนการโน้มน้าวย่อมเกิดขึ้นเมื่อนักโน้มน้าวได้พูดคุยหรือติดต่อเป็นลายลักษณ์อักษรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในนามของลูกค้าหรือนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบโครงการ การอนุมัติ การให้กู้ยืม หรือการเสนอชื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ⁹⁶

กรณีของกฎหมายระดับสหพันธรัฐนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) ได้กำหนดนิยามในเรื่องต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

1) นักโน้มน้าว หรือล็อบบี้ยิสต์ (Lobbyist) คือ ผู้ใดถูกว่าจ้างหรือเลือกโดยลูกค้าเพื่อค่าจ้างที่เป็นเงินสำหรับบริการที่ดำเนินการติดต่อโน้มน้าว แต่ไม่ให้รวมถึงผู้ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่าร้อยละ 20 ของเวลาที่ใช้ในงานบริการนั้น หรือของระยะเวลาหกเดือน และถ้าหากรายได้รวมจากกิจกรรมการโน้มน้าวหรือล็อบบี้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือถ้ารายจ่ายเพื่อการโน้มน้าวหรือล็อบบี้ไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐภายในเวลา 6 เดือน⁹⁷ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่านิยามของนักโน้มน้าวไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่อาจเป็นผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นผู้จ้างขององค์กรสาธารณะ นักกฎหมาย นักวิชาการตามสถาบันวิจัย แต่กรณีจะต้องเข้านิยามข้างต้นด้วยเช่นกัน

2) กิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) หรือการติดต่อโน้มน้าว (Lobbying Contacts) คือ การติดต่อชักจูงโน้มน้าวหรือความพยายามในการสนับสนุนการติดต่อเช่นนั้น รวมถึงกิจกรรมที่อยู่ในระยะเตรียมการและวางแผน ตลอดจนช่วงค้นคว้าข้อมูล และงานเบื้องหลังอื่น ๆ ซึ่งตั้งใจในขณะกระทำนั้นว่าทำไปเพื่อการติดต่อโน้มน้าวหรือล็อบบี้ และเพื่อความต่อเนื่องกันไปกับกิจกรรมโน้มน้าวหรือล็อบบี้อื่น ๆ ของผู้อื่น⁹⁸

ด้วยเหตุนี้ กิจกรรมการโน้มน้าวหรือการล็อบบี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่เจาะหรือทำหนังสือติดต่อสื่อสารกันกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งเป็นการโน้มน้าวโดยอ้อมไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวหรือการล็อบบี้ตามกฎหมายนี้ เพราะไม่ได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องขึ้นทะเบียน กล่าวคือ จะต้องเป็นการติดต่อโน้มน้าวโดยตรงเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้

⁹⁶ Local Government and Heritage Department of Housing, "Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany," (2006), <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

⁹⁷ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(10), 109 STAT 691

⁹⁸ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(7), 109 STAT 691.

นอกจากนี้ ก่อนปี ค.ศ. 1995 กระบวนการโน้มน้าวย่อมเกิดได้เฉพาะการติดต่อสื่อโน้มน้าวที่กระทำกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น⁹⁹ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดนิยามสำหรับขยายขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวอาจเข้าทำการติดต่อโน้มน้าว ซึ่งจะถือเป็นกรโน้มน้าวตามกฎหมายฉบับนี้อันจะก่อให้เกิดหน้าที่ตามกฎหมายต่อมา โดยนิยามของเจ้าหน้าที่รัฐ (Government Officials) แบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่

1) เจ้าหน้าที่สาธารณะ หรือ Public Officials (POs) คือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง หรือลูกจ้างของหน่วยงานใด ๆ ก็ตามทั้งระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น¹⁰⁰

2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือ Executive Branch Officials (EBOs) คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานประธานาธิบดี หรือสำนักงานใดก็ตามของเจ้าหน้าที่บริหารระดับสี่ หรือสมาชิกองทัพระดับ 0-7 หรือสูงกว่า รวมถึงเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง (Schedule C employees)¹⁰¹

3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ Legislative Branch Officials (LBOs) คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาองเกรส เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งในสภาผู้แทนหรือวุฒิสภา ลูกจ้างหรือบุคคลใดได้ที่ทำหน้าที่แทนลูกจ้างคนนั้นซึ่งกำลังทำงานให้กับสมาชิกสภา คณะกรรมการ หรือทีมของผู้นำสภาผู้แทนหรือวุฒิสภา หรือคณะกรรมการร่วมสองสภา หรือการอบรมหรือพูดคุยที่จัดขึ้นเพื่อสมาชิกสภา หรือลูกจ้างคนใด ๆ ตามที่อยู่ในตำแหน่งที่ถูกระบุใน section 10(1) of the Ethics in Government Act (EGA), 1978¹⁰²

จากกรณีจะเห็นได้ว่า นักโน้มน้าวตามนิยามของกฎหมายข้างต้นจะต้องได้ติดต่อโน้มน้าวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามเหล่านี้เท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นกระบวนการโน้มน้าวที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ดี เพื่อให้นิยามของกระบวนการโน้มน้าว นิยามของนักโน้มน้าวและกิจกรรมการโน้มน้าวมีความชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดข้อยกเว้นของกลุ่มกิจกรรมหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยให้ถือว่าไม่เข้านิยามตามกฎหมาย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่โดยธรรมดาจะต้องดำเนินการต่อหน้าสาธารณะอยู่แล้ว

⁹⁹ William Luneburg Craig Holman, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012), <https://doi.org/https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>. p. 81

¹⁰⁰ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(15), 109 STAT 691 (1995)

¹⁰¹ Ibid, § 3(3), 109 STAT 691 (1995)

¹⁰² Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(4), 109 STAT 691 (1995)

ด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้การติดต่อโน้มน้าว (Lobbying Contacts) เหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมที่นักโน้มน้าวจะต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ การติดต่อโน้มน้าวนั้นได้¹⁰³

- ทำโดยเจ้าหน้าที่สาธารณะซึ่งทำหน้าที่ของตนอยู่ขณะนั้น
- ทำโดยตัวแทนสื่อ หากจุดประสงค์เข้ามาเพื่อหาหรือรวบรวมข้อมูลเปิดเผยแก่สาธารณะ
- ทำในสื่อสาธารณะหรือในสื่อกลางที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง
- ทำในนามของรัฐบาลต่างชาติ หรือประเทศ หรือระบบการปกครอง หรือพรรคการเมือง และได้ถูกกำกับดูแลภายใต้ the Foreign Agents Registration Act ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง
- เป็นการติดต่อเฉพาะกิจกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยไม่ได้มุ่งจะมีอิทธิพลต่อเขาหรือเธอ
- ทำในระหว่างเป็นคณะกรรมการปรึกษาตามกฎหมาย the Federal Advisory Committee Act
- เป็นการให้การต่อหน้าคณะกรรมการหรืออนุกรรมการหรือทีมเฉพาะกิจของสภา
- เป็นการตอบข้อมูลลายลักษณ์อักษรที่ตอบกลับไปให้ตามคำสั่งหรือคำร้องของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น
- ถูกบังคับโดยกฎหมายให้ต้องติดต่อสื่อสาร เช่น ถูกหมายเรียกให้การโดยสภา
- ถูกบังคับให้ไม่สามารถรายงานข้อมูลการติดต่อโน้มน้าวได้โดยไม่อาจเปิดเผยข้อมูลนั้น เพราะมีกฎหมายห้ามไม่ให้เปิดเผย อาทิ เป็นข้อมูลที่เป็นความลับของหน่วยงานราชการ (classified information)
- เป็นกระทำต่อหน่วยงานในเรื่องดังต่อไปนี้ a) การสืบสวนทางอาญาหรือแพ่งหรือการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี b) ฟ้องว่าหน่วยงานต้องเก็บเป็นความลับในเรื่องที่ถูกถาม หากหน่วยงานนั้นอยู่ในขอบเขตที่ต้องรับผิดชอบ
- เป็นการบันทึกไว้ในระบบจัดเก็บข้อมูลสาธารณะ
- เป็นคำร้องต่อหน่วยงานโดยตั้งใจจะเปิดเผยต่อสาธารณะ
- สื่อสารแทนบุคคลอื่นในเรื่องส่วนตัว แต่ไม่รวมถึงการสื่อสารไปยังเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการชดเชย
- การเปิดเผยที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย the Whistle Blower Protection Act, the Inspector General Act หรือกฎหมายอื่น
- ทำโดยองค์กรศาสนาหรือลัทธิความเชื่อที่ไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้

¹⁰³ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(8)(B), 109 STAT 694-695.

- ทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ขึ้นกับการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์หรือคณะกรรมการการค้า

- ทำโดยคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์หรือคณะกรรมการการค้าในเรื่องที่มีอำนาจหน้าที่ ถ้าหากการกระทำของบุคคลใดเป็นไปตามกรณีใดกรณีหนึ่งข้างต้นจะไม่ได้ถือว่าเป็นนักโน้มน้าวหรือลอบบี้ยิสต์ตามกฎหมายนี้ และไม่มีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องนิยามของนักโน้มน้าวไม่ให้รวมถึงผู้ซึ่งดำเนินการติดต่อโน้มน้าวไม่ถึงร้อยละ 20 ของเวลางานทั้งหมดที่ทำให้แก่ลูกค้าคนนั้น ๆ ภายในช่วงระยะเวลา 6 เดือน แต่ทั้งนี้ อาจยังถือว่าเป็นนักโน้มน้าวตามความหมายของกฎหมายนี้สำหรับกรณีลูกค้าคนอื่น ๆ ที่ได้ทำการงานนั้นเกินจำนวนเวลาเกินร้อยละ 20 ตามที่ได้กล่าวไป กล่าวคือพิจารณาเป็นรายกรณี หรือในกรณีที่แม้ว่าผู้หนึ่งจะเข้าตามนิยามของนักโน้มน้าวตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่หากรายได้รวมจากการทำกิจกรรมการโน้มน้าวเพื่อลูกค้าคนหนึ่งคนใดนั้นรวมกันแล้วไม่ถึง 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมีค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมโน้มน้าวรวมแล้วไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐภายในระยะเวลา 6 เดือน จะไม่ต้องขึ้นทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁰⁴

จากนิยามข้างต้นของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีความชัดเจนในแง่ของนิยามและข้อยกเว้น กล่าวคือ ไม่ใช่ผู้ใดที่ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะต้องถือว่าเป็นนักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินการโน้มน้าวอันจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักโน้มน้าวอาชีพเท่านั้นที่จะต้องถูกตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านกลไกการขึ้นทะเบียน

จากกรณีจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของสหรัฐอเมริกาแม้จะมีความกว้างขวางในเรื่องนิยามที่กำหนดค่อนข้างจะกว้างในเรื่องนิยามของการโน้มน้าว นักโน้มน้าวตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการติดต่อโน้มน้าวด้วย แต่กฎหมายเองกำหนดข้อยกเว้นไว้จำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องหลักเกณฑ์ขั้นต่ำของระยะเวลาการทำงานและจำนวนเงินจากรายได้และรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างพอเหมาะพอควรในการแสดงความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างสุจริตกับการเปิดเผยความโปร่งใสจากกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ดำเนินการอย่างเป็นธุรกิจและในเชิงการค้า โดยต้องการตรวจสอบควบคุมกรณีนักโน้มน้าวที่ดำเนินการอย่างเป็นมืออาชีพแบบธุรกิจอย่างแท้จริงเท่านั้น

¹⁰⁴ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice*. (2018). p. 918.

4.1.2 ประเทศแคนาดา

กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศแคนาดามีการกำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจน และแบ่งประเภทออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดถึงลักษณะของการติดต่อโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หากนักโน้มน้าวได้ติดต่อสื่อสารโน้มน้าวจะถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย ทั้งนี้ นิยามของนักโน้มน้าวตามกฎหมายอันจะอยู่ในหน้าที่ที่จะต้องขึ้นทะเบียนและปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของประเทศแคนาดานั้น มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ได้นิยามให้ นักโน้มน้าว หมายถึง บุคคลซึ่งเพื่อค่าตอบแทนได้กระทำแทนบุคคลใดหรือองค์กรใดเพื่อ¹⁰⁵

(ก) ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะชักจูงโน้มน้าวในเรื่อง

- กระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลแคนาดา หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย
- การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบ
- กระบวนการออกนโยบายหรือโครงการ
- การให้รางวัล อนุมัติเงินทุนสนับสนุน หรือการให้กู้ยืม
- การตอบแทนตามสัญญา

(ข) การจัดเตรียมการพบปะหรือการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่น

จากกรณีจะเห็นได้ว่านิยามของนักโน้มน้าวของกฎหมายฉบับนี้มีความกว้างมากโดยครอบคลุมทุกรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร โดยอดีตกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวฉบับก่อนหน้าจะต้องมีองค์ประกอบว่าต้องมีความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย แต่ปัจจุบันได้ครอบคลุมทุกการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับปี 1989 ที่ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายฉบับปัจจุบันได้ยกเว้นในเรื่องการจัดเตรียมการประชุมหรือเชื่อเชียวว่าไม่ใช่การโน้มน้าว แต่ปัจจุบันกฎหมายฉบับได้ปิดช่องโหว่ของกฎหมายนั้นแล้ว¹⁰⁶

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ยังได้แบ่งประเภทของนักโน้มน้าวออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่¹⁰⁷

(1) นักโน้มน้าวที่ปรึกษา (consultant lobbyists) คือ บุคคลซึ่งโน้มน้าวแทนบุคคลอื่น และต้องขึ้นทะเบียน

¹⁰⁵ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 5(a)(i-vi).

¹⁰⁶ Raj Chari. et al, "Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition." (2019),

<https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>. .chap. 2, sec. 2, para. 6,

¹⁰⁷ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in Global corruption : Law, theory & practice". pp. 913-914.

(2) นักโน้มน้าวในบริษัท (in-house lobbyists - corporate) คือ เจ้าหน้าที่อาวุโสในบริษัท ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์เพื่อประโยชน์ทางการเงินและต้องขึ้นทะเบียนเมื่อได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของเวลาดำเนินงาน

(3) นักโน้มน้าวในสำนักงาน (in-house lobbyists - organizations) คือ เจ้าหน้าที่อาวุโสในองค์กรซึ่งดำเนินกิจกรรมไม่แสวงหากำไรและต้องขึ้นทะเบียนเมื่อได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของเวลาดำเนินงาน

อนึ่ง จากบทนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่านักโน้มน้าวในบริษัทหรือในสำนักงานมีเงื่อนไขสำคัญว่าต้องได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของเวลาดำเนินงานในแต่ละปี ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 7 ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งออกมาเพื่อไม่ให้เป็นการระงับต่อองค์กรธุรกิจ¹⁰⁸

ทั้งนี้ ในการติดต่อโน้มน้าวระหว่างนักโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดนิยามและแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ไว้ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (public office holders - POHs) หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหพันธรัฐในทุกระดับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง รวมถึงสมาชิกรัฐสภาและลูกจ้างของสมาชิก¹⁰⁹

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (designated public office holders - DPOHs) หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ตัดสินใจในรัฐบาล เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส วุฒิสมาชิก และลูกจ้างบางประเภทของผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภา¹¹⁰

ทั้งนี้ การแบ่งแยกประเภทดังกล่าวจะเห็นว่าการติดต่อนักโน้มน้าวจะครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้วยเช่นกัน แต่การแบ่งประเภทนี้เป็นไปเพื่อบทบัญญัติในเรื่องอื่นในกฎหมาย อาทิ การห้ามอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนักโน้มน้าว หรือการเพิ่มเติมข้อมูลกว่าปกติในรายงานที่เปิดเผยกิจกรรมการโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง

อย่างไรก็ดี เพื่อให้นิยามของกระบวนการโน้มน้าว นิยามของนักโน้มน้าวและกิจกรรมการโน้มน้าวมีความชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดข้อยกเว้นของกลุ่มกิจกรรมหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยให้ถือว่าไม่เข้านิยามตามกฎหมาย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในข้อยกเว้นเหล่านี้สะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ระบบการปกครองของแคนาดา โดย

¹⁰⁸ Raj Chari. et al, "Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition". chap. 2, sec. 2, para. 7

¹⁰⁹ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44, s. 2(1).

¹¹⁰ Ibid; Designated Public Office Holder Regulations, SOR/2008-117, Schedule 1.

บทบัญญัติของกฎหมายได้ยกเว้นการติดต่อสื่อสารเหล่านี้ไม่ให้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ได้แก่¹¹¹

(1) การตอบกลับต่อคณะกรรมการของสภาที่อยู่ในเอกสารหรือบันทึกสาธารณะ (public record)

(2) การติดต่อสื่อสารแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือ การตีความหรือการปรับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น

(3) คำร้องขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากนิยามข้างต้นของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายสหพันธรัฐของประเทศแคนาดามีความชัดเจนในแง่ของนิยามและข้อยกเว้น แต่ขณะเดียวกันก็กว้างครอบคลุมมาก กล่าวคือ ผู้ใดติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะต้องถือว่าเป็นนักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวอันจะต้องปฏิบัติตามที่ตามมากฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษตามกฎหมาย และเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนไม่ให้เฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักโน้มน้าวอาชีพเท่านั้นที่จะต้องถูกตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านกลไกการขึ้นทะเบียน แต่รวมถึงบุคคลธรรมดาทั่วไปที่เข้าไปติดต่อสื่อสารในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นิยามข้างต้นของกฎหมายระดับสหพันธรัฐของแคนาดาครอบคลุมรวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง ต่างจากนิยามในกฎหมายระดับสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา¹¹²

4.1.3 ประเทศไอร์แลนด์

สำหรับนิยามในกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายในประเทศไอร์แลนด์นั้น รัฐบัญญัติการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ได้กำหนดนิยามให้กิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ต้องกระทำโดย นักโน้มน้าว (lobbyist) ซึ่งได้ติดต่อสื่อสารกับผู้ถูกโน้มน้าว (the lobbied) ซึ่งคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official) ในเรื่องที่สำคัญ (relevant matter) โดยบทบัญญัตินี้ได้วางหลักไว้อย่างเข้มงวด กล่าวคือ จะต้องเข้าตามนิยามต่าง ๆ เท่านั้นจึงจะอยู่ใต้บังคับของกฎหมาย¹¹³ โดยอาจแยกนิยามต่าง ๆ ออกเป็นแต่ละส่วน ดังนี้

¹¹¹ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 4(2).

¹¹² William Luneburg Craig Holman, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform." p. 81,

¹¹³ The European Parliamentary Research Service, "Transparency of lobbying: The example of the Irish Lobby Register," (July 2016).

1) นักโน้มน้าว (lobbyist) ได้แก่¹¹⁴

- นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างประจำมากกว่า 10 คน และได้มีการติดต่อโน้มน้าวแทนนายจ้าง
- องค์กรที่ดำรงอยู่เพื่อรักษาผลประโยชน์สมาชิก และมีลูกจ้างประจำไม่น้อยกว่าหนึ่งคน ได้ติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าว (relevant communications) แทนบรรดาสมาชิก โดยอาจเรียกบุคคลในกลุ่มนี้รวมกันว่า องค์กรผู้แทนผลประโยชน์ (representative bodies) ยกตัวอย่างเช่น สหภาพการค้า องค์กรวิชาชีพ สมาคมอุตสาหกรรม หรือองค์กรกีฬา

- องค์กรที่ดำรงอยู่เพื่อประเด็นปัญหาเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด และมีลูกจ้างประจำไม่น้อยกว่าหนึ่งคน ได้ติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าว (relevant communications) เพื่อประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยอาจเรียกบุคคลในกลุ่มนี้รวมกันว่า องค์กรเรียกร้องสิทธิ (advocacy bodies) ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสมาคมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ

- บุคคลหรือองค์กรที่ได้ติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าว (relevant communications) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินหรือการวางผังเมือง โดยไม่ใช่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินหรือพื้นที่ในประเด็น

- บุคคลหรือองค์กรฝ่ายที่สาม ซึ่งได้รับการว่าจ้างให้ติดต่อโน้มน้าวแทนบุคคลหรือองค์กรตามนิยามข้างบน โดยค่าจ้างอาจเป็นเงินหรือสิ่งที่มีค่าเป็นเงินได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยลูกจ้างประจำในองค์กรนั้น แต่กระทำโดยอาสาสมัครที่ไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทน จะไม่ถือว่าเป็นกรณีของการโน้มน้าวตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเป็นอาสาสมัครที่ไม่ได้รับค่าจ้าง แต่หากได้กระทำไปในคำสั่งหรือคำขอของลูกจ้างในองค์กร จะถือว่าการติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าวในประเด็นปัญหา (relevant communications) ซึ่งถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย

นอกจากนี้ แม้จะเป็นองค์กรที่เต็มไปด้วยอาสาสมัครที่ไม่มีค่าตอบแทนและไม่มีลูกจ้างประจำในองค์กร แต่หากเรื่องที่ได้ติดต่อสื่อสารโน้มน้าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินและการวางผังเมืองโดยตนไม่ใช่คนในพื้นที่จะถือว่าเป็นนักโน้มน้าวที่จะต้องขึ้นทะเบียนและมีหน้าที่รายงานข้อมูลตามกฎหมาย

2) การติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าวในประเด็นปัญหา (relevant communications) หมายถึง การติดต่อสื่อสารที่ได้กระทำ¹¹⁵

- โดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร
- โดยตน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

¹¹⁴ The European Parliamentary Research Service, "[Transparency of lobbying: The example of the Irish Lobby Register.](#)"

¹¹⁵ Ibid., 6.

- โดยบุคคลที่อยู่ในขอบเขตของนักโน้มน้าว (lobbyist)
- โดยกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official)
- โดยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นปัญหา (relevant matter)
- โดยไม่เข้าข่ายข้อยกเว้น (excepted communications)

ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าวในประเด็นปัญหาไม่จำเป็นต้องกระทำในลักษณะที่เป็นทางการ อาจเป็นการติดต่อผ่านการโทรศัพท์ ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์หรืออีเมลล์ หรือทางสื่อโซเชียลมีเดียอื่น ๆ ขอเพียงเข้าขายนियามข้างต้น

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official - DPOs) หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้

- รัฐมนตรี หรือมนตรีของเขตปกครองท้องถิ่น
- สมาชิกรัฐสภา
- ผู้แทนไอร์แลนด์ในสหภาพยุโรป
- สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้
- ที่ปรึกษาพิเศษของรัฐมนตรีและมนตรีท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย
- ข้าราชการที่ถูกกำหนด
- พนักงานราชการที่ถูกกำหนด

อนึ่ง สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ผู้ช่วยหัวหน้า ผู้อำนวยการในส่วนต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ดูแลการเงิน ผู้ดูแลทรัพยากรมนุษย์ โดยข้อมูลและรายละเอียดของบุคคลต่าง ๆ จะเปิดเผยเป็นสาธารณะไว้บนเว็บไซต์ออนไลน์ของหน่วยงานกำกับดูแลการโน้มน้าว

4) ประเด็นที่เกี่ยวข้อง (relevant matter) หมายถึง ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ¹¹⁶

- ขั้นตอนเริ่ม ขั้นตอนระหว่างดำเนินการ และขั้นตอนบังคับใช้ของนโยบายหรือโครงการสาธารณะ อาทิ ข้อเสนอเปลี่ยนแปลงในการเก็บภาษี หรือในเรื่องนโยบายเกษตรกรรม หรือในเรื่องประกันสุขภาพ เป็นต้น

- ขั้นตอนเตรียมร่างเสนอ หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยรวมถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เช่น กฎ หรือระเบียบ อาทิ กฎจราจร เป็นต้น

- การให้อนุมัติ การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน รวมถึงการทำสัญญา หรือการออกใบอนุญาต หรือการใช้อำนาจปกครองที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณสาธารณะ อาทิ การอนุมัติเงินช่วยเหลือผู้พิการในเคหะสงเคราะห์ หรือการซื้อขายทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น

¹¹⁶ Ibid., 6-7.

5) การติดต่อสื่อสารที่ได้รับการยกเว้น (excepted communications) หมายถึง การติดต่อสื่อสารใด ๆ ที่เข้าข่ายข้อยกเว้นเหล่านี้ กฎหมายไม่ถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว (lobbying) ได้แก่¹¹⁷

- การติดต่อสื่อสารในเรื่องส่วนตัว อาทิ เรื่องหลักประกันสุขภาพส่วนตัว เรื่องสวัสดิการสังคมของตนเอง เป็นต้น เว้นแต่เป็นเรื่องส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินและการวางผังเมือง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีผู้ที่ติดต่อโน้มนำนานั้นเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และครอบครองที่ดินไม่เกิน 1 เอเคอร์หรือ 2 ไร่ครึ่ง

- การติดต่อทางการทูตที่กระทำโดยรัฐบาลต่างประเทศ หรือสหภาพยุโรป หรือ สหประชาชาติ หรือองค์การนานาชาติอื่น ๆ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงชาวต่างชาติที่เป็นพลเมืองเท่านั้น

- การสอบถามข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงทั่วไป อาทิ ถามขั้นตอนการกรอกแบบฟอร์มสมัครเพื่ออนุมัติโครงการ

- การสอบถามโดยหน่วยงานและข้อมูลนั้นได้เผยแพร่สู่สาธารณะในเวลาต่อมา

- การเจรจาของสหภาพการค้าในเรื่องการซื้อพิพาทแรงงาน

- การติดต่อสื่อสารนั้นมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลหรือความมั่นคงของประเทศ

- การพูดคุยต่อกันในกระบวนการทางนิติบัญญัติที่มีการบันทึก เช่น ให้การต่อกรรมาธิการของสภา เป็นต้น

- การติดต่อพูดคุยกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- การติดต่อสื่อสารของสภาการค้าประจำเขตปกครองท้องถิ่นต่อรัฐมนตรี

- การพูดคุยติดต่อสื่อสารกันระหว่างสมาชิกในโครงการที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานเพื่อพูดคุยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมของการติดต่อกันในระหว่างโครงการ เช่น การฝึกอบรม เป็นต้น

จากการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไอร์แลนด์นั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไอร์แลนด์เลือกที่จะกำหนดนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน โดยมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในหลายกิจกรรมเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อาจแคบกว่าประเทศแคนาดา ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในแต่ละคำและกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เดิมที่มีขึ้นเพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น ไม่ใช่เพื่อปิดกั้นกระบวนการดังกล่าว แต่เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองของประเทศไอร์แลนด์ต่อประชาชน

¹¹⁷ Ibid., 7-8.

4.1.4 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ในเรื่องของการกำหนดนิยามการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law เป็นสิ่งที่วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายไว้ โดยอาจพิจารณาแยกออก เป็นได้ดังนี้

1) การโน้มน้าว (The Lobbying) คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ (public decision) ผ่านการติดต่อสื่อสารกับ¹¹⁸

- สมาชิกรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และลูกจ้างของประธานาธิบดี
- สมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือวุฒิสมาชิก รวมถึงประธานสภาทั้งสองสภา
- ผู้ประสานงานหรือผู้ช่วยหรือเลขานุการของสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการในสภา
- ผู้ประสานงานหรือผู้ช่วยหรือเลขานุการของประธานาธิบดี
- อธิบดีหรือปลัดกระทรวงหรือคณะกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครอง

อิสระ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในสภาแห่งรัฐ
- เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งที่มีประชากรในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1 แสนคน¹¹⁹

2) การตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ (public decision) อาจอยู่ได้ในหลายรูปแบบ อาทิ¹²⁰

- กฎหมาย รวมถึงร่างรัฐธรรมนูญ
- กฎและระเบียบของหน่วยงาน
- การทำสัญญาที่มีต่อทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารอาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการพบปะทางโทรศัพท์ การการประชุมผ่านวิดีโอ หรือผ่านทางจดหมายซึ่งรวมถึงอีเมลล์ ขณะที่การทำโพลหรือการประท้วง ไม่ถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว

¹¹⁸ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 3, sec. 5, para. 3, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ The European Parliamentary Research Service, "[New Lobbying Law in France](#)." (July 2018), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf).

นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นที่บุคคลต่อไปนี้ไม่ให้ถือว่าเป็นนักโน้มน้าว ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง สหภาพการค้าของข้าราชการ สมาคมการค้าหรือสมาคมนายจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาการปรับเปลี่ยนค่าแรงของแรงงาน องค์กรทางศาสนา¹²¹ สมาคมเกษตรกรรม และรวมถึงบุคคลใดก็ตามที่ทำไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ในทางวิชาชีพและไม่มีค่าตอบแทน¹²²

จากการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสเลือกที่จะกำหนดนิยามของคำไม่กี่คำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศไอร์แลนด์ ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในบางคำ แต่ขณะเดียวกันกำหนดนิยามให้แคบเฉพาะการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เดิมที่มีขึ้นเพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้นในระดับการเมืองชาติ และจากประวัติของกฎหมายที่พัฒนามาจากระเบียบของสภาที่มุ่งเน้นต่อการติดต่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นหลัก

4.2 การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาถึงการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศในแต่ละประเทศว่าได้มีการกำหนดนิยามและขอบเขตไว้อย่างไรบ้างแล้ว ลำดับต่อมาผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การเปิดเผยเป็นกลไกในเรื่องความโปร่งใสของกฎหมายและการกำกับดูแล กล่าวคือ ควรจะต้องบังคับให้นักโน้มน้าวให้ข้อมูลที่ทำให้สาธารณะสามารถตรวจสอบกิจกรรมโน้มน้าวและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถหาจุดสมดุลงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมกับนักโน้มน้าว ทำให้เป็นที่เข้าใจว่าหลักเกณฑ์ของการเปิดเผยข้อมูลนั้น ข้อมูลเหล่านั้นจะต้องเป็นไปเพื่อความโปร่งใส ความซื่อสัตย์และความมีประสิทธิภาพ และข้อเรียกร้องของรัฐจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและประหยัด อีกทั้งต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเหลือในโครงสร้างการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่สำคัญมักเป็นเรื่องข้อมูลการเงิน ทั้งนี้ เพื่อสาธารณชนจะได้รับรู้ว่าสิ่งที่นักโน้มน้าวกำลังดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวอยู่นั้นมีความสำคัญมากเพียงใด¹²³

¹²¹ Raj Chari. et al, "Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition ".chap. 3, sec. 5, para. 3

¹²² The European Parliamentary Research Service, New lobbying law in France (July 2018) at 5, online: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf)>.

¹²³ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in Global corruption : Law, theory & practice ". pp. 919 - 920.

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องหน้าที่ของนักโน้มน้าวที่อยู่ในนิยามของกฎหมายนั้น มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกันกับที่กำหนดนิยามไว้ กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) ได้กำหนดหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ไว้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้นักโน้มน้าวมีหน้าที่ต้องรายงานถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าได้พูดคุยอะไรกันไปทางวาจาหรือผ่านการเขียนในนามของลูกความ¹²⁴ รวมถึงต้องระบุตัวตนของหน่วยงานที่ตนติดต่อแทนลูกความ¹²⁵ แต่ไม่ต้องถึงขั้นเปิดเผยรายละเอียดแบบทุกคำพูด¹²⁶

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้นักโน้มน้าวไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะต้องขึ้นทะเบียนในฐานะนักโน้มน้าวในสถานะเดียวกัน คือ บริษัทนักโน้มน้าว (Lobbying Firms) ไม่ว่าจะ เป็นนักโน้มน้าวคนเดียวหรือเป็นบริษัทจริงก็ตาม¹²⁷ อีกทั้งรายละเอียดของการขึ้นทะเบียนครั้งแรกจะต้องประกอบไปด้วย¹²⁸

- 1) ระบุตัวตน ที่อยู่ ลูกความที่กำลังดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวแทน หรือลูกจ้างที่ทำหน้าที่โน้มน้าวแทน
- 2) ระบุตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่เคยดำรงตำแหน่ง
- 3) ระบุขอบเขตของเรื่องที่อยู่ในความสนใจที่จะโน้มน้าวทั้งทั่วไปและเฉพาะเจาะจง เช่น กฎหมายฉบับใด

นอกจากนี้ นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนแยกต่างหากสำหรับลูกความแต่ละคน ถ้าหาก รายได้รวมจากลูกความรายนั้นสูงกว่าหรือเท่ากับ 2,500 ดอลลาร์สหรัฐในช่วงไตรมาสนั้น หรือทุกสามเดือน¹²⁹ หรือกรณีเป็นองค์กรที่มีนักโน้มน้าวประจำสำนักงาน (in-house lobbyists) จะต้องขึ้นทะเบียนเพียงครั้งเดียว หากรายจ่ายสำหรับกิจกรรมการโน้มน้าวหรือล็อบบี้เท่ากับหรือมากกว่า 10,000 ดอลลาร์ต่อหนึ่งไตรมาส¹³⁰ โดยผู้ขึ้นทะเบียนจะต้องเปิดเผย:

- ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ทางธุรกิจ แหล่งที่ทำงาน รวมถึงรายละเอียดทั่วไปของธุรกิจและ กิจกรรม

¹²⁴ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 14, 109 STAT 691.

¹²⁵ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, §§ 3(8)(a); 5(b)(2)(b), 109 STAT 691.

¹²⁶ William Luneburg Craig Holman, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform." p. 83

¹²⁷ William V. Luneburg, "The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We are Now and Where We Should Be Going," McGeorge Law Review 41, no. 1 (2009). p. 92

¹²⁸ Ibid., 82.

¹²⁹ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 201(b)(5)(A), 121 STAT 735.

¹³⁰ Ibid, Pub L No 110-81, § 201(b)(5)(B), 121 STAT 735.

- ชื่อ ที่อยู่ และแหล่งที่ทำงานของลูกความ รวมถึงรายละเอียดทั่วไปของธุรกิจและกิจกรรม
- ชื่อ ที่อยู่ และแหล่งที่ทำงานขององค์กรใดก็ได้ที่ไม่ใช่ลูกความ แต่บริจาคมามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อกิจกรรมการโน้มน้าวในรอบครึ่งปี ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนของกิจกรรมล๊อบบี้

- ถ้อยคำแบบทั่วไปต่อประเด็นที่นักโน้มน้าวกำลังผลักดันแทนลูกความ
- ชื่อของลูกจ้างของผู้ขึ้นทะเบียนที่ทำหน้าที่แทนหรือทำหน้าที่เป็นนักโน้มน้าวในนามของลูกความ และไม่ว่าลูกจ้างคนนั้นเคยเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติมาภายในระยะเวลา 20 ปี หรือไม่

- ว่าลูกความใช้หน่วยงานรัฐท้องถิ่น หรือองค์กรที่ถูกควบคุมโดยหน่วยงานรัฐประจำท้องถิ่นหรือไม่

- บอกรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างชาติ รวมถึงชื่อ ที่อยู่ แหล่งที่ทำงาน รวมถึงจำนวนเงินที่มากกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐในกิจกรรมการโน้มน้าว รวมถึงความเป็นเจ้าของว่าร้อยละเท่าใด¹³¹

ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียนของนักโน้มน้าวจะต้องกระทำภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือลูกจ้างได้รับการติดต่อโน้มน้าวหรือล๊อบบี้เกินครั้งเดียวและจะต้องทำงานโน้มนำน้นเกินกว่าร้อยละ 20 ของเวลา ทั้งนี้ การพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่สำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น เก็บความลับ หรือประเมินนโยบาย ถือว่าการติดต่อนั้นเป็นกิจกรรมการโน้มน้าวหรือการล๊อบบี้แล้ว¹³²

อนึ่ง กฎหมายกำหนดให้การรายงานนอกจากการรายงานในครั้งแรกที่ขึ้นทะเบียนจะต้องกระทำทุกไตรมาส กล่าวคือ ทุกสามเดือน โดยในรายงานจะต้องบันทึกรายได้จะต้องบันทึกสิ่งดังต่อไปนี้¹³³

- 1) รายได้ของนักโน้มน้าวที่ได้รับจากการโน้มน้าว
- 2) ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการโน้มน้าว รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- 3) ขอบเขตของกิจกรรมที่นักโน้มน้าวได้โน้มน้าวในช่วงไตรมาสนั้น
- 4) หน่วยงานที่ถูกติดต่อ หรือประเด็นเฉพาะเจาะจงที่กำลังสนใจโน้มน้าว เช่น ร่างกฎหมาย

¹³¹ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 4(b)(1-4), 109 STAT 691; Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 202, 121 STAT 735

¹³² Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 201(a)(1)(A-D), 121 STAT 735

¹³³ William Luneburg Craig Holman, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform." pp. 83-84

นอกจากนี้ บรรดาเอกสารทั้งหลายที่จะต้องประกอบการรายงานต่อสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และสภาผู้แทนจะต้องกระทำทางอิเล็กทรอนิกส์ และจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะบนอินเทอร์เน็ต พร้อมทั้งต้องเข้าถึงและเก็บรวบรวมโดยประชาชนที่ต้องการได้โดยง่าย¹³⁴ และรัฐบัญญัติว่าด้วยความซื่อสัตย์ของผู้นำและรัฐบาลที่เปิดเผย ค.ศ. 2007 หรือ the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ยังได้กำหนดให้นักโน้มน้าวจะต้องทำรายงานเพิ่มทุกครึ่งปีในเรื่องการบริจาคการรณรงค์หาเสียงให้แก่การเมือง¹³⁵

จากกรณีจะเห็นได้ว่า นอกจากการขึ้นทะเบียนและเปิดเผยตัวตนของนักโน้มน้าวต่อสาธารณะแล้ว บริษัทหรือองค์กรของนักโน้มน้าวยังมีหน้าที่พิเศษอื่นที่จะต้องเปิดเผย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตรวจสอบได้ของประชาชนอันสะท้อนถึงความโปร่งใสที่กฎหมายมุ่งหมายเอาไว้

4.2.2 ประเทศแคนาดา

สำหรับประเทศแคนาดานั้น บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องหน้าที่ของนักโน้มน้าวที่อยู่ในนิยามของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว หรือคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) ได้กำหนดในลักษณะให้นักโน้มน้าวจะต้องเปิดเผยข้อมูลในเรื่องการติดต่อสื่อสารและเจตนาในการติดต่อสื่อสารกับองค์กรของรัฐ กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างกว้างว่านักโน้มน้าวทั้ง 3 ประเภทจะต้องเปิดเผยเรื่องดังต่อไปนี้¹³⁶

- ชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคล หรือถ้ามีก็ให้รวมถึงชื่อและที่อยู่ขององค์กรที่บุคคลนั้นสังกัด
- ชื่อและแหล่งที่ทำงานของลูกความ รวมถึงชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคลหรือองค์กรซึ่งกำกับหรือบังคับบัญชาลูกความและมีผลได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าวกระทำหรือได้กระทำ
- ชื่อและแหล่งที่ทำงานของสาขาย่อย เมื่อลูกความเป็นองค์กรธุรกิจและมีผลได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าวกระทำหรือได้กระทำ
- ชื่อและแหล่งที่ทำงานของสาขาแม่ เมื่อลูกความเป็นสาขาย่อยของอีกองค์กรธุรกิจอื่น
- ชื่อและแหล่งที่อยู่ของทุกบริษัทที่รวมกลุ่มกัน เมื่อลูกความเป็นการรวมกลุ่มกันทางธุรกิจ
- ชื่อของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐนั้น เมื่อลูกความได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานใด

¹³⁴ Ibid, Pub L No 110-81, § 209(a)(3), 121 STAT 735.

¹³⁵ William Luneburg Craig Holman, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform." p. 84.

¹³⁶ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44, s. 5(2)(a-k).

- รายละเอียดของเรื่องติดต่อสื่อสารหรือที่เกิดจากการจัดเตรียมการพบปะประชุมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงข้อมูลอื่นทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องติดต่อสื่อสารนั้น

- รายละเอียดเพื่อค้นหา ระบุ และแจกแจงข้อเสนอ ร่างกฎหมาย ทางแก้ไข นโยบาย ระเบียบการ โครงการ การอนุมัติ การสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการโน้มน้าว

- ชื่อตำแหน่งและสังกัดหน่วยงาน หากนักโน้มน้าวเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้รวมถึงวันเวลาที่ลงจากตำแหน่ง

- ชื่อหน่วยงานและสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่นักโน้มน้าวได้ติดต่อสื่อสารหรือกำลังจะติดต่อสื่อสารในภายหน้า หรือที่ได้จัดเตรียมหรือกำลังจัดเตรียมการพบปะประชุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

- รายละเอียดเพื่อแจกแจงช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างนักโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ใช้หรือกำลังจะใช้ รวมถึงการติดต่อสื่อสารผ่านสื่อสารมวลชนหรือติดต่อชักจูงสาธารณชนให้ติดต่อสื่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความพยายามที่จะกดดันหรือชักจูงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสนับสนุนความคิด กล่าวคือ การติดต่อโน้มน้าวแบบสามัญชน (grass-roots communication)

ทั้งนี้ เมื่อได้ขึ้นทะเบียนและทำรายงานแล้ว นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรายงานอยู่ทุกครึ่งทราบเท่าที่กำลังดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวทางการเมืองนั้นยังดำเนินอยู่ โดยในระดับสหพันธรัฐนั้น นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานใหม่ในทุก 6 เดือน แต่หากได้ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามนิยามในกฎหมายจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานในทุกเดือน¹³⁷

นอกจากนี้ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้โดยง่าย นักโน้มน้าวจะต้องทำรายงานและขึ้นทะเบียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศส¹³⁸ โดยข้อมูลสามารถถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลาบนอินเทอร์เน็ต

จากกรณี จะเห็นได้ระบบการขึ้นทะเบียนและรายงานของประเทศแคนาดาในระดับสหพันธรัฐมีความเข้มงวดกว่าของระบบในประเทศสหรัฐอเมริกาแบบสหพันธรัฐ ทั้งนี้ สังเกตได้จากการที่ระบบของประเทศแคนาดาบังคับให้เปิดเผยข้อมูลไม่ว่ากิจกรรมโน้มน้าวนั้นมีค่าใช้จ่ายหรือเกี่ยวพันกับประโยชน์ทางการเงินมากน้อยเพียงใด ขณะที่สหรัฐอเมริกานั้นจะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทางการเงินระดับหนึ่งจึงจะบังคับให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของนักโน้มน้าวมากกว่าปกติ

¹³⁷ Raj Chari. et al, "Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition ".chap. 2, sec. 2, para. 8

¹³⁸ Office of the Commissioner of Lobbying, "The Registry of Lobbyists," (2015), https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00950.html.

4.2.3 ประเทศไอร์แลนด์

สำหรับประเทศไอร์แลนด์นั้น คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (The Standards Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทะเบียนสำหรับการโน้มน้าว (the Register of Lobbying) โดยมีการเปิดเว็บไซต์ออนไลน์เพื่อการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ (www.lobbying.ie)¹³⁹

ทั้งนี้ นักโน้มน้าวจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวต่อไปได้ เว้นแต่จะได้ขึ้นทะเบียนแล้วกับหน่วยงานขึ้นทะเบียนสำหรับการโน้มน้าว (the Register of Lobbying) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมาย คือ รัฐบัญญัติการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ได้กำหนดให้เริ่มขึ้นทะเบียนหลังเริ่มดำเนินการโน้มน้าวได้ โดยบังคับให้ขึ้นทะเบียนและส่งข้อมูลตามกฎหมายภายใน 21 วันนับแต่ช่วงเวลาแรกที่ได้เริ่มกระบวนการโน้มน้าว และจะต้องส่งรายงานข้อมูลที่มีหน้าที่ต้องรายงานในทุกช่วงเวลาโดยนับจากวันสิ้นเดือนเมษายน สิงหาคม และธันวาคม กล่าวคือ ในทุกช่วง 4 เดือน อาทิ เริ่มดำเนินการการโน้มน้าวในเดือนตุลาคม จึงอยู่ในช่วงเวลาถึงสิ้นเดือนธันวาคม เมื่อหมดเดือนธันวาคมจึงนับไป 21 วัน คือจะต้องส่งรายงานและขึ้นทะเบียนภายในวันที่ 21 มกราคม เป็นต้น¹⁴⁰

จากกรณีกฎหมายบังคับให้ขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลจำเป็นตามกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดข้อมูลที่นักโน้มน้าวจะต้องส่งในการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลครั้งแรกโดยประกอบไปด้วย¹⁴¹

- ชื่อของบุคคลหรือองค์กรที่ได้ดำเนินการการโน้มน้าว
- แหล่งที่ทำงานสำคัญ หรือถ้าไม่มีก็เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย
- องค์กรดำเนินการหรือกิจกรรมอะไร
- ข้อมูลติดต่อ เช่น เบอร์โทรศัพท์ ชื่ออีเมล เป็นต้น
- เลขทะเบียนบริษัท

ทั้งนี้ ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาจะให้ข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะเดียวกัน และในการรายงานข้อมูลจะต้องรับรองความถูกต้องของข้อมูลด้วย และเมื่อเลิกการเป็นนักโน้มน้าวแล้วจะต้องแจ้งเตือนหน่วยงานที่ดูแลทะเบียนคือคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมว่าได้เลิกการดำเนินการการโน้มน้าวแล้วเพื่อเพิกถอนชื่อออกและหลุดพ้นจากหน้าที่ตามกฎหมาย

¹³⁹ Ibid., 8 - 9

¹⁴⁰ Ibid., 9

¹⁴¹ Ibid., 9-10.

อย่างไรก็ดี ถ้าในช่วงเวลานั้นได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวตามกฎหมาย จะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อมูลส่วนตัวที่รายงานในครั้งแรกของการขึ้นทะเบียน โดยข้อมูลเพิ่มเติมนั้น ได้แก่¹⁴²

- ตัวตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่สังกัดที่นักโน้มน้าวได้ติดต่อโน้มน้าว
- หัวข้อของเรื่องที่ได้ดำเนินการโน้มน้าวและผลลัพธ์ที่คาดหวัง ทั้งนี้ จะต้องรายงานแยกออกมาในแต่ละกรณี อาทิ ถ้าติดต่อสื่อสารโน้มน้าวเพื่อเพิ่มจำนวนหน่วยพยาบาลฉุกเฉิน จะต้องบอกด้วยว่าอยากเพิ่มที่โรงพยาบาลอะไรบ้าง

- รายละเอียดของกระบวนการโน้มน้าวว่าได้ดำเนินการอย่างไร
- กรณีเป็นบริษัท ให้บอกชื่อของบุคคลที่บริษัทส่งไปดำเนินการติดต่อสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวแทนบริษัท

- กรณีดำเนินการโน้มน้าวเพื่อและแทนลูกความหรือบุคคลอื่น จะต้องบอกรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง

- กรณีบุคคลในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการโน้มน้าวเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบอกชื่อ

ทั้งนี้ ในเรื่องรายละเอียดของข้อมูลลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น นักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวแทนจะต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น อันได้แก่¹⁴³

- ชื่อของลูกความหรือบุคคลอื่น
- แหล่งที่ทำงาน หรือที่อยู่อาศัย กรณีไม่ทราบแหล่งที่ทำงาน
- ธุรกิจหลักหรือกิจกรรมหลักของลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น
- ข้อมูลติดต่อสื่อสาร เช่น เบอร์โทรศัพท์ อีเมลล์ เป็นต้น
- เลขทะเบียนบริษัท ถ้าเป็นบริษัท

อนึ่ง คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งเป็นผู้ดูแลหน่วยงานขึ้นทะเบียนนั้น หากเห็นว่าข้อมูลไม่ถูกต้อง หรือต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย จะให้เวลานักโน้มน้าว 21 วันเพื่อส่งข้อมูลเพิ่มเติม หากไม่ปฏิบัติตามจะถูกเพิกถอนทะเบียน และถูกพิจารณาว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นความผิดทางอาญา¹⁴⁴

จากกรณีจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวมีความละเอียด แต่ไม่เรียกขอข้อมูลลึกไปทุกข้อมูลเหมือนของประเทศแคนาดา ทั้งนี้ อาจจะสะท้อนมาจากแนวคิดแต่เดิมของการออกรัฐบัญญัติ

¹⁴² Ibid., 10-11.

¹⁴³ Ibid., 11.

¹⁴⁴ Ibid., 12.

ฉบับนี้ คือ มีขึ้นเพื่อเป็นการเปิดเผยและสะท้อนความโปร่งใสของระบบการออกนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถรู้ว่าใครกำลังโน้มน้าวอะไรกับใครอยู่ แต่ไม่ได้มุ่งหวังให้รู้สึกถึงตัวตนของนักโน้มน้าวทั้งหมดแต่อย่างใด

4.2.4 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ในเรื่องหน้าที่ของนักโน้มน้าวตามกฎหมาย ได้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law เป็นสิ่งที่วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายไว้ โดยกำหนดให้นักโน้มน้าวมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลดังต่อไปนี้¹⁴⁵

- ตัวตนขององค์กรหรือบุคคล
- กรณีเป็นองค์กรจะต้องบอกตัวตนของหัวหน้าองค์กร
- กรณีเป็นองค์กรจะต้องบอกตัวตนของลูกค้าจ้างที่ได้ทำหน้าที่ติดต่อสื่อสารโน้มน้าว
- ขอบเขตของประเด็นปัญหาที่ต้องการติดต่อสื่อสาร
- ตำแหน่งหน้าที่ของนักโน้มน้าวในองค์กรที่สังกัด
- ลูกความในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา

นอกจากนี้ นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานภายใน 6 เดือนนับแต่ได้ทำการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว และในการรายงานเพิ่มเติมที่นักโน้มน้าวจะต้องกระทำภายหลังจะต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของ

- ประเภทของการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ (public decision) ที่กำลังสนใจ
- ลักษณะของการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว
- ประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูด
- ระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ติดต่อโน้มน้าว
- ตัวตนของลูกค้าหรือองค์กรที่ทำการติดต่อโน้มน้าวแทน
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโน้มน้าว

อนึ่ง ในทุกปีจะต้องทำรายงานเพื่อบอกให้ทราบถึงกิจกรรมการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวในรอบปีที่ผ่านมา มิฉะนั้นมีโอกาสที่จะยกเลิกทะเบียน หากไม่รายงานแก้ไขเพิ่มเติมในทุกปี

¹⁴⁵ The European Parliamentary Research Service, (July 2018),

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf). pp. 6 - 7

จากกรณีจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว มีความละเอียดประมาทหนึ่ง แต่อาจไม่เท่าของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และไอร์แลนด์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบทบัญญัติของกฎหมายฉบับมุ่งเน้นเพียงให้ประชาชนพอรับทราบรับรู้ว่ามีใครกำลังทำการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่บ้างเพียงเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหวังให้รู้สึกไปถึงว่าเป็นบุคคลหรือบริษัทในลักษณะใด

4.3 มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับการณ์โน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาถึงการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศในแต่ละประเทศว่าได้มีการกำหนดนิยามและขอบเขตไว้อย่างไรบ้างแล้ว ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวในต่างประเทศ ลำดับต่อมาผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับการณ์โน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศ ดังนี้

4.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

มาตรการบังคับเป็นส่วนสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามของการเกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติ เพราะหากขาดมาตรการบังคับย่อมอาจทำให้นักโน้มน้าวเกิดลำพองใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายได้ และอาจเสี่ยงต่อการเกิดเป็นอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป อาทิ การติดสินบน หรือการคอร์รัปชันประการอื่น โดยมาตรการบังคับอาจเริ่มได้ตั้งแต่ การปรับ การจำคุก หรือการเพิกถอนสิทธิพิเศษในการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากเกิดอาชญากรรมขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำกับดูแลการโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาจะต้องร่วมมือกันสืบสวนสอบสวน¹⁴⁶

ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับกฎหมายสหพันธรัฐนั้น สำนักเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทน (The Secretary of the Senate และ Clerk of the House of Representatives) จะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องต่าง ๆ ของการขึ้นทะเบียนและทำรายงาน¹⁴⁷ โดยต้องแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่นักโน้มน้าวเมื่อเกิดการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁴⁸ ซึ่งสำนักเลขาธิการมีอำนาจออกคำแนะนำที่ไม่ผูกพันในเรื่องการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว

¹⁴⁶ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 931.

¹⁴⁷ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 6(2), 109 STAT 691.

¹⁴⁸ Ibid, Pub L No 104-65, § 6(7), 109 STAT 691.

น้ำ และมิอำนาจสอบสวนที่จำกัดโดยมิอำนาจเพียงตรวจสอบ และหากจำเป็นอาจสอบถามความถูกต้องของการขึ้นทะเบียนและการทำรายงานได้เท่านั้น¹⁴⁹

หากมีการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนอย่างเพียงพอ นั้น อัยการประจำเขตกรุงตีสี่ (the United States Attorney for the District of Columbia) จะรับทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ภายใน 60 วันนับแต่วันแจ้งเตือนครั้งแรก¹⁵⁰ กล่าวคือ อัยการเขตมิอำนาจแต่ผู้เดียวในการบังคับ มาตรการบังคับตามกฎหมายในชั้นศาล โดยอาจถูกสั่งปรับสูงสุด 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ ภายใน 60 วันนับแต่ได้รับการแจ้งเตือนครั้งแรก¹⁵¹ และถ้าตั้งใจและกระทำไปโดยไม่สุจริตเพื่อฝ่าฝืนกฎหมายมีโทษจำคุกขั้นสูง 5 ปี¹⁵²

ทั้งนี้ กฎหมายยังกำหนดให้หลักฐานและบันทึกของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามของนักโน้มน้ำ จะต้องถูกเปิดเผยบนเว็บไซต์ออนไลน์เป็นสาธารณะ¹⁵³

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักโน้มน้ำเพิ่มเติม อาทิ รัฐบัญญัติว่าด้วยความซื่อสัตย์ของผู้นำและรัฐบาลที่เปิดเผย ค.ศ. 2007 หรือ the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ได้กำหนดให้นักโน้มน้ำที่ได้ขึ้นทะเบียน ห้ามการให้ของขวัญหรือให้ค่าเดินทางต่อสมาชิกสภาองเกรงและเจ้าหน้าที่ของสภาองเกรส¹⁵⁴ โดยยังได้กำหนดว่าในรายงานที่จะต้องทำทุกครึ่งปีของนักโน้มน้ำนั้นจะต้องมีข้อความระบุว่านักโน้มน้ำได้ รับทราบถึงกฎของสภาในเรื่องการห้ามรับของขวัญหรือค่าเดินทาง¹⁵⁵

นอกจากมาตรการบังคับที่เป็นบทลงโทษแล้ว มาตรการอื่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติทบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการโน้มน้ำเพื่อเป็นการกำกับนักโน้มน้ำมีความสำคัญเช่นกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประมวลจริยธรรม (Codes of Conduct) มีลักษณะเป็นประมวลจริยธรรมของวิชาชีพและให้องค์กรวิชาชีพกำกับดูแลควบคุมตนเอง โดยองค์กรวิชาชีพของนักโน้มน้ำทั่วประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้สมาชิกของสมาคมวิชาชีพที่เขาหรือเธอสังกัดจะต้องกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมวิชาชีพของสมาคมนั้น ซึ่งวางหลักการตั้งแต่คุณค่าของวิชาชีพ อาทิ ความซื่อสัตย์ ความเป็นอิสระ ความเป็นธรรม และเนื้อหาของประมวลจริยธรรม

¹⁴⁹ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012): 84-85, <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

¹⁵⁰ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 6(8), 109 STAT 691.

¹⁵¹ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 211(a)(2), 121 STAT 735.

¹⁵² Ibid, Pub L No 110-81, § 211(b), 121 STAT 735.

¹⁵³ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 210, 121 STAT 735.

¹⁵⁴ Ibid, Pub L No 110-81, § 206, 121 STAT 735.

¹⁵⁵ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012): 86, <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

ยกตัวอย่างเช่น สถาบันเพื่อการโน้มน้าวและจริยธรรมแห่งชาติ หรือ The National Institute for Lobbying and Ethics (NILE) กำหนดสมาชิกต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม อาทิ สมาชิกจะต้องเปิดเผยข้อมูลของสาเหตุและผู้สนับสนุนในการโน้มน้าว เปิดเผยข้อมูลทางการเงินในองค์กรของลูกความหรือข้อมูลที่อาจเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงประมวลจริยธรรมของสถาบันยังกำหนดตัวอย่างพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม โดยประมวลจริยธรรมของสถาบันถูกกำกับดูแลที่ปรึกษาด้านจริยธรรมของสถาบัน (Ethical Standards Advisories) ที่หน้าที่ในการออกข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตนต่าง ๆ ของนักโน้มน้าวและกระบวนการโน้มน้าว¹⁵⁶

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าสมาคมวิชาชีพมักไม่มีมาตรการบังคับอย่างจริงจังในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมนั้น โดยมากเป็นเพียงการยกเลิกสมาชิกภาพของสมาชิกที่ถูกลงโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากกิจกรรมการโน้มน้าว โดยสมาคมวิชาชีพจะให้เหตุผลถึงการขาดมาตรการบังคับประมวลจริยธรรมว่ามาจากค่าใช้จ่ายและความยากลำบากของการบังคับ ณ ตอนนี้อย่างมุ่งเน้นการอบรมและรณรงค์ผ่านโครงการต่าง ๆ เพื่อฝึกอบรมนักโน้มน้าวในเรื่องจริยธรรมวิชาชีพแทน¹⁵⁷

จากกรณี จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับกฎหมายสหพันธรัฐมีมาตรการที่บังคับลงโทษระดับหนึ่งเพื่อเป็นการห้ามปรามนักโน้มน้าวไม่ให้กระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ประมวลจริยธรรมยังคงไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน และขาดมาตรการเสริมอื่นอย่างเป็นระบบ

4.3.2 ประเทศแคนาดา

ส่วนของประเทศแคนาดาในระดับกฎหมายสหพันธรัฐนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) ได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการบังคับไว้หลายประการ โดยกำหนดให้การไม่ขึ้นทะเบียนและรายงานหรือโดยรู้อยู่แล้วแต่ได้ระบุข้อความอันเป็นเท็จในรายงานเป็นความผิดทางอาญา¹⁵⁸ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาอาจดำเนินคดีอาญาออกเป็น 2 ประเภทได้แล้วแต่พฤติการณ์ของผู้ต้องหา ได้แก่

- กรณีเป็นเหตุไม่ร้ายแรง (summary conviction) ผู้กระทำความผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 6 เดือนต่อหนึ่งกระทง¹⁵⁹

- กรณีเป็นเหตุร้ายแรง (indictment) ผู้กระทำความผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 2 ปีต่อหนึ่งกระทง¹⁶⁰

¹⁵⁶ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 927-928.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 932.

¹⁵⁸ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 14(1).

¹⁵⁹ *Ibid* at s. 14(1)(a).

นอกจากนี้ มาตรการบังคับอื่นหลังจากพันธโทษต่อนักโน้มน้าวที่ถูกลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) นี้จะถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวใดภายในระยะเวลา 2 ปี¹⁶¹ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการการโน้มน้าว (The Commissioner of Lobbying) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของสภาทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งในเรื่องประมวลจริยธรรมและการขึ้นทะเบียน¹⁶² จะเป็นผู้แจ้งข้อหาแก่ตำรวจเมื่อเกิดการฝ่าฝืนอันเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ไม่สามารถที่จะตั้งข้อหาและดำเนินการสอบสวนทางอาญาเองได้¹⁶³

อนึ่ง กฎหมายยังให้อำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางกับผู้ตรวจการการโน้มน้าวในการสอบสวนกิจกรรมที่ต้องสงสัย โดยอำนาจดังกล่าวนี้รวมไปถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ักโน้มน้าว แต่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการโน้มน้าวในทุกกรณี และยังมีมาตรการพิเศษที่สามารถนำเรื่องเข้ารายงานต่อสภา ซึ่งเป็นมาตรการประณามประการหนึ่งต่อนักโน้มน้าวที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลให้ถูกต้องครบถ้วน¹⁶⁴

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่า มาตรการอื่นเสริมของประเทศแคนาดาในระดับสหพันธรัฐในเรื่องประมวลจริยธรรมมีความชัดเจนกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกาในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ แคนาดามีประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา โดยได้เผยแพร่ประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษาของประเทศแคนาดา¹⁶⁵

ทั้งนี้ ภายใต้ประมวลจริยธรรมว่าด้วยนักโน้มน้าวของแคนาดา ผู้ตรวจการการโน้มน้าวมีหน้าที่ในการพัฒนาปรับปรุงประมวลจริยธรรม¹⁶⁶ และสามารถตีความในลักษณะข้อแนะนำที่ไม่ผูกพันแก่นักโน้มน้าวในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม¹⁶⁷ ตลอดจนมีอำนาจในการสอบสวนเมื่อเชื่อว่าการกระทำมีความผิดและจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม¹⁶⁸ โดยประเทศแคนาดาจริงจังอย่างมากในการบังคับนัก

¹⁶⁰ Ibid at s. 14(1)(b).

¹⁶¹ Ibid at s. 14.01.

¹⁶² Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 910-911.

¹⁶³ *Makhija v Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 342 at paras 7, 18, 414 NR 158.

¹⁶⁴ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 934.

¹⁶⁵ *Lobbyists' Code of Conduct* (2015), online

<https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/LobbyistsCodeofConduct2015_En.pdf/%24FILE/LobbyistsCodeofConduct2015_En.pdf>.

¹⁶⁶ *Lobbying Act*, RSC 1985, c. 44 s. 10.4(1).

¹⁶⁷ *Lobbying and transparency A comparative analysis of regulatory reform* หน้า 86

¹⁶⁸ *Lobbying Act*, RSC 1985, c. 44 s. 10.2(1).

โน้มน้าวให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม กล่าวคือ เมื่อเกิดการละเมิดประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการการโน้มน้าวมีอำนาจที่จะรายงานการกระทำเป็นรายงานเอกสารต่อรัฐสภา โดยเพื่อให้เห็นภาพโครงสร้างของประมวลจริยธรรมว่าด้วยนักโน้มน้าวของประเทศแคนาดาที่ตั้งอยู่บนคุณค่าสามประการ อันได้แก่ ความเคารพต่อสถาบันทางประชาธิปไตย การซื่อสัตย์เปิดเผยโปร่งใส และความ เป็นมืออาชีพ จึงสามารถสรุปโครงสร้างออกมาได้ เป็นดังนี้¹⁶⁹

"ความโปร่งใส

(ตัวตนและจุดประสงค์)

1) นักโน้มน้าวจะต้องเปิดเผยตัวตนของบุคคลหรือองค์กรที่กำลังโน้มน้าวแทน รวมถึงเหตุผลที่เข้ามาโน้มน้าวในขณะที่กำลังเสนอข้อความคิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ความถูกต้องของข้อมูล)

2) นักโน้มน้าวจะต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และห้ามทำให้เกิดความเข้าใจผิดโดยเจตนา พร้อมทั้งต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนั้น

(หน้าที่ในการเปิดเผย)

3) นักโน้มน้าวจะต้องให้ข้อมูลต่อกันในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายและตามประมวลจริยธรรม

4) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในองค์กร (เจ้าหน้าที่อาวุโสสูงสุด) จะต้องให้ข้อมูลต่อนักโน้มน้าวในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายและตามประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าว

(การใช้ข้อมูล)

5) นักโน้มน้าวจะต้องใช้และเปิดเผยข้อมูลซึ่งได้รับมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ซึ่งได้รับมา ถ้านักโน้มน้าวได้รับข้อมูลใดมาโดยไม่ควรได้ จะต้องไม่ใช่หรือเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

(การขัดกันแห่งผลประโยชน์)

6) นักโน้มน้าวจะต้องไม่เสนอหรือรับปากที่จะทำการใด ๆ ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องกระทำในสิ่งที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าจะเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์

รายละเอียดอื่น

(การเข้าถึงอย่างเป็นพิเศษ)

7) นักโน้มน้าวที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันห้ามเป็นผู้จัดเตรียมการพบปะหรือประชุม

¹⁶⁹ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 929-931.

8) นักโน้มน้าวที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเป็นการต่างตอบแทนต่อกันได้ ต้องห้ามดำเนินการติดต่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(กิจกรรมทางการเมือง)

9) ห้ามนักโน้มน้าวที่เคยร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในอันที่อาจมองได้ว่ามีเป็นการต่างตอบแทนต่อกัน ทำการติดต่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นหรือลูกจ้างในสำนักงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น

(ของตอบแทน)

(10) เพื่อหลีกเลี่ยงการต่างตอบแทน นักโน้มน้าวห้ามมอบของตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำลังดำเนินการติดต่อโน้มน้าว”

จากกรณีโครงสร้างของประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวของประเทศแคนาดาข้างต้นย่อมสามารถสรุปโดยคร่าวได้ว่า ประเทศแคนาดาในระดับสหพันธรัฐมีความชัดเจนและความเข้มแข็งของการกำหนดการกระทำที่ต้องห้ามไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลจริยธรรม และยังมีมาตรการบังคับคอยรองรับอย่างเป็นระบบเมื่อเปรียบกับการบังคับประมวลจริยธรรมในสหรัฐอเมริกาในระดับสหพันธรัฐ

4.3.3 ประเทศไอร์แลนด์

สำหรับประเทศไอร์แลนด์นั้นในส่วนของมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปฏิบัติตามให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น

(1) ในเรื่องบทกำหนดโทษ รัฐบัญญัติการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ได้กำหนดให้ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องการกระบวนการโน้มน้าวไว้ในมาตรา 18 อันได้แก่¹⁷⁰

- ดำเนินการติดต่อเพื่อโน้มน้าวโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน
- ไม่ดำเนินการรายงานข้อมูลตามระยะเวลาที่กำหนด
- ส่งข้อมูลอันเป็นเท็จให้แก่คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม
- ไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวนหรือขัดขวางการสอบสวน

ทั้งนี้ ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม มีอำนาจที่จะสอบสวนพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ดำเนินการฟ้องเป็นคดีอาญา ตลอดจนสั่งปรับไปยังบุคคลที่ดำเนินการรายงานข้อมูลล่าช้า¹⁷¹

¹⁷⁰ Office of the Register of Lobbying, Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for people carrying on lobbying activities (June 2019) at 15, online: <<https://www.lobbying.ie/media/6243/guidelines-for-lobbyists.pdf>>.

¹⁷¹ Ibid., 15.

อนึ่ง มาตรการบังคับที่เป็นโทษทางอาญาของความผิดตามที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น¹⁷²

- หากถูกฟ้องในศาลแขวงในพฤติการณ์ที่ไม่รุนแรงอาจถูกปรับไม่เกิน 2,500 ยูโร
- หากถูกฟ้องในศาลอาญาในพฤติการณ์ที่รุนแรง อาจถูกปรับและจำคุกไม่เกิน 2 ปี
- กรณีเป็นการรายงานข้อมูลล่าช้า จะมีโทษทางปกครองเป็นการสั่งปรับจากคณะกรรมการโดยปรับเป็นเงิน 200 ยูโร หากไม่จ่ายอาจถูกดำเนินคดีต่อไป

(2) ในส่วนของประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวนั้น รัฐบัญญัติการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ในมาตรา 16 ได้วางหลักให้คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมออกประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวด้วยมาตรฐานและความประพฤติที่สูง และมีอำนาจในการให้ข้อแนะนำในแต่ละเรื่องเมื่อมีการร้องถาม¹⁷³

อย่างไรก็ดี แม้ประมวลจริยธรรมนี้ได้กำหนดให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมายและมีการแก้ไขเพิ่มเติมในทุก 3 ปี แต่ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้เองในมาตรา 16(5) วางหลักไว้เพียงว่าให้นักโน้มน้าวคำนึงถึงประมวลจริยธรรมอยู่เสมอตลอดระยะเวลาที่ได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าว แต่ไม่ได้มีมาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติเหมือนดังข้อบังคับตามกฎหมายอื่น เช่น การรายงานข้อมูล เป็นต้น ดังนั้นประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์จึงเป็นเพียงข้อแนะนำหรือแนวทางที่นักโน้มน้าวอาจนำมาใช้ประกอบการติดต่อสื่อสารเพื่อการโน้มน้าว แต่ไม่มีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับอื่นหากมีการฝ่าฝืนแต่อย่างใด¹⁷⁴

จากกรณีจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นมีสองส่วนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ ในส่วนของมาตรการบังคับมีความเข้มงวดพอสมควร โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลทางทะเบียนและความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าห้ามมีการฝ่าฝืน ขณะที่มาตรการเสริมอื่นคือประมวลจริยธรรมมีลักษณะเป็นเพียงข้อแนะนำ ไม่ได้มีมาตรการบังคับให้ปฏิบัติตามดังเช่นของประเทศแคนาดาแต่อย่างใด

4.3.4 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ในเรื่องมาตรการบังคับตามกฎหมายและมาตรการเสริมอื่นได้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนิน

¹⁷² Ibid., 16.

¹⁷³ Office of the Register of Lobbying, Code of Conduct, online: <<https://www.lobbying.ie/media/6243/guidelines-for-lobbyists.pdf>>

¹⁷⁴ Ibid.,

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law เป็นสิ่งที่วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายไว้ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้¹⁷⁵

1) มาตรการบังคับนั้น หน่วยงานที่ชื่อว่าผู้ตรวจการความโปร่งใสในภาครัฐ หรือ The Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique (the High Authority for Transparency in Public Life - HATVP) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ และมีหน้าที่กำกับดูแลการโน้มน้าวตามกฎหมายนั้น มีอำนาจที่จะทำการสอบสวน เรียกข้อมูลเพิ่มเติม หรือตรวจสอบบัญชีได้และเมื่อพบการฝ่าฝืน โดยได้มีการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการแล้ว โดยยังคงเพิกเฉย หรือได้ดำเนินการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว แต่ภายในเวลา 3 ปียังคงกระทำผิดซ้ำ ผู้ตรวจการสามารถที่จะเลือกที่จะสั่งปรับทางปกครองที่ 15,000 ยูโร หรือดำเนินคดีอาญาโดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ได้

2) มาตรการเสริมอื่นนั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวขึ้นมา โดยกำหนดให้นักโน้มน้าวจะต้องเคารพปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม โดยถือว่ายอมรับที่จะปฏิบัติตามนับแต่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว อย่างไรก็ตามไม่ได้มีมาตรการบังคับอย่างชัดเจนในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ประมวลจริยธรรมเพียงแต่วางหลักการโดยคร่าวของการดำเนินกิจกรรมติดต่อสื่อสารโน้มน้าว อาทิ

- หลีกเลี่ยงการให้ของตอบแทน
- หลีกเลี่ยงการหลอกลวงด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ
- ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

นอกจากประมวลจริยธรรมแล้ว ทั้งนี้ เมื่อพบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการจะส่งคำแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการไปยังผู้ที่ฝ่าฝืนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากยังคงไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการมีอำนาจที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะในลักษณะประนาม ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการเสริมประเภทหนึ่งเพื่อบังคับให้นักโน้มน้าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดภาระหน้าที่ไว้¹⁷⁶

จากกรณีจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นมีสองส่วนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ ในส่วนของมาตรการบังคับมีความเข้มงวด โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแล ตลอดจนมีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าห้ามมีการฝ่าฝืน แต่ขณะเดียวกันมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้

¹⁷⁵ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 3, sec. 5, para. 3, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

¹⁷⁶ Ibid.,

โดยอาจเลือกเป็นการปรับทางปกครองแทนได้ ขณะที่มาตรการเสริมอื่น คือ ประมวลจริยธรรมมีลักษณะเป็นเพียงข้อแนะนำ ไม่ได้มีมาตรการบังคับให้ปฏิบัติตาม และยังมีมาตรการในเรื่องการประจានสาธารณชนกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำ

4.4 ความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ在不同ประเทศ

หลักจากที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว ตลอดจนมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ผู้เขียนจะได้นำเสนอความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ在不同ประเทศก่อนว่าแต่ละประเทศได้มีการเผชิญหน้ากับปัญหาอันเกิดจากการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอย่างไรบ้าง และอธิบายถึงรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่แต่ละประเทศนำมาใช้เพื่อที่จะดำเนินการศึกษาต่อไปในหัวข้อต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้

4.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

นับแต่สิ้นสุดสงครามกลางเมือง กระบวนการโน้มน้าวหรือการล็อบบี้เป็นประเด็นปัญหาในการเมืองของสหรัฐอเมริกาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่การโน้มน้าวในกระบวนการคัดสรรผู้ประมูลสร้างทางรถไฟทั่วประเทศในเวลานั้น¹⁷⁷ นับแต่นั้น กระบวนการโน้มน้าวในสหรัฐอเมริกามีอยู่ทั่วประเทศ และถือว่าเป็นธุรกิจใหญ่ในประเทศ กล่าวได้ว่า เป็นที่กำเนิดของอุตสาหกรรมประเภทนี้ โดยกระบวนการโน้มน้าวในสหรัฐอเมริกาก็จะถูกดำเนินการโดยกลุ่มบริษัทเอกชน กลุ่มสหภาพแรงงาน รวมถึงองค์กรขับเคลื่อนต่าง ๆ ซึ่งได้โน้มน้าวสภาคองเกรสและองค์กรระดับสหพันธรัฐอื่น ๆ โดยมุ่งหวังจะผ่านร่างกฎหมายที่นักโน้มน้าวจะได้เปรียบหรือคงไว้ซึ่งสภาพการณ์เดิม (status quo)¹⁷⁸ ซึ่งกระบวนการโน้มน้าวเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาให้การรับรองในฐานะเสรีภาพใน

¹⁷⁷ Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany (Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, 2006), 30, accessed Jan 7, 2023, <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

¹⁷⁸ Raj Chari. et al., Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 2, sec. 1, para. 1, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

การพูด¹⁷⁹ โดยถือว่าเป็นการแสดงสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาล ซึ่งนักโน้มน้าวมักจะอ้างว่าด้วยที่ปัญหาของประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจำเป็นที่นักโน้มน้าวจะต้องอธิบายให้บรรดานักการเมืองเข้าใจปัญหาอย่างละเอียดและครอบคลุม¹⁸⁰

อย่างไรก็ดี ทศนคติของคนอเมริกันต่อนักโน้มน้าวไม่ค่อยดีเท่าใด เวลาที่มีการทำผลสำรวจทัศนคติของคนทั่วไปต่ออาชีพต่าง ๆ มักจะได้ลำดับที่ต่ำ¹⁸¹ โดยในช่วงต้น ๆ ทศวรรษ 1950s เริ่มเกิดกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในระดับมลรัฐกว่า 38 มลรัฐ ส่วนระดับสหพันธรัฐเริ่มพูดถึงในสมัยประธานาธิบดี Franklin Delano Roosevelt มีการออกกฎหมาย the Public Utilities Holding Company Act of 1935 ที่มีบทบัญญัติบังคับให้ใครก็ตามที่เป็นลูกจ้างหรือได้รับว่าจ้างจากบริษัทต้องไปจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ก่อนจะมาสร้างอิทธิพลในสภาองเกรส ตลาดหลักทรัพย์ หรือคณะกรรมการพลังงานระดับสหพันธรัฐ โดยถือเป็นกฎหมายแรกของสภาองเกรสที่บังคับใช้กระบวนการโน้มน้าวในหน่วยงานของรัฐ ในปีต่อมาได้มีการผ่านกฎหมาย the Merchant Marine Act 1936 ที่มีบทบัญญัติบังคับให้นักโน้มน้าวของพวกบริษัทรับขนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะต้องมีหน้าที่แจ้งรายได้ ค่าใช้จ่าย และดอกเบี้ยรายเดือน¹⁸² ทั้งนี้ เนื่องจากเรื่องอื้อฉาวในอุตสาหกรรมขนส่งเอง ทำให้สภาองเกรสตัดสินใจเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในกฎหมายดังกล่าว แต่บทบัญญัติในกฎหมายเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากอำนาจที่จำกัดและการบังคับใช้¹⁸³

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มีร่างกฎหมายใหม่ออกมาสองฉบับสำคัญคือ the Foreign Agents Registration Act 1938 ที่ว่าด้วยนักโน้มน้าวของรัฐบาลหรือองค์กรต่างชาติจะต้องขึ้นทะเบียน และ the Federal Regulation of Lobbying Act 1946 แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใน the Legislative

¹⁷⁹ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), p. 906.

¹⁸⁰ Department of Housing, Local Government and Heritage, *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany* (Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, 2006), 33, accessed Jan 7, 2023, <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

¹⁸¹ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 2, sec. 1, para. 2, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

¹⁸² Ibid., sec 2, para1.

¹⁸³ Department of Housing, Local Government and Heritage, *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany* (Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, 2006), 31, accessed Jan 7, 2023, <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

Reorganization Act of 1946 ซึ่งบังคับให้ใครก็ตามถูกจ้างให้มาโน้มน้าวในสภาของเกรสจะต้องเสนอรายงานการเงินทุกไตรมาสที่ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโน้มน้าว แต่ถูกมองว่าล้มเหลวเพราะครอบคลุมแค่สภาของเกรส ไม่ครอบคลุมฝ่ายบริหาร องค์กรกำกับดูแล (Regulatory Agencies) หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ด้วย ก่อนกฎหมายจะถูกแก้ไขและแทนที่ด้วย the Lobbying Disclosure Act (LDA) of 1995¹⁸⁴

ทั้งนี้ the Lobbying Disclosure Act (LDA) of 1995 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 นั้นเป็นกฎหมายที่มาจากความพยายามปฏิรูปอุตสาหกรรมนักโน้มน้าว และความสำเร็จของมันมาจากความพยายามประสานความร่วมมือของนักการเมืองทุกฝ่าย ทำให้ผ่านไป ด้วยคะแนน 421 ต่อ 0 ในสภาผู้แทนฯ¹⁸⁵ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาของเกรสเห็นว่ามีค่าสำคัญเนื่องจากพบข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลตัวแทนประชาชนที่มีความรับผิดชอบนั้นสาธารณชนต้องรับรู้ถึงกระบวนการโน้มน้าวที่มีผลต่อนโยบายสาธารณะโดยนักโน้มน้าวที่ได้รับการว่าจ้างทั้งในส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ชัดเจน ขาดบทบังคับ และแนวทางการใช้ที่ชัดเจน ตลอดจนเพื่อสร้างความมั่นใจของสาธารณะต่อหน่วยงานของรัฐ¹⁸⁶

อนึ่ง กฎหมายฉบับนี้นั้นเบื้องต้นแล้วเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลผ่านการขึ้นทะเบียนและรายงานแก่หน่วยงาน เนื่องจากให้ความสำคัญกับการที่สาธารณชนจะต้องรับรู้รับทราบข้อมูลทั้งในเชิงเนื้อหาและขอบเขตของกิจกรรมโน้มน้าวที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจทางรัฐบาลต่างๆ กล่าวคือ ความรับผิดชอบและความมั่นใจของสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญจากการเปิดเผยนี้ โดยกฎหมายก่อนหน้านี้คือ the Legislative Reorganization Act of 1946 ซึ่งต่อมาถูกแทนที่ด้วยกฎหมายฉบับนี้นั้นได้รับการวิพากษ์โดยศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แม้กฎหมายฉบับนี้ยังไม่เคยได้รับการวิพากษ์ แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้มีความแตกต่างเป็นสาระสำคัญกับฉบับก่อนหน้าที่จะทำให้กฎหมายนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด¹⁸⁷

¹⁸⁴ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 2, sec. 1, para. 2, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

¹⁸⁵ Department of Housing, Local Government and Heritage, *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany* (Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, 2006), 32-33, accessed Jan 7, 2023, <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

¹⁸⁶ William V. Luneburg, "The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We are Now and Where We Should Be Going," pp.89-90.

¹⁸⁷ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," *Int Groups Adv* 1 (2012): 80, <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

กรณีจำเป็นต้องกล่าวเพราะอาจมีผู้โต้แย้งกฎหมายที่มุ่งควบคุมนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุผลทางรัฐธรรมนูญที่ว่า การโน้มน้าวนั้นได้รับการคุ้มครองในฐานะสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญตามการแก้ไขครั้งที่ 1 (The First Amendment) ซึ่งวางหลักให้สภาองเกรสไม่อาจ ออกกฎหมายที่กระทบต่อเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ¹⁸⁸ แต่เมื่อศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาวินิจฉัยในกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจจะพอกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เข้ามาควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าวนั้นไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญประการใด

ต่อมาในปี 2007 the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ได้แก้ไขเนื้อหาหลายประการรวมถึงนิยามต่าง ๆ รวมถึงความถี่ของการรายงานสำหรับนักโน้มน้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และในปี 2009 ประธานาธิบดีใช้คำสั่งฝ่ายบริหาร (Presidential Executive Order) เพิ่มความเข้มแข็งให้การขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าว

ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียนจะต้องกระทำต่อสำนักเลขาธิการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนประชาชน (the Secretary of the Senate and Clerk of the House of Representatives) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดคำแนะนำและความช่วยเหลือในการจัดขึ้นทะเบียนและการกำหนดการรายงานของข้อมูลที่นักโน้มน้าวจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันอาจตรวจสอบและสอบสวนความถูกต้องของการจดทะเบียนและรายงานดังกล่าว¹⁸⁹

จากกรณีของความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ在美国นั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเป็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เห็นได้จากความพยายามในการออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ระยะเวลาอันพอสมควรจนกว่าจะสามารถออกแบบระบบที่ต้องการ อีกทั้งจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่รวมถึงกฎหมายอาญาปกติย่อมไม่เพียงพอที่จะแก้ไขและรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาโดยออกแบบให้มีระบบการขึ้นทะเบียนและการรายงาน ตลอดจนกำหนดบทนิยามและการลงโทษเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการความโปร่งใสและเปิดเผยของกระบวนการโน้มน้าวและการทำงานของนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ

¹⁸⁸ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 906.

¹⁸⁹ Ibid.

4.4.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นสหพันธรัฐที่ประกอบไปด้วยสิบมลรัฐและสามเขตแดน โดยรัฐสภาของแคนาดาประกอบไปด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาวุฒิสภา โดยหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญของแคนาดารับรองหลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย และความเคารพต่อสถาบันทางประชาธิปไตย ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกระบวนการโน้มน้าวย่อมจะต้องสะท้อนหลักการและคุณค่าเหล่านี้ด้วย¹⁹⁰ ทั้งนี้ ที่มาของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวอาจมีที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ เหตุการณ์การสร้างทางรถไฟเชื่อมมลรัฐต่าง ๆ ในแคนาดาของอดีตนายกรัฐมนตรีคนแรก John A. MacDonalld ถูกวิจารณ์ว่าเอื้อประโยชน์ทุนและธุรกิจ หรือเหตุการณ์ในยุคทศวรรษที่ 1980 ถึงยุคทศวรรษที่ 2000 ที่นักการเมืองทั้งสองฝ่ายเอื้อประโยชน์เอกชน โดยถูกห้อมล้อมโดยที่ปรึกษาจากภาคเอกชนที่คอยให้คำแนะนำและโน้มน้าวในเรื่องการบริหารประเทศ¹⁹¹

ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลแคนาดาในระดับสหพันธรัฐได้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ มีชื่อกฎหมายว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าว (the Lobbyist Registration Act) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสและความเปิดกว้างในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ โดยมีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งเพื่อสร้างความชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของนิยามและหน้าที่ในการรายงานข้อมูลของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว¹⁹² อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act (LA) เพื่อปรับปรุงระบบกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวให้เป็นระบบมากขึ้น โดยบังคับให้นักโน้มน้าวตามนิยามของกฎหมายจะต้องขึ้นทะเบียนและดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีผู้ตรวจการการโน้มน้าว (The Commissioner of Lobbying) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของสภาทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งในเรื่องประมวลจริยธรรมและการขึ้นทะเบียน¹⁹³

¹⁹⁰ Ibid., 910.

¹⁹¹ Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany (Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, 2006), 17, accessed Jan 7, 2023, <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.

¹⁹² Ibid., p.18.

¹⁹³ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in Global corruption : Law, theory & practice (Victoria: University of Victoria, 2018), pp. 910-911.

ทั้งนี้ ส่วนใหญ่ของผู้ขึ้นทะเบียนเป็นนักโน้มน้าวตามกฎหมายเป็นนักโน้มน้าวที่ปรึกษา (consultant lobbyists) และนักโน้มน้าวในสำนักงานหรือบริษัท (in-house lobbyist) โดยตามกฎหมายนักโน้มน้าวที่ปรึกษา (consultant lobbyists) จะต้องขึ้นทะเบียนทุกครั้งที่มีลูกความใหม่ ทำให้ทะเบียนของนักโน้มน้าวประเภทดังกล่าวอาจมีได้หลายทะเบียน อนึ่ง หน่วยงานส่วนใหญ่ที่นักโน้มน้าวมักดำเนินการติดต่อโน้มน้าว คือ สภาผู้แทนราษฎร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนา และสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁹⁴

จากภาพทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศแคนาดานั้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ถูกตราขึ้นมาเพื่อจุดประสงค์ให้สาธารณชนรับรู้รับทราบถึงการมีอยู่ของนักโน้มน้าวเพื่อสอดคล้องกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและการบริหารรัฐกิจ

4.4.3 ประเทศไอร์แลนด์

ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำนโยบายสาธารณะและผู้ที่ต้องมีอิทธิพลเหนือกระบวนการดังกล่าวเริ่มเป็นปัญหาในระบบการเมืองของไอร์แลนด์มาตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 โดยมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนมากเข้ามามีส่วนสำคัญในการออกนโยบายสาธารณะของประเทศ ทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพอื่น ๆ อาทิ กลุ่มการค้า กลุ่มชาวนา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศในช่วงตั้งแต่ปี 1987 ถึงปี 2009 ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมอื่น อาทิ กลุ่มเรียกร้องการทำแท้ง กลุ่มสิทธิการแต่งงานของคนเพศเดียวกันที่เริ่มปรากฏเข้ามาในสังคมไอร์แลนด์ แต่กลุ่มที่ยังมีอิทธิพลอย่างสูงคือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจ¹⁹⁵

อย่างไรก็ดี ด้วยมรสุมของความไม่โปร่งใสในระบบการเมืองไอร์แลนด์ ทำให้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นับแต่ปี ค.ศ. 1999 ที่รัฐบาลไอร์แลนด์พยายามตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ จนกระทั่งปี 2011 ด้วยรัฐบาลพรรคแรงงานที่ครองเสียงข้างมากที่สุดในประวัติศาสตร์ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโน้มน้าว หรือเรียกว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act) โดยมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี 2015¹⁹⁶

¹⁹⁴ Ibid., p. 911.

¹⁹⁵ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 4, sec. 2, para. 1, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

¹⁹⁶ Sean Kelling, Sharon Feeney, John Hogan, “Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK,” *Int Groups Adv* 6 (2017): 11, <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0015-z>

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มุ่งควบคุมเพื่อจำกัดกระแสของข้อมูลที่แลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม แต่เพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ให้แก่กิจกรรมการโน้มน้าวที่เกิดขึ้น โดยรัฐบัญญัตินี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณชนว่าใครที่กำลังติดต่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้กระทำแทนผู้ใดในเรื่องใด รวมถึงผลสุดท้ายที่ต้องการคือสิ่งใดและใครกำลังถูกโน้มน้าวและในการโน้มน้าวนั้นนักโน้มน้าวได้กระทำสิ่งใดในกระบวนการโน้มน้าวดังกล่าว¹⁹⁷

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับมุ่งเน้นไปที่องค์กรธุรกิจที่มีลูกจ้างประจำไม่น้อยกว่า 10 คน หรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม รวมไปถึงกลุ่มเรียกร้องด้านสิทธิ กลุ่มองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ตลอดจนมูลนิธิที่ได้มีกิจกรรมการโน้มน้าว ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวมีความโปร่งใส กฎหมายฉบับนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานรับขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าวทางระบบออนไลน์ จัดวางหน้าที่ของนักโน้มน้าวที่จะต้องขึ้นทะเบียนและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและลูกความที่ตนโน้มน้าวแทนให้ ตลอดจนข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลนักโน้มน้าวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย¹⁹⁸

สำหรับประเทศไอร์แลนด์นั้น คณะกรรมาธิการมาตรฐานทางจริยธรรม (The Standards Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทะเบียนสำหรับการโน้มน้าว (the Register of Lobbying) โดยมีการเปิดเว็บไซต์ออนไลน์เพื่อการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ¹⁹⁹

จากความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไอร์แลนด์นั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไอร์แลนด์เลือกที่จะกำกับดูแลควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศผ่านกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และตราบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดนิยามของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ตลอดจนหน้าที่ตามกฎหมายที่นักโน้มน้าวต้องปฏิบัติตามและมาตรการการบังคับเพื่อให้บรรลุประสงค์ของกฎหมาย คือเพื่อสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะภายในประเทศ ขณะเดียวกันไม่กระทบต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศ

¹⁹⁷ Office of the Register of Lobbying, Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for people carrying on lobbying activities (June 2019) at 3, online: <<https://www.lobbying.ie/media/6243/guidelines-for-lobbyists.pdf>>.

¹⁹⁸ Ibid

¹⁹⁹ Office of the Register of Lobbying, Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for people carrying on lobbying activities (June 2019) at 8 - 9, online: <<https://www.lobbying.ie/media/6243/guidelines-for-lobbyists.pdf>>.

4.4.4 ประเทศฝรั่งเศส

เหตุการณ์ที่นำมาสู่การตรากฎหมายเพื่อควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศฝรั่งเศสมาจากกรณีของกลุ่มนักโน้มน้าวกลุ่มหนึ่งได้รับตราของกระทรวงวัฒนธรรมมาอย่างไม่เหมาะสมเพื่อเข้าสู่สถานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเหตุการณ์นี้นำไปสู่กฎระเบียบของสภาที่นักโน้มน้าวจะต้องเปิดเผยตัวตนก่อนเข้าสภา แต่ว่าข้อบังคับของสภาไม่เพียงพอที่จะควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมการโน้มน้าวที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อบังคับของสภาไม่ได้มีผลถึงคนข้างนอก และครอบคลุมเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่การโน้มน้าวในฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองไม่ได้รับการตรวจสอบ²⁰⁰

ทั้งนี้ ต่อมาในปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลของประธานาธิบดี Hollande ได้ตรากฎหมายที่เข้ามากำกับควบคุมกระบวนการโน้มน้าวที่มีชื่อว่า กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law โดยกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างระบบการขึ้นทะเบียนที่เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมไปถึงประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าว²⁰¹

จุดมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ โดยกระบวนการควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวจะถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่ชื่อว่าผู้ตรวจการความโปร่งใสในภาครัฐ หรือ The Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique (the High Authority for Transparency in Public Life - HATVP) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ให้คำปรึกษาในเรื่องจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรณรงค์เรื่องความโปร่งใสในภาครัฐ²⁰²

จากความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศฝรั่งเศสนั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเคยลองควบคุมและกำกับดูแลนักโน้มน้าวและกระบวนการโน้มน้าวผ่านมาตรการอื่นนอกจากกฎหมายแล้ว คือ ระเบียบของสภา แต่ปรากฏว่ากฎดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมและกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะได้ ในท้ายสุดประเทศฝรั่งเศสจึงออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมและกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

²⁰⁰ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 3, sec. 5, para. 3, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

²⁰¹ Ibid

²⁰² The European Parliamentary Research Service, "New Lobbying law in France".

4.5 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในด้านการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ ซึ่งสามารถสรุปตารางสาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศต่าง ๆ เพื่อพิจารณาเป็นแนวทางประยุกต์ใช้กับกฎหมายของประเทศไทยได้ ดังนี้



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการ
โน้มน้าวและนักโน้มน้าว

สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ไอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดนิยามของนักโน้มน้าว (Lobbyist) และมีข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาการทำงานและรายได้ - มีการกำหนดนิยามของกิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) หรือการติดต่อโน้มน้าว (Lobbying Contacts) โดยไม่รวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) - นิยามของเจ้าหน้าที่รัฐ (Government Officials) - มีการกำหนดข้อยกเว้นว่ากิจกรรมเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวไว้เป็นจำนวนมาก 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดนิยามของนักโน้มน้าวและแบ่งประเภทตามหน้าที่ - กำหนดนิยามและแบ่งประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ - ได้กำหนดข้อยกเว้นของกลุ่มกิจกรรมหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยให้ถือว่าไม่เข้านิยามตามกฎหมายไว้ไม่มาก - นิยามข้างต้นของแคนาดารวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดนิยามของนักโน้มน้าว (lobbyist) - มีการกำหนดความหมายของคำในองค์ประกอบเพื่อให้เข้าใจความหมายของนิยามชัดเจน อาทิ การติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าวในประเด็นที่เกี่ยวข้อง (relevant communications), เจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official - DPOs), ประเด็นที่เป็นปัญหา (relevant matter), การติดต่อสื่อสารที่ได้รับยกเว้น (excepted communications) 	<ul style="list-style-type: none"> - ได้กำหนดนิยามการโน้มน้าวผ่านการนิยามประเภทของเจ้าหน้าที่รัฐที่ติดต่อสื่อสาร - กำหนดนิยามของคำในแต่องค์ประกอบ อาทิ อะไรคือการตัดสินใจสาธารณะ (public decision) - มีข้อยกเว้นที่บุคคลต่อไปนี้เป็นให้ถือว่าเป็นนักโน้มน้าว

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำ

สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ไอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
<ul style="list-style-type: none"> - นักโหม่น้ำไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะต้องขึ้นทะเบียนในสถานะเดียวคือ บริษัทนักโหม่น้ำ (Lobbying Firms) ไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือเป็นบริษัท - มีการขอข้อมูลครั้งแรกสำหรับนักโหม่น้ำทุกคน - มีการขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับลูกความอีกครั้งถ้าหากรายได้รวมจากลูกความรายนั้นสูงกว่าหรือเท่ากับเงินที่ตั้งเอาไว้ - กฎหมายกำหนดให้การรายงานนอกจากการรายงานในครั้งแรกที่ขึ้นทะเบียนจะต้องกระทำทุกไตรมาส กล่าวคือทุกสามเดือน 	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องเปิดข้อมูลในเรื่องการติดต่อสื่อสารและเจตนาในการติดต่อสื่อสาร - เมื่อขึ้นทะเบียนและทำรายงานแล้วนักโหม่น้ำจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรายงานอยู่ทุกครั้ง ครอบคลุมเท่าที่กำลังดำเนินกิจกรรมการโหม่น้ำ โดยนักโหม่น้ำจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานใหม่ในทุก 6 เดือน เว้นแต่ติดต่อสื่อสารโหม่น้ำระดับสูงตามกฎหมายจะต้องรายงานทุกเดือน 	<ul style="list-style-type: none"> - เริ่มขึ้นทะเบียนหลังเริ่มดำเนินการโหม่น้ำ โดยบังคับให้ขึ้นทะเบียนและส่งข้อมูลตามกฎหมายภายใน 21 วัน นับแต่ช่วงเวลาแรกที่ได้เริ่มกระบวนการโหม่น้ำ และจะต้องส่งรายงานของข้อมูลที่มีหน้าที่ต้องรายงานในทุกช่วงเวลาโดยนับจากวันสิ้นเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม - ถ้าในช่วงเวลานั้นได้ดำเนินกิจกรรมการโหม่น้ำตามกฎหมายจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติม นอกเหนือจากข้อมูลส่วนตัวที่รายงานในครั้งแรก 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดให้นักโหม่น้ำมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูล - นักโหม่น้ำจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานภายใน 6 เดือน นับแต่ได้ติดต่อโหม่น้ำ - ในทุกปีจะต้องทำรายงานเพื่อบอกให้ทราบถึงกิจกรรมการติดต่อสื่อสารโหม่น้ำในรอบปีที่ผ่านมา มีฉะนั้นมีโอกาสที่จะยกเลิกทะเบียนหากไม่รายงานแก้ไขเพิ่มเติมในทุกปี

ตารางที่ 3

เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไก
 ำกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ไอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
<ul style="list-style-type: none"> - อัยการเขตมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการบังคับมาตรการบังคับตามกฎหมายในชั้นศาล โดยอาจถูกสั่งปรับสูงสุด 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งเตือนครั้งแรกและถ้าตั้งใจ หรือกระทำไปโดยไม่สุจริต เพื่อฝ่าฝืนกฎหมาย ก็อาจมีโทษจำคุกชั้นสูง 5 ปี - ประมวลจริยธรรม (Codes of Conduct) มีลักษณะเป็นประมวลจริยธรรมของวิชาชีพ และให้องค์กรวิชาชีพกำกับดูแลตนเอง 	<ul style="list-style-type: none"> - กรณีเป็นเหตุไม่ร้ายแรง (summary conviction) ผู้กระทำความผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ต่อหนึ่งกระทง หรือกรณีเป็นเหตุร้ายแรง (indictment) ผู้กระทำความผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 2 ปีต่อหนึ่งกระทง - ถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวใดภายในระยะเวลา 2 ปี - มาตรการอื่นเสริมในเรื่องประมวลจริยธรรมมีความชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมมีอำนาจสั่งปรับไปยังบุคคลที่ดำเนินการรายงานข้อมูลล่าช้า - หากถูกฟ้องในศาลแขวงในพฤติการณ์ที่ไม่รุนแรง อาจถูกปรับไม่เกิน 2,500 ยูโร - หากถูกฟ้องในศาลอาญาในพฤติการณ์ที่รุนแรง อาจถูกปรับและจำคุกไม่เกิน 2 ปี - กรณีเป็นการรายงานข้อมูลล่าช้าจะมีโทษทางปกครองเป็นการสั่งปรับจากคณะกรรมการ โดยปรับเป็น 200 ยูโร ทั้งนี้ หากไม่จ่ายอาจถูกดำเนินคดีต่อไป - แม้ประมวลจริยธรรมนี้จะถูกกำหนดให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมาย แต่ไม่ได้มีมาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - เมื่อพบการฝ่าฝืน โดยได้มีการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการแล้ว และยังคงเพิกเฉย หรือได้ดำเนินการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว แต่ภายในเวลา 3 ปียังกระทำความผิดซ้ำ ผู้ตรวจการสามารถที่จะเลือกที่จะสั่งปรับทางปกครองที่ 15,000 ยูโร หรือดำเนินคดีอาญาโดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี - กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าว แต่ไม่มีการบังคับให้ต้องปฏิบัติ

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกัก
 บการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ไอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
<ul style="list-style-type: none"> - เริ่มต้นมีการออกกฎหมายหลายฉบับมาควบคุมกำกับดูแล - กฎหมายปัจจุบัน คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) - สำนักเลขาธิการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนประชาชน (the Secretary of the Senate and Clerk of the House of Representatives) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีวิวัฒนาการออกกฎหมายหลายฉบับมาควบคุมกำกับดูแล - กฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act (LA) - ผู้ตรวจการการโน้มน้าว (The Commissioner of Lobbying) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของสภาทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งในเรื่องประมวลจริยธรรมและการขึ้นทะเบียน 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความพยายามที่จะออกกฎหมายมาในอดีต แต่ถูกต่อต้าน - กฎหมายปัจจุบัน คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act) โดยมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี 2015 - คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (The Standards Commission) เป็นองค์กรอิสระ 	<ul style="list-style-type: none"> - เคยออกเป็นข้อบังคับของสภาแต่ไม่มีประสิทธิภาพ - ผลักดันจนออกเป็นกฎหมายในปัจจุบัน คือ กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life) หรือ รู้จักในชื่อ Second Sapin Law - ผู้ตรวจการความโปร่งใสในภาครัฐ (HATVP)

จากตารางเปรียบเทียบทั้ง 4 ตาราง จะเห็นได้ว่ากฎหมายในแต่ละประเทศสะท้อนตัวตนและวัฒนธรรมของประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กระบวนการโน้มน้าวเกี่ยวกันโดยตรงกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ แต่ขณะเดียวกันก็มีการกีดกันและควบคุมมากเกินไปอย่างชัดเจนการมีส่วนร่วมของประชาชน และทำให้ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐปราศจากความเชื่อมโยงของข้อมูลต่อกันได้

สำหรับการกำหนดบทบาทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างจากประเทศต่าง ๆ เป็นพิเศษ โดยมุ่งเน้นเพียงนักโน้มน้าวมืออาชีพ ทั้งนี้ ผ่านการกำหนดรายได้ขั้นต่ำของนักโน้มน้าวจากการโน้มน้าว รวมถึงระยะเวลาที่นักโน้มน้าวต้องได้ใช้ไปเพื่อที่จะได้เข้าข่ายตามนิยาม ขณะเดียวกันมีข้อยกเว้นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกามีความต้องการชัดเจนที่จะจำกัดการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวต่อเฉพาะนักโน้มน้าวที่เป็นอาชีพที่มาจากการทำงานของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

ขณะที่ประเทศแคนาดามีการกำหนดนิยามที่กว้างมากจนครอบคลุมในเกือบทุกคนและทุกเรื่อง ทั้งยังมีข้อยกเว้นที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ผู้ใดที่ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะต้องถือว่าเป็นนักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวอันจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษตามกฎหมาย และเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนไม่ให้เฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักโน้มน้าวอาชีพเท่านั้นที่จะต้องถูกตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านกลไกการขึ้นทะเบียน แต่รวมถึงบุคคลธรรมดาทั่วไปที่เข้าไปติดต่อสื่อสารในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นิยามข้างต้นของกฎหมายระดับสหพันธรัฐของแคนาดาครอบคลุมรวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง ต่างจากนิยามในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนของประเทศไอร์แลนด์นั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไอร์แลนด์เลือกที่จะกำหนดนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน และค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในหลายกิจกรรมเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อาจแคบกว่าของประเทศแคนาดา ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในแต่ละคำและกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นจำนวนมากซึ่งสะท้อนเจตนาของกฎหมายแต่เดิมที่มีขึ้นเพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น ไม่ใช่เพื่อปิดกั้นกระบวนการดังกล่าว

นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสเลือกที่จะกำหนดนิยามของคำไม่กี่คำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศไอร์แลนด์ ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในบางคำ แต่ขณะเดียวกันกำหนดนิยามให้แคบเฉพาะการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ทำให้การปรับใช้กฎหมายอาจไม่กว้างและครอบคลุมเท่าประเทศแคนาดา

การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำว จะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มักจะมีการกำหนดให้รายงานข้อมูลส่วนตัวเบื้องต้นในการขึ้นทะเบียนในรอบแรก แต่เมื่อได้กระทำกิจกรรมติดต่อสื่อสารเพื่อโหม่น้ำวย่อมทำให้ นักโหม่น้ำวจะต้องมีหน้าที่เพิ่มซึ่งมีความคล้ายกันคือต้องเริ่มเปิดเผยของลูกความหรือบุคคลอื่นที่นักโหม่น้ำวดำเนินกิจกรรมแทน และรวมถึงชื่อของนายจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการติดต่อโหม่น้ำวกัน

สุดท้ายในส่วนของมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับการณ์โหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวนั้นอาจแบ่งออกได้เป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกคือมาตรการบังคับที่เป็นบทลงโทษกฎหมายในต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศมีความคล้ายกันที่กำหนดโทษทางอาญา และโทษปรับหรือการปรับทางปกครองประกอบกันมา

ขณะที่ในส่วนมาตรการเสริมอื่น โดยมากมาในรูปแบบของประมวลจริยธรรม ซึ่งทุกประเทศ ยกเว้นสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมประกอบกับกฎหมายเพื่อให้ นักโหม่น้ำวมีแนวทางในการปฏิบัติตนให้ถูกต้องเหมาะสม ขณะที่สหรัฐอเมริกาปล่อยให้ เป็นหน้าที่มาสมาคมวิชาชีพนักโหม่น้ำวที่คอยกำกับดูแลกันเอง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไอร์แลนด์ หรือประเทศฝรั่งเศส แต่มาตรการเสริมอื่นในรูปแบบประมวลจริยธรรมมักถูกมองข้าม เพราะไม่ได้มีระบบที่คอยบังคับให้นักโหม่น้ำวกระทำตาม ต่างจากประเทศแคนาดาที่สร้างระบบและหลักเกณฑ์เพื่อบังคับให้นักโหม่น้ำวปฏิบัติตนตามกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักการในประมวลจริยธรรมที่วางอยู่บนคุณค่าที่ตีอย่างแท้จริง

ในส่วนของความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโหม่น้ำวภาครัฐขององค์กรธุรกิจนั้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการของกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน แต่ทุกประเทศเห็นพ้องต้องตรงกันหมดว่าในการควบคุมและดูแลการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวให้มีประสิทธิภาพและได้สมดุลที่สุด คือ การตรากฎหมายเฉพาะผ่านสภาเพื่อออกเป็นกฎหมายแม่บทที่จะจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติม และระบบในการขึ้นทะเบียนและจัดเก็บข้อมูล ดังนั้น จากประสบการณ์และรูปแบบตามที่ศึกษามาย่อมพอสรุปได้ว่าทุกประเทศมีลักษณะเหมือนกันหมด คือ มีความพยายามออกกฎหมายเฉพาะเรื่อง และเมื่อออกกฎหมายสำเร็จจึงทำการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมดูแลโดยเฉพาะ แม้แต่ประเทศจะมีจุดเริ่มต้นไม่เหมือน โดยบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากเป็นข้อบังคับของสภา ขณะที่ประเทศไอร์แลนด์ แคนาดา และสหรัฐอเมริกาเริ่มทำเป็นกฎหมายเฉพาะมาแต่ต้น ดังนี้ ทุกประเทศจึงเห็นพ้องว่ารูปแบบของกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำวจำต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะ และมีการจัดตั้งระบบขึ้นมาควบคุมดูแล โดยอาจเป็นหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ อาทิ หน่วยงานของรัฐสภาแบบประเทศสหรัฐอเมริกา หรือองค์กรอิสระแบบประเทศฝรั่งเศส หรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ อาทิ หน่วยงานใหม่ที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภาแบบประเทศแคนาดา หรือองค์กรอิสระใหม่แบบประเทศไอร์แลนด์

4.6 บทสรุป

จากที่ได้ศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศในแต่ละประเทศในเรื่องความทั่วไป และรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ การกำหนดบทนิยาม และขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว และมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ทำให้เข้าใจถึงความแตกต่างของแต่ละประเทศที่แม้จะมีจุดร่วมเหมือนกันคือต้องการสร้างความเชื่อมั่นในระบบการออกนโยบายสาธารณะ และมีวิธีการแก้ไขปัญหาล้ำกันคือการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อเข้ามากำกับควบคุมให้กิจกรรมการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวเหมาะสม แต่อาจมีจุดที่แตกต่างกันออกไป ตามเจตนาารมณ์ของผู้ตรากฎหมายในแต่ละประเทศที่อาจต้องควบคุมเฉพาะบางกลุ่ม ขณะที่บางประเทศอาจต้องการให้ครอบคลุมทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวมีความตั้งใจจริงที่จะสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในหมู่ประชาชน

สำหรับความทั่วไปและรูปแบบของกฎหมายนั้นดูเหมือนว่าจะเห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนของนิยามและหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย รวมถึงเพื่อสร้างระบบทะเบียนและข้อมูลในการเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ควบคุมกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ได้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวดังกล่าวไม่ว่าจะโดยหน่วยงานของสภาหรือหน่วยงานอิสระอื่น

นอกจากนี้ ในกฎหมายแต่ละประเทศจะกำหนดนิยามของคำออกมาให้ชัดเจนเพื่อที่จะทราบว่าการกระทำใดเข้าข่ายอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ รวมถึงการกำหนดหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลส่วนบุคคลต่อหน่วยงานกำกับเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยหน่วยมักเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสู่สาธารณะเพื่อให้สาธารณชนรับรู้ว่ามีใครกำลังทำอะไร ในประเด็นใดในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคนทั้งชาติ

ดังนั้น กฎหมายจึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกำหนดบทลงโทษในฐานะมาตรการบังคับของกฎหมาย เพื่อให้ให้นักโน้มน้าวจำต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายเมื่อตนอยู่ในข่ายของนิยามตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีมาตรการเสริมอื่น เช่น มาตรฐานทางจริยธรรม หรือการประณามในที่สาธารณะ ทั้งหมดนี้เพื่อช่วยให้หน่วยงานทำงานได้ และขณะเดียวกันจะเป็นการป้องปรามไม่ให้นักโน้มน้าวคิดจะฝ่าฝืนข้อกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมาย

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย กับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อกระบวนการจัดทำและออกนโยบายสาธารณะทั้งในรูปแบบนโยบายและกฎหมายซึ่งรวมถึงการกระทำทางปกครองอื่นของหน่วยงานของรัฐที่มีผลต่อการคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แม้ในประเทศซึ่งปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบระบบผู้แทนนั้น การโต้เถียงและโน้มน้าวเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะการพูดคุยกันระหว่างประชาชนที่สะท้อนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมกับภาครัฐจะช่วยสร้างความรับรู้และความเข้าใจที่ดีขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยตรงนั้น กระบวนการดังกล่าวต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ กล่าวคือ ควรต้องมีความรับผิดชอบและเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ยิ่งประชาชนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวมากเท่าใด ประชาชนจะยิ่งตัดสินใจง่ายมากขึ้นในการพิจารณาว่าการตัดสินใจหรือการกระทำของภาครัฐกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือระเบียบที่เปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบว่าใครมีอิทธิพลในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะนั้น²⁰³

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทางกฎหมายเข้ามาเพื่อกำกับและควบคุมดูแลกระบวนการออกนโยบาย โดยเฉพาะต่ออำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่เป็นเอกชน ทั้งนี้ ในหลายประเทศ ความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายของภาครัฐถูกตั้งคำถามมากขึ้น ยกตัวอย่าง กลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญองค์การหนึ่งได้มีรายงานที่ได้สรุปการเติบโตของกระบวนการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวที่อาจสร้างความเสียหายแก่สังคมต่อประเด็นด้านความโปร่งใส

²⁰³ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 1, sec. 3, para. 1-2, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

ได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจถูกบิดเบือนจากความไม่ได้สัดส่วนของพลังทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม²⁰⁴

ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเอกชนในการติดต่อสื่อสารกับภาครัฐเพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะผ่านกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ Lobbying Law ทั้งในเรื่องของการกำหนดนิยามของการกระทำ นิยามของเจ้าหน้าที่และนักโน้มน้าว ตลอดจนกำหนดถึงหน้าที่ตามกฎหมายและมาตรการบังคับ จึงออกมาในรูปแบบของการตรากฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะ อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไอร์แลนด์ ที่ได้ตรากฎหมายขึ้นมาเฉพาะเพื่อกำกับและควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในสังคมเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศตะวันตกจะให้การยอมรับว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวถือว่าเป็นส่วนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นหนึ่งในกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่สะท้อนเจตนารมณ์ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม แม้ว่ากระบวนการโน้มน้าวจะเป็นกระบวนการที่สำคัญในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและโดยธรรมชาติไม่ใช่กระบวนการที่ทุจริต²⁰⁵ แต่ถ้าหากนักโน้มน้าวมีอิทธิพลมากเกินไปอาจทำให้เกิดความเสี่ยงในกระบวนการออกนโยบาย กล่าวคือ อาจทำให้เสียสมดุลของการสะท้อนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการออกนโยบายและอาจทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในงานของภาครัฐได้²⁰⁶ ดังนั้น จึงนำมาสู่การออกมาตรการทางกฎหมายขึ้นมายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศข้างต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ด้วยความรวดเร็วของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ระบอบการปกครองเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มองค์กรประกอบทางประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง และภายใต้ระบอบเช่นนี้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเมืองเพิ่มขึ้นมหาศาล ไม่ว่าจะผ่านการมีส่วนร่วมโดยตรงผ่านการเลือกตั้ง

²⁰⁴ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation (OECD Publishing, 2009), online: <<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>>.

²⁰⁵ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD, 2014), online: <<http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>>.

²⁰⁶ OECD, Government at a Glance 2015 (OECD, 2015) at 12, online: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page3>.

และพรรคการเมือง หรือเป็นการโน้มน้าวแบบกลุ่ม²⁰⁷ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่มีผลสำคัญต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะมากขึ้นทุกวัน กล่าวคือ ปรากฏการณ์การเมืองแบบธุรกิจการเมืองผสมไปกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semidemocratic polity) ทำให้เกิดการเกิดใหม่และขยายตัวของกิจกรรมแบบกลุ่มอันรวมถึงการโน้มน้าวแบบกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองในท้ายสุด²⁰⁸

ทั้งนี้ แม้จะเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น จากการศึกษากลับพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยไม่มากนัก โดยอาจแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ หมายอาญาว่าด้วยการให้สินบน และหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กล่าวคือ กลุ่มกฎหมายที่มุ่งควบคุมกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะเดียวกันซึ่งในบทก่อนหน้าที่ได้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มผลประโยชน์ โดยจากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ทั้งในกฎหมายอาญาว่าด้วยการให้สินบนและกลุ่มกฎหมายในแต่ละกลุ่มกฎหมายที่ได้แบ่งตามประเภทกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวยังคงมีปัญหาในข้อจำกัดของการกำกับและควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย

ฉะนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหามันในที่สุดท้าย จึงเห็นควรวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายระหว่างในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยแบ่งการวิเคราะห์และเปรียบเทียบออกเป็น 4 ประเด็นปัญหา โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบตามแนวคิดหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าว รวมถึงหลักการในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวซึ่งเป็นแนวทางพื้นฐานของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบตามแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังกล่าว อาจแบ่งพิจารณาเป็น 3 ข้อพิจารณา ได้แก่

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง คือ ความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้แก่ ความหมายและลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว ตลอดจนประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบโดยนำมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยและในต่างประเทศมาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์หาว่ามาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสอดคล้องและครอบคลุมลักษณะอันเป็นธรรมชาติของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวหรือไม่ อย่างไร

²⁰⁷ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence," *Asian Survey* 28,4 (April 1988): 452.

²⁰⁸ *Ibid.*, 456.

ข้อพิจารณาที่สอง คือ ความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบโดยนำมาตรการทางกฎหมายของในประเทศไทยและในต่างประเทศมาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์หาว่ามาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสอดคล้องและครอบคลุมทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่นำมาใช้เป็นฐานคิดเพื่อสร้างความชอบธรรมในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวหรือไม่ อย่างไร

ข้อพิจารณาที่สาม คือ ความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบโดยนำมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยและในต่างประเทศมาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์หาว่ามาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสอดคล้องและครอบคลุมกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่ได้วางไว้เป็นแนวทางสากลในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น ในการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขหรือตรากฎหมายให้สมบูรณ์สอดคล้องกับลักษณะและสภาพของกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว จึงจะวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของการออกมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว วิเคราะห์กฎหมายในประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีสภาพปัญหาอย่างไร และวิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎหมายในประเทศที่มีสามารถบังคับให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร ซึ่งในบทนี้จะนำสาระสำคัญจากการที่ศึกษามาในบทก่อนหน้ามาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบประกอบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในต่างประเทศและประเทศไทย โดยสามารถวิเคราะห์ปัญหาออกได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งจะวิเคราะห์ได้ต่อไป ดังนี้

5.1 ความจำเป็นของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ

เมื่อศึกษาและพิจารณาในบทที่แล้วถึงความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยอาจพบได้ว่าสังคมไทยเดิมหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ยังคงมีลักษณะของรัฐบาลราชการที่ไม่มืองค์กรภายนอกภาครัฐ (Extra-Bureaucracy) หรือไม่มืกลุ่มทางสังคมการเมือง

นอกจากกลุ่มข้าราชการที่อาจจะสลับกันมีอำนาจระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน แต่ต่อมาสังคมไทยเริ่มมีรอยปริออกมามาจากรัฐ กล่าวคือ เริ่มมีองค์กรนอกภาครัฐที่ยังอยู่ในกำกับควบคุมของรัฐโดยเกิดจากการที่รัฐส่งเสริมให้มีการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและมีลักษณะเป็นการที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับโดยการจัดตั้งขึ้นอยู่กับการอนุญาตโดยรัฐเท่านั้น และอาศัยการควบคุมโดยกลไกกฎหมาย อาทิ กฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าที่มีบทบัญญัติห้ามจัดตั้งสมาคมธุรกิจที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของรัฐ รวมถึงการควบคุมการประกอบกิจการบางประเภท เช่น ควบคุมสินค้าส่งออก²⁰⁹

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มมีบทบาทในด้านลบต่อระบบการเมือง เพราะการปฏิบัติการของกลุ่มที่ผลักดันข้อเรียกร้องบางครั้งใช้วิธีการที่ไม่มีความชอบธรรมและเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองได้ โดยอาจมีข้อสังเกตหลายประการ อาทิเช่น กลุ่มมักใช้วิธีการสร้างอิทธิพลแบบหลังฉาก ไม่เป็นที่รับรู้ของผู้คนโดยทั่วไป ไม่มีใครรู้ว่าใครพูดกับใครด้วยเรื่องอะไร ซึ่งอาจเป็นอำนาจที่ขาดความรับผิดชอบ และอาจส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตยและการผูกขาดโดยบางกลุ่มคน เพราะโดยธรรมชาติแล้วกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนของคนส่วนน้อยมากกว่าคนส่วนใหญ่ หรือในสังคมที่กลุ่มผลักดันบางกลุ่มผูกขาดจะเป็นการยากที่จะทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือกลุ่มผลักดันมักจะเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ที่มีทรัพยากรมาก มีความเชี่ยวชาญและมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับรัฐบาลหรือพรรคการเมือง²¹⁰ ประกอบกับในปัจจุบันนั้น อำนาจของกลุ่มทุนในประเทศไทยนั้นมีพลังมากขึ้นเรื่อย ๆ เหตุผลมาจากการผูกขาดของทุนซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองประชาธิปไตย เพราะการผูกขาดของธุรกิจคือการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจที่อาจกลายเป็นผลเสียกับสถาบันประชาธิปไตยได้ โดยนักธุรกิจขนาดใหญ่ทุกแห่งพยายามยึดโยงกับการเมืองหรือมีอิทธิพลต่อนักการเมือง เพื่อให้เกิดนโยบายของภาครัฐที่เกื้อหนุนธุรกิจของตน และเพื่อปกป้องธุรกิจผูกขาดนั้น²¹¹

กรณีดังกล่าวจึงได้เห็นว่า อิทธิพลของกลุ่มทุนหรือองค์กรธุรกิจซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นมีพัฒนาการและมีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบมากต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในภาครัฐต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ด้วยทิศทางของรูปแบบความพยายามที่เข้ามา มีอิทธิพลที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนที่กระจุกตัวมีสูงชันย่อมมีความเสี่ยงว่าอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมของการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจต่อผู้เล่นต่าง ๆ ในระบบ

²⁰⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์: พัฒนาการ ข้อถกเถียง และสถานภาพการศึกษาวิจัย,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 41, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558): หน้า 3.

²¹⁰ เรื่องเดิม, หน้า 5.

²¹¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทนำ การต่อสู้ของทุนไทย การปรับตัวและพลวัตหลังวิกฤตปี 2540,” ใน การต่อสู้ของทุนไทย เล่ม 1, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 19.

เศรษฐกิจได้ กล่าวคือ การที่กลุ่มทุนอาจเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะของภาครัฐซึ่งรวมถึงนโยบายทางเศรษฐกิจมากขึ้นย่อมมีความเสี่ยงสูงขึ้นว่าการโน้มน้าวดังกล่าวจะเป็นการเอื้อประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น การเปิดเผยหรือการตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐก็ดี หรือโดยสาธารณชนก็ดี จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบทางสังคมดังที่ได้ศึกษาไปในบทที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาแล้วว่าผู้ตัดสินใจทางนโยบายควรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยความโปร่งใสจะสามารถเพิ่มความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะของภาครัฐ เพราะยิ่งพลเมืองรู้เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเท่าใด พลเมืองจะยิ่งง่ายมากขึ้นในการตัดสินใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่²¹² ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวจึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือของภาครัฐเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อเปิดเผยให้รับทราบว่าผู้ใดเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการนั้นเมื่อนโยบายสาธารณะนั้นถูกออกแบบ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายงานของกลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ที่สรุปการเติบโตของกระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวว่าอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ อาจถูกทำให้เสียไปได้เพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบาย²¹³ อีกทั้งพิจารณาในบทที่ผ่านมาถึงประวัติและความเป็นมาของมาตรการทางกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ที่เลือกนำมาศึกษาจะพบว่าแต่ละประเทศประสบปัญหาว่าอิทธิพลของกลุ่มทุนและองค์กรธุรกิจภายในประเทศมีอิทธิพลสูงเกินพอเหมาะพอควรต่อกระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ อาทิ ความพยายามปฏิรูปอุตสาหกรรมนักโน้มน้าวในสหรัฐอเมริกา หรือปัญหาการคอร์รัปชันในไอร์แลนด์ จนนำมาสู่การผลักดันปฏิรูประบบกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในปี ค.ศ. 2005 ตามที่ได้ศึกษาไปในบทที่ผ่านมา

จากกรณีจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะในต่างประเทศหรือในประเทศไทยมีความกังวลถึงอิทธิพลของกลุ่มทุนหรือองค์กรทางธุรกิจที่มีพลังทางเศรษฐกิจมากขึ้น

²¹² Raj Chari and others, *Regulating Lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 1, sec. 3, para. 1-2, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

²¹³ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation* (OECD Publishing, 2009), online: <<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>>.

เพราะการกระจุกตัวของทุน กรณีอาจทำให้เกิดการบิดเบือนของการออกนโยบายสาธารณะที่พึงเน้นไปที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่พึงได้รับฟังจากรัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง การเปิดเผยข้อมูลหรือรายงานข้อมูลของกระบวนการโน้มน้าวโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มนำนั้จะช่วยทำให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐอิสระอื่นสามารถตรวจสอบและจับตาความซับซ้อนและความเกี่ยวพันที่อาจขึ้นได้ในกรณีที่มีความผิดปกติของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะนั้น กล่าวคือ ยังมีข้อมูล ยิ่งเปิดเผยข้อมูล สาธารณะย่อมสามารถตรวจสอบ โดยความสามารถในการตรวจสอบนั้นอาจเป็นปัจจัยสำคัญในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่เป็นนักโน้มน้าวจะต้องพึงระมัดระวังในระหว่างการติดต่อสื่อสารไม่ให้เกิดการติดต่อสื่อโน้มนำนั้เกินขอบเขตของที่กฎหมายจะอนุญาต และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความรอบคอบในการออกนโยบายมากขึ้นเพื่อไม่ให้ถูกตั้งข้อกังขาว่าเป็นการเอื้อประโยชน์เอกชนใดเอกชนหนึ่งเพราะการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวโดยองค์กรธุรกิจนั้นผ่านนักโน้มน้าวมืออาชีพ

5.2 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ดังที่กล่าวมาในบทก่อนแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอาจเกิดขึ้นได้จากกรกระทำหรือลักษณะในรูปแบบต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ ซึ่งการโน้มน้าวอาจหมายความโดยกว้างที่กล่าวถึงกระบวนการที่มุ่งหมายต่อการมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนหรือของคนหรือกลุ่มคนที่ตนทำแทน โดยมีนักโน้มน้าวเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ทำเพื่อผลประโยชน์แทน และกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนอำนาจมหาชนเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ²¹⁴ โดยอาจเป็นนักโน้มน้าวมืออาชีพหรืออาจเป็นเพียงการโน้มน้าวที่มาจากอารมณ์แรงค์ทางความคิด แต่ต้องเป็นการกระทำแทนกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

ทั้งนี้ กรณีย่อมอาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่เป็นมืออาชีพได้กระทำแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เข้ามาอิทธิพลเหนือกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะมากเกินไปจนสมควร กรณีจึงนำมาสู่การออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมและกำกับดูแลนักโน้มน้าวว่าต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและสำคัญต่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น กระบวนการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันในเรื่องผลประโยชน์ทางทรัพย์สินโดยตรง

²¹⁴ Aneta J. Mironczuk, A., "Lobbying in a Democratic State of Law: meaning and judgment," *Revista Persona y Derecho* 72 (2015): 151.

หรือต้องเป็นกรณีที่เป็นความสัมพันธ์แบบฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการฉ้อโกงโดยตรง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองอาจเป็นการแข่งขันของกลุ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการออกนโยบายสาธารณะผ่าน เครื่องมือ ทรัพยากร ความสัมพันธ์ติดต่อใกล้ชิด รวมถึงกลไกทางการเมืองที่ตนมีอยู่ได้ ดังนี้ มาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกระบวนการโน้มน้าวหรือกระบวนการลอบบี้งจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิด ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะเพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบถึง ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองในกระบวนการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมี ประสิทธิภาพและครอบคลุมในบริบทของกระบวนการโน้มน้าวที่ผลักดันโดยองค์กรธุรกิจผ่านนักโน้มน้าวมืออาชีพ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการกำหนดนิยามในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตาม กฎหมายของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับการกำหนดนิยามในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของต่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขตามข้อวิเคราะห์ตามลำดับ

5.2.1 การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย และต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวใน ประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแล้ว พบว่ายังมีช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในส่วนของบท นิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามและขอบเขตของ การโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยยังคงไม่มี บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะในการควบคุมและดูแลกระบวนการโน้มน้าว ในประเทศ ทำให้ยังคงไม่มีการกำหนดขอบเขตและนิยามที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พบว่าประเทศไทยยังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวอยู่ ซึ่งอาจ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายอาญาว่าด้วยการให้สินบนและกฎหมายการกำกับดูแลที่ เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

เมื่อพิจารณากฎหมายในประเทศไทยที่พบว่ามีกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้ สินบนเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความรับผิดทางอาญานั้นสามารถพิจารณาได้จากประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงมาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของ กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการให้สินบน ซึ่งไม่ใช่ลักษณะทั้งหมดของการโน้มน้าวและไม่ใช้การโน้มน้าวตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่

เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวอันเป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ อาจแยกอธิบาย บทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละมาตราได้ ดังนี้

ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 เป็นเรื่องของการกำหนดความรับผิดทางอาญาฐานเป็นคนกลางเรียกรับสินบนซึ่งเป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินอื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยวิธีการอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดให้การโน้มน้าวที่ไม่ใช่เป็นการเจรจาต่อรองด้วยเหตุผลตามลักษณะของการเป็นนักโน้มน้าวมีอาชีวะเป็นความรับผิดทางอาญาทั้งสิ้น และมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาฐานการให้สินบนเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนว่ามุ่งเน้นในเรื่องการติดต่อสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนำทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมาเป็นสิ่งกลางในการติดต่อเพื่อโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยในส่วนของบทนิยามของบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาทั้งสองมาตรานั้นไม่มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษหรือเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว กล่าวคือ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางเรียกรับสินบน และคำว่า “ผู้ใด” ย่อมอาจหมายถึงทุกคนที่ได้กระทำการอันครบองค์ประกอบของความผิดฐานดังกล่าว รวมถึงนิยามของเจ้าพนักงานเป็นไปตามบทนิยามของประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 นั้นเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการเพิ่มเติมไปจากประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่มุ่งเน้นถึงนิติบุคคลมากขึ้น และในส่วนของประเด็นด้านบทนิยามและขอบเขตจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังคงมุ่งเน้นไปที่มิติของการให้สินบนที่เป็นเป็นการเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินอื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกำหนดความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยสินบนที่ว่านี้หมายถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นๆ ที่ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น เงิน บ้าน รถ หรือแม้แต่การพาไปท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการให้เพื่อจูงใจให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหน้าที่ และแม้ผู้ให้สินบนจะไม่ได้ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐโดยตรง เช่น การให้สินบนผ่านตัวกลาง อย่างคู่สมรส ญาติ หรือเพื่อน จะเป็นความผิดตามมาตรานี้เช่นกัน และเพิ่มความชัดเจนของผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล

กรณีในส่วนของกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งองค์กรธุรกิจที่ประกอบกิจการบางประเภทที่รัฐกำหนด อาทิ กิจการโรงสีข้าว การ

ขนส่งทางทะเล เป็นต้น โดยเป็นการควบคุมความถูกต้องในทางทะเบียนเพื่อความสะดวกของภาครัฐ ในการตรวจสอบและเก็บรวบรวมข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามถึงการ โนม์นาวหรือนักโนม์นาวแต่อย่างใด หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็น กฎหมายที่ควบคุมนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่เพิ่มเติมมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์เท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงหรือมุ่งหมายในเรื่องกระบวนการโนม์นาว แต่อย่างใด หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการประกอบกิจการของชาวต่างชาติ และธนาคาร รวมถึงสถาบันทางการเงินต่าง ๆ เท่านั้นตามลำดับ

ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคม การค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามในเรื่องสมาคมการค้า โดยให้ หมายรวมถึงสถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการ ประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน และผู้ประกอบวิสาหกิจ หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน รวมถึงบุคคลซึ่งประกอบ ธุรกิจอื่นใด ๆ ในทางเศรษฐกิจ แต่กรณีไม่ได้มีบทนิยามหรือขอบเขตของการประกอบธุรกิจหรือ วิสาหกิจในการโนม์นาว หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดบทนิยามและขอบเขต เฉพาะกรณีสหกรณ์ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของวิชาชีพ อาทิ สหกรณ์การเกษตรหรือสหกรณ์การประมง เป็นต้น หรือกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามประมวล กฎหมายแพ่งและพานิชย์ที่กำหนดนิยามถึงการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อประกอบกิจการอันไม่ แสวงหากำไรเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมายกำหนดนิยามและขอบเขตของ กระบวนการโนม์นาว หรือแม้แต่กรณีของกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติ ทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นเรื่องของการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเอกชนแต่ละรายในการ ประกอบวิชาชีพนั้น โดยจากการศึกษาไม่พบว่ามีกฎหมายจัดสมาคมวิชาชีพเฉพาะของนักโนม์นาวใน ระบบกฎหมายของประเทศไทย

นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมมีเพียง พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดบทนิยามและขอบเขตในเรื่องของสภา วัฒนธรรมที่เป็นการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อการเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายดังกล่าว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมาย ไทยเป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนทั่วไปของกิจการเอกชนที่เป็น กิจการทั่วไปและกิจการเฉพาะที่รัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษเท่านั้น ไม่ได้มีบทนิยามที่กำหนดนิยามถึง

ลักษณะของกิจกรรมหรือการดำเนินธุรกิจที่เป็นการดำเนินการโน้มน้าวของนักโน้มน้าว หรือมีขอบเขตที่มุ่งควบคุมกระบวนการโน้มน้าวโดยตรงแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศจากบทที่สี่แล้ว พบว่าในประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยมองว่าเป็นทั้งเรื่องของเสรีภาพในการแสดงออกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันเป็นเรื่องที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะของเจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้เพื่อความมั่นใจของประชาชนในการตัดสินใจนั้นของภาครัฐ โดยหนึ่งในมาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศ คือการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ตลอดจนข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นสมดุระหว่างการรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของเอกชนต่อรัฐ และความโปร่งใสตรวจสอบได้ของกระบวนการโน้มน้าวขององค์กรธุรกิจต่อภาครัฐ

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) โดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) ซึ่งสามารถพอสรุปได้ว่า นักโน้มน้าว หรือล็อบบิเยสต์ (Lobbyist) คือ ผู้ใดที่ถูกว่าจ้างหรือเลือกโดยลูกความเพื่อค่าจ้างที่เป็นเงินสำหรับบริการที่มากกว่าแค่การติดต่อโน้มน้าวหรือล็อบบี้หนึ่งครั้ง โดยไม่ให้รวมถึงผู้ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่าร้อยละ 20 ของเวลาที่ใช้ในงานบริการนั้น หรือของระยะเวลาหกเดือน และถ้าหากรายได้รวมจากกิจกรรมการโน้มน้าวหรือล็อบบี้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือถ้ารายจ่ายเพื่อการโน้มน้าวหรือล็อบบี้ไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐภายในเวลา 6 เดือน²¹⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดนิยามและขอบเขตของการเป็นนักโน้มน้าวอย่างแคบโดยมุ่งหมายเพียงนักโน้มน้าวที่ประกอบอาชีพการโน้มน้าว และมีแนวโน้มว่าจะโน้มน้าวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจสูงมากพอที่จะว่าจ้างนักโน้มน้าวมืออาชีพเท่านั้น

ขณะที่กิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) หรือการติดต่อโน้มน้าว (Lobbying Contacts) คือ การติดต่อชักจูงโน้มน้าวหรือความพยายามในการสนับสนุนการติดต่อเช่นนั้น รวมถึงกิจกรรมที่อยู่ในระยะเตรียมการและวางแผน ตลอดจนช่วงค้นคว้าข้อมูล และงานเบื้องหลังอื่น ๆ ซึ่งตั้งใจในขณะกระทำนั้นว่าทำไปเพื่อการติดต่อโน้มน้าวหรือล็อบบี้ และเพื่อความต่อเนื่องกันไปกับกิจกรรมโน้มน้าวหรือล็อบบี้อื่น ๆ ของผู้อื่น²¹⁶ ทำให้การโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root

²¹⁵ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 3(10), 109 STAT 691

²¹⁶ Ibid, § 3(7), 109 STAT 691.

lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งเป็นการโน้มน้าวโดยอ้อมไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวหรือการลอบบี้ตามกฎหมายนี้ เพราะไม่ได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องขึ้นทะเบียน กล่าวคือ จะต้องเป็นการติดต่อโน้มน้าวโดยตรงเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) ยังกำหนดถึงนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวตามนิยามและขอบเขตดังกล่าวติดต่อแล้วจะก่อให้เกิดหน้าที่ตามกฎหมายตามมา โดยแบ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ หรือ Public Officials (POs)²¹⁷ซึ่งมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือ Executive Branch Officials (EBOs) คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง (Schedule C employees)²¹⁸ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ Legislative Branch Officials (LBOs) คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาองเกรส²¹⁹

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ยังคงกำหนดข้อยกเว้นที่ถือว่า การติดต่อโน้มน้าว (Lobbying Contacts) เหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมที่นักโน้มน้าวจะต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ กระทำโดยเจ้าหน้าที่สาธารณะซึ่งทำหน้าที่ของตนอยู่ขณะนั้น เป็นการให้การต่อหน้าคณะกรรมการธิการ หรืออนุกรรมการหรือทีมเฉพาะกิจของสภา เป็นการตอบข้อมูลลายลักษณ์อักษรที่ตอบกลับไปให้ตามคำสั่งหรือคำร้องของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือ สื่อสารแทนบุคคลอื่นในเรื่องส่วนตัว แต่ไม่รวมถึงการสื่อสารไปยังเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการชดเชย เป็นต้น²²⁰

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดนิยามและขอบเขตของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวไว้ โดยกำหนดนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวไว้แบบทั่วไปที่ไม่ได้เจาะจงการกระทำลักษณะใดเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมายและกำหนดขอบเขตไว้เฉพาะนักโน้มน้าวมีอาชีพที่ได้รับว่าจ้างมีเงินจำนวนประมาณหนึ่งตามกฎหมาย แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมที่ไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง ทำให้การโน้มน้าวที่ไม่เข้าข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในกฎหมายและได้กระทำโดยนักโน้มน้าวตามนิยามข้างต้นถือเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย ขณะเดียวกันมีความชัดเจนของเรื่องนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นสมาชิกสภาหรือลูกจ้างของสมาชิกหรือสภา

²¹⁷ Ibid, § 3(15), 109 STAT 691 (1995)

²¹⁸ Ibid, § 3(3), 109 STAT 691 (1995)

²¹⁹ Ibid, § 3(4), 109 STAT 691 (1995)

²²⁰ Ibid, § 3(8)(B), 109 STAT 694-695.

สำหรับประเทศแคนาดานั้น นิยามและขอบเขตของนักโน้มน้าวจะปรากฏอยู่ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ได้ให้นิยามให้ นักโน้มน้าว หมายถึงบุคคลซึ่งเพื่อค่าตอบแทนได้กระทำแทนบุคคลใดหรือองค์กรใดเพื่อติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะชักจูงโน้มน้าวในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลแคนาดา หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบ กระบวนการออกนโยบายหรือโครงการ การให้รางวัล อนุมัติเงินทุนสนับสนุน หรือการให้กู้ยืม และการตอบแทนตามสัญญา ตลอดจนการจัดเตรียมการพบปะหรือการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่น²²¹

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันซึ่งได้กำหนดประเภทของนักโน้มน้าวไว้ 3 ประเภท ได้แก่ นักโน้มน้าวที่ปรึกษา (consultant lobbyists) คือ บุคคลซึ่งโน้มน้าวแทนบุคคลอื่น และต้องขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าวในบริษัท (in-house lobbyists - corporate) คือ เจ้าหน้าที่อาวุโสในบริษัทซึ่งดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์เพื่อประโยชน์ทางการเงินและต้องขึ้นทะเบียนเมื่อได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของเวลาดำเนินงาน และนักโน้มน้าวในสำนักงาน (in-house lobbyists - organizations) คือ เจ้าหน้าที่อาวุโสในองค์กรซึ่งดำเนินกิจกรรมไม่แสวงหากำไรและต้องขึ้นทะเบียนเมื่อได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของเวลาดำเนินงาน จะเห็นได้ว่า กรณีที่เป็นนักโน้มน้าวมีอาชีพที่สังกัดสำนักงานหรือบริษัทจะมีข้อกำหนดเพิ่มเติมเรื่องระยะเวลาของการดำเนินงานซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว

อนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act ได้กำหนดนิยามและแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวติดต่อโน้มน้าวเช่นเดียวกัน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง²²²

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นของกลุ่มกิจกรรมหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยให้ถือว่าไม่เข้านิยามตามกฎหมาย ได้แก่ การตอบกลับต่อคณะกรรมการสิทธิการที่อยู่ในเอกสารหรือบันทึกสาธารณะ การติดต่อสื่อสารแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือการตีความหรือการปรับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น และคำร้องขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ²²³

จากกรณีจะเห็นได้ว่ากฎหมายสหพันธรัฐของประเทศแคนาดามีความชัดเจนในแง่ของนิยามและข้อยกเว้น แต่ขณะเดียวกันก็กว้างครอบคลุมมาก โดยมีการจำกัดขอบเขตกรณีระยะเวลาการ

²²¹ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 5(a)(i-vi).

²²² Lobbying Act, RSC 1985, c. 44, s. 2(1).

²²³ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 4(2).

ดำเนินการสำหรับนักโน้มน้าวในองค์กรเอกชนเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ใดที่ติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนบุคคลอื่นแล้วจะต้องถือว่าเป็นนักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินการกิจกรรมโน้มน้าวอันจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษตามกฎหมาย และเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนไม่ใช่แค่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักโน้มน้าวอาชีพเท่านั้นที่จะต้องถูกตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านกลไกการขึ้นทะเบียน แต่รวมถึงบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งโน้มน้าวแทนบุคคลอื่นที่เข้าไปติดต่อสื่อสารในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นิยามข้างต้นของกฎหมายระดับสหพันธรัฐของแคนาดาครอบคลุมรวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง ต่างจากนิยามในกฎหมายระดับสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มุ่งหมายเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพที่ได้รับค่าตอบแทนตามการกำหนดของกฎหมาย

ในส่วนของประเทศไอร์แลนด์ นิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ซึ่งได้กำหนดนิยามให้ “กิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ต้องกระทำโดย นักโน้มน้าว (lobbyist) ซึ่งได้ติดต่อสื่อสารกับผู้ถูกโน้มน้าว (the lobbied) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official) ในเรื่องที่สำคัญ (relevant matter) โดยบทบัญญัตินี้ได้วางหลักไว้อย่างเข้มงวด กล่าวคือ จะต้องเข้าตามนิยามต่าง ๆ เท่านั้นจึงจะอยู่ใต้บังคับของกฎหมาย” ทั้งนี้ จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาจะพบว่าในแต่ละคำที่กล่าวไปข้างต้นนั้นบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดนิยามไว้ชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

สำหรับนักโน้มน้าว (lobbyist) นั้นพอสรุปว่า คือ นายจ้างที่มีลูกจ้างประจำติดต่อโน้มน้าวแทนนายจ้าง องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกหรือเพื่อปัญหาเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ สมาคมการค้า องค์กรวิชาชีพ หรือองค์กรเรียกร้องสิทธิ ตามลำดับ และได้ติดต่อโน้มน้าวแทนสมาชิก ตลอดจนการเรียกร้องเรื่องการพัฒนาที่ดินและวางผังเมืองโดยไม่ใช่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ และรวมถึงบุคคลหรือองค์กรที่สามที่ได้รับการว่าจ้างให้ติดต่อโน้มน้าวแทนบุคคลหรือองค์กรก่อนหน้าข้างต้น ทั้งนี้ หากการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยลูกจ้างประจำในองค์กรนั้น แต่กระทำโดยอาสาสมัครที่ไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทน จะไม่ถือว่าเป็นกรณีของการโน้มน้าวตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเป็นอาสาสมัครที่ไม่ได้รับค่าจ้าง แต่หากได้กระทำไปในคำสั่งหรือคำขอของลูกจ้างในองค์กรจะถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสารเพื่อทำการโน้มน้าวตามกฎหมายทันที

นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารที่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวกฎหมายได้กำหนดให้รวมถึงโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (a designated public official) ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า ได้แก่ รัฐมนตรี หรือมนตรีของเขตปกครองท้องถิ่น สมาชิกรัฐสภา ผู้แทนไอร์แลนด์ในสภาสหภาพยุโรป สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ที่ปรึกษา

พิเศษของรัฐมนตรีและมนตรีท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ข้าราชการที่ถูกกำหนด และ พนักงานราชการที่ถูกกำหนด ทั้งนี้ ต้องเป็นการติดต่อโน้มน้าวในเรื่องที่สำคัญ (relevant matter) ได้แก่ ขั้นตอนเริ่ม ขั้นตอนระหว่างดำเนินการ และขั้นตอนบังคับใช้ของนโยบายหรือโครงการ สาธารณะ หรือขั้นตอนเตรียมร่างเสนอ หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยรวมถึงกฎหมายลำดับรอง ต่าง ๆ หรือการให้อนุมัติ การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือการทำสัญญา หรือการ ออกใบอนุญาต รวมถึงการใช้อำนาจปกครองที่เกี่ยวกับงบประมาณสาธารณะ

ขณะเดียวกัน รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้การติดต่อสื่อสารใด ๆ ที่เข้าข่าย ข้อยกเว้นเหล่านี้ตามกฎหมายนั้น กฎหมายจะไม่ถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว (lobbying) ซึ่ง ได้กำหนดไว้เฉพาะเป็นรายชื่อ อาทิ การติดต่อสื่อสารในเรื่องส่วนตัว เช่น เรื่องหลักประกันสุขภาพ ส่วนตัว เรื่องสวัสดิการสังคมของตนเอง หรือการติดต่อทางการทูต หรือการสอบถามข้อมูลที่เป็น ข้อเท็จจริงทั่วไป เช่น ถามขั้นตอนการกรอกแบบฟอร์มสมัคร หรือการเจรจาของสหภาพการค้าใน เรื่องข้อพิพาทแรงงาน หรือการสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานและข้อมูลนั้นได้เผยแพร่สู่สาธารณะใน เวลาต่อมา เป็นต้น

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดนิยามและ ขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยจากการศึกษาข้างต้นจะพบได้ว่ามาตรการทางกฎหมาย ของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนและละเอียดกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกาและ แคนาดา ขณะเดียวกันจะพบว่าขอบเขตของนิยามมีความกว้างกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่แคบ กว่าของประเทศแคนาดา กล่าวคือ มีข้อกำหนดที่ยกเว้นกิจกรรมที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวตาม กฎหมายเยอะกว่า และนิยามหรือขอบเขตของนักโน้มน้าวมุ่งหมายไปที่องค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม ผลประโยชน์หรือนักโน้มน้าวมืออาชีพเท่านั้น

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าว และนักโน้มน้าวปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความ เป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law ซึ่งได้กำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวว่า การโน้มน้าว (The Lobbying) คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในเรื่อง นโยบายสาธารณะ (public decision) ผ่านการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงตามที่ กำหนดในกฎหมาย อาทิ คณะรัฐมนตรี และลูกจ้างของประธานาธิบดี หรือสมาชิกของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติและวุฒิสมาชิก รวมถึงผู้ประสานงานหรือผู้ช่วยหรือเลขานุการ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มา จากการเลือกตั้งที่มีประชากรในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1 แสนคน เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายได้ระบุต่อไปถึงการ

ตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ (public decision) โดยอาจอยู่ได้ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ กฎหมายหรือร่างกฎหมาย กฎและระเบียบของหน่วยงาน หรือการทำสัญญาของรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อยกเว้นที่บุคคลต่อไปนี้ไม่ให้ถือว่าเป็นนักโน้มน้าว ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง สหภาพการค้าของข้าราชการ สมาคมการค้าหรือสมาคมนายจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาการปรับเปลี่ยนค่าแรงของแรงงาน องค์กรทางศาสนา สมาคมเกษตรกรรม และรวมถึงบุคคลใดก็ตามที่เข้าไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ในทางวิชาชีพ และไม่มีค่าตอบแทน

ทั้งนี้ จากกรณีจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าว และนักโน้มน้าวไว้เป็นมาตรการทางกฎหมาย แต่รายละเอียดไม่ชัดเจนเท่าของประเทศอื่นที่ได้ศึกษามาข้างต้น โดยมีการกำหนดให้ผู้ใดก็ตามที่เข้าไปติดต่อสื่อสารโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดนั้นเป็นนักโน้มน้าวและเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย ขณะเดียวกันจะยกเว้นองค์กรที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้างต้น และบุคคลที่ติดต่อในเรื่องส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องทางอาชีพและไม่ได้รับค่าตอบแทน

5.2.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว และนักโน้มน้าว อาจแบ่งข้อพิจารณาออกเป็นดังนี้

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง เรื่อง ความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้แก่ ความหมายและลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว รวมถึงประเภทของการโน้มน้าว โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ความหมายของการโน้มน้าวอาจพอสรุปได้จากข้อเสนอแนะของ OECD หรือกลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development) ว่าจะต้องตรงไปตรงมา ครอบคลุม และเพียงพอที่จะป้องกันการเกิดช่องว่างของกฎหมายหรือการตีความที่ผิด²²⁴ โดยอาจหมายถึงการติดต่อปรึกษาหารือไม่ว่าจะทางวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทางนโยบาย หรือการตัดสินใจทางปกครอง

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไม่มี

²²⁴ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD, 2014), online: <<http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>> at 38

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า การโน้มน้าว (Lobbying) หรือนักโน้มน้าว (Lobbyist) ในบทบัญญัติของกฎหมายใด อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตถึงการโน้มน้าว แม้แต่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องของการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนและเป็นคนกลางให้สินบนเท่านั้น และการกำหนดนิยามของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นการกำหนดนิยามทั่วไปของกิจการการค้าเฉพาะบางประเภทที่รัฐต้องการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียน และกิจการเอกชนทั่วไป อาทิ บริษัทมหาชนจำกัด หรือมูลนิธิ หรือสมาคมการค้า เป็นต้น หรือเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยสภาพนายความ เป็นต้น ดังนี้ กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่กำหนดถึงนิยามและขอบเขตของกระบวนการโน้มน้าวทั้งในส่วนของกรโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

สำหรับลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว อาจกล่าวได้ว่า การโน้มน้าวสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีนิยามจำกัดดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่แล้วว่า โดยมากกระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีการจำกัดเฉพาะการกระทำใดการกระทำหนึ่งเท่านั้นที่จะเข้าลักษณะการโน้มน้าว ทั้งนี้ เพราะตามที่ได้กล่าวไปในส่วนของประวัติความเป็นมาแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอด รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง²²⁵ โดยอาจเป็นได้ทั้งการจัดทำแบบสำรวจความเห็น (Opinion Polling) หรือการรณรงค์ในโลกออนไลน์ (Online Campaigning) หรือการจัดการกับสื่อ (The Media) ไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นการให้สินบนเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติความรับผิดทางอาญารองรับอยู่เสมอ

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเพียงเฉพาะลักษณะของการโน้มน้าวที่เป็นลักษณะของการให้สินบนซึ่งไม่ใช่ลักษณะทั่วไปหรืออยู่ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่บังคับใช้ในระดับสากลและประเทศต่าง ๆ แต่เป็นการโน้มน้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผิดจริยธรรมของการโน้มน้าว และเป็นลักษณะปฏิบัติทั่วไปที่ทุกประเทศย่อมต้องบัญญัติไว้เป็นความผิดสำหรับการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน กรณีจึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะของการโน้มน้าวแบบการให้สินบนโดยบัญญัติห้ามไว้เป็นความผิด ขณะที่ลักษณะของการโน้มน้าวอื่น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการโน้มน้าวที่เป็นวิธีปฏิบัติทั่วไปของนักโน้มน้าว อาทิ การรณรงค์ การพูดคุยโน้มน้าว การเสนอทางเลือกและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยให้นิยามหรือขอบเขตถึงลักษณะดังกล่าวว่ามีลักษณะเช่นไรและมีขอบเขตเพียงใด แต่มีเพียงข้อ

²²⁵ Raj Chari. et al., *Regulating lobbying: A global comparison*, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 1, sec. 2, para. 7, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

ห้ามที่เป็นความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการให้สินบนเท่านั้น รวมถึงกฎหมายทางทะเลเบียดเบียนต่าง ๆ เป็นเพียงการให้นิยามหรือขอบเขตของประเภทธุรกิจที่ต้องจดทะเบียนจัดตั้งและรายงานความถูกต้องทางทะเลเบียดเบียนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหรือมีข้อกำหนดถึงกระบวนการโน้มน้าวแม้แต่น้อย กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยพิจารณาจากลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าวซึ่งเป็นเรื่องของความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการโน้มน้าวในลักษณะการให้สินบนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 ซึ่งการให้สินบนหรือเป็นตัวกลางให้สินบนเป็นการโน้มน้าวที่ไม่ใช่วิธีปฏิบัติทั่วไป และขณะเดียวกันไม่ได้กำหนดบทนิยามหรือขอบเขตของการโน้มน้าวในลักษณะอื่น จึงกล่าวได้ว่าความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดในการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวแบบแนวทางที่ปรากฏในต่างประเทศยังไม่ได้ถูกรับรองและรับรู้ผ่านมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ขณะที่การพิจารณาข้อที่ 1 เทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่เลือกนำมาศึกษามีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ มีการกำหนดโดยตราเป็นกฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีนิยามและขอบเขตว่าต้องการให้การโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในความหมายของระบบกฎหมายมีความหมายและลักษณะเช่นไร

ในส่วนของความหมายของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปจากการศึกษานั้น การโน้มน้าวอาจสรุปได้อย่างกว้างว่าหมายถึงความพยายามอย่างเป็นพิเศษที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงนั้น และจะต้องประกอบไปด้วยการนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นปัญหาของนโยบายในแง่มุมใดมุมหนึ่ง หรือการสร้างกลไกเพื่อการจัดการดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือการตัดสินใจใด ๆ ทางนโยบายขององค์กรที่เป็นผู้ออกนโยบาย โดยจากนิยามอย่างกว้างข้างต้นที่เป็นความหมายทั่วไปของการโน้มน้าวจะเห็นได้ว่าการโน้มน้าวเป็นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการติดต่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะที่เป็นทั้งกฎเกณฑ์และการกระทำของภาครัฐ

ขณะเดียวกัน ลักษณะการโน้มน้าวสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีนิยามจำกัด ดังที่ได้กล่าวไปและตามที่ได้กล่าวไปในส่วนของประวัติความเป็นมาแล้วว่าการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง โดยอาจเป็นการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ อาจเป็นการนำเสนอความคิด หรือประเด็นปัญหาที่ดี อาจเป็นการเขียนรายงานเพื่อสรุปประเด็นปัญหาเพื่อชักจูงที่ดี หรืออาจรวมไปถึงการโทรพูดคุยทางไกลหรือการนัดทานอาหารกลางวันร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาประกอบประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ได้ศึกษาไปในบทที่ 2 จะพบว่าประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้ามาติดต่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหลากหลายตามบริบทของสังคม และไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประเภทที่จัดว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม อาทิ กลุ่มผลประโยชน์สิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน (Civil and Human Rights) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คอยผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ หรือสิทธิมนุษยชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านอัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในเรื่องอัตลักษณ์ของบุคคลที่กว้าง ตั้งแต่เรื่องเชื้อชาติ ภาษา หรือกลุ่มสิทธิสตรีจะอยู่ในกลุ่มนี้ เป็นต้น กรณีจึงสำคัญว่ากฎหมายจะแยกประเภทหรือมีข้อยกเว้นอย่างไรในกฎหมายเพื่อจำกัดขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่จักต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายและการบังคับตามกฎหมายต่อไป

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่มาตรการทางกฎหมายในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไม่สอดคล้องกับความทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว เพราะบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้อย่างแคบ โดยไม่รวมการโน้มน้าวทางอ้อม เช่น การโน้มน้าวแบบรากฐาน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือการยื่นข้อเรียกร้อง และมุ่งหมายเฉพาะการโน้มน้าวที่กระทำโดยนักโน้มน้าวมืออาชีพที่ต้องได้รับค่าตอบแทนสูงและทำการติดต่อโน้มน้าวเป็นอาชีพซึ่งอาจตีความได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยพิจารณาจากนิยามและขอบเขตของกฎหมายนั้นมุ่งหมายที่จะควบคุมและกำกับดูแลเฉพาะการโน้มน้าวที่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ทำให้มาตรการทางกฎหมายด้านนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สอดคล้องเพราะไม่ครอบคลุมถึงนิยามและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวทั้งหมด อีกทั้งการกำหนดนิยามและขอบเขตในรูปแบบดังกล่าวทำให้ไม่ครอบคลุมประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในทุกกลุ่มได้ โดยอาจครอบคลุมเฉพาะประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดว่าเป็นกลุ่ม

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพราะโดยมากการว่าจ้างนักโน้มน้าวมืออาชีพโดยให้ค่าตอบแทนสูงและ
ดำเนินการต่อเนื่องยาวนานนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่มัก
เข้าถึงบริการเหล่านี้

ขณะที่ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสกำหนดนิยามและขอบเขต
ของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้ครอบคลุม โดยกำหนดครอบคลุมทุกประเภทของการโน้มน้าว แต่
ได้กำหนดข้อยกเว้นเพื่อจำกัดขอบเขตของการโน้มน้าวไม่ให้ทุกการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวของเอกชน
ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมายทุกเรื่อง กล่าวคือ ประเทศแคนาดามีการกำหนด
นิยามที่กว้างมากจนครอบคลุมในเกือบทุกการติดต่อสื่อสารในเกือบทุกเรื่อง ทั้งยังมีข้อยกเว้นที่น้อย
มากเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ผู้ใดติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะต้องถือว่าเป็น
เป็นนักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวอันจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับ
โทษตามกฎหมาย และเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจนไม่ให้เฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็น
นักโน้มน้าวอาชีพเท่านั้นที่จะต้องถูกตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะผ่านกลไกการขึ้น
ทะเบียน แต่รวมถึงบุคคลธรรมดาทั่วไปที่เข้าไปติดต่อสื่อสารในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ
รวมถึงการโน้มน้าวระดับสามัญชน (grass-root lobbying) อาทิ การรณรงค์ หรือการประท้วง หรือ
การยื่นข้อเรียกร้อง ต่างจากนิยามในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนของประเทศไอร์แลนด์นั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์เลือกที่จะกำหนดนิยามของนัก
โน้มน้าวและการโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน และค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในหลายกิจกรรมเมื่อ
เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อาจแคบกว่าประเทศแคนาดา ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการ
กำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในแต่ละคำและกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อน
เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เดิมที่มีขึ้นเพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวในกระบวนการออกนโยบาย
สาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น ไม่ใช่เพื่อปิดกั้นกระบวนการดังกล่าว

นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสเลือกที่จะกำหนดนิยามของคำ
ไม่กี่คำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศไอร์แลนด์ ทั้งนี้ เห็น
ได้จากการที่มีการกำหนดนิยามเฉพาะเจาะจงมากในบางคำ แต่ขณะเดียวกันจะกำหนดนิยามให้แคบ
เฉพาะการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ทำให้การปรับใช้กฎหมายอาจไม่กว้าง
และครอบคลุมเท่าประเทศแคนาดา

จากกรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศเหล่านี้ข้างต้นยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่วิเคราะห์
ไปข้างต้นได้กำหนดนิยามและขอบเขตของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนิยามและขอบเขตไว้ได้
อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับความทั่วไปของนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว
โดยเฉพาะประเทศแคนาดาและประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดไว้กว้างมากที่สุดและมีข้อยกเว้นไม่มากนัก
เมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไอร์แลนด์ โดยผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมาย

ของประเทศไอร์แลนด์มีความชัดเจนมากที่สุดเพราะมีการกำหนดนิยามและขอบเขตไว้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ขณะเดียวกันมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ได้เลือกใช้วิธีการกำหนดนิยามศัพท์สำคัญในแต่ละคำเพื่อไม่ให้เกิดการตีความจนอาจบิดเบือนไปจากความหมายที่แท้จริงและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว

ข้อพิจารณาที่สอง คือ ความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

ทั้งนี้ กระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีโอกาสนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่ร้ายแรงซึ่งรวมถึงการให้สินบนที่เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายในเกือบทุกประเทศ และการป้องกันการคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใสจะเป็นการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทางนโยบายของภาครัฐเพื่อความมั่นใจของสาธารณชน อีกทั้งกระบวนการโน้มน้าวเองมีความเสี่ยงที่จะไปนำสู่ผลลัพธ์ของการออกนโยบายที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ²²⁶ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์และพิจารณามาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีอยู่ประกอบทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยอาจพิจารณาจากทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการ และทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตได้ดังนี้

สำหรับทฤษฎีอุปถัมภ์นั้น เป็นทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนระหว่างกัน โดยอาจพบได้ในความสัมพันธ์ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการ บริษัทห้างร้าน และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนระหว่างกันระหว่างเอกชนที่เป็นนักโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดการอุปถัมภ์หรือหากเกิดการอุปถัมภ์แล้ว สาธารณชนจะสามารถรับรู้และตรวจสอบได้โดยง่าย การกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้เป็นมาตรการทางกฎหมายย่อมมีส่วนช่วยให้ลดปัญหาการอุปถัมภ์ตามทฤษฎีอุปถัมภ์ได้

ขณะที่ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยความต้องการของมนุษย์ โดยกระบวนการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวมีอาชีพเป็นการโน้มน้าวที่ทำไปเพื่อลูกความซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจสูงอยู่แล้ว แต่อาจต้องการคงไว้ซึ่งสถานะเดิมหรือเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน กรณีการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าว

²²⁶ Yee-Fui Ng, "Regulating the Influencers: The Evolution of Lobbying Regulation in Australia," *Adelaide Law Review* 41,2 (2020): 509-510.

น้ำวนและนักโหม่น้ำวนยอมช่วยให้อาจสามารถควบคุมกระบวนการโหม่น้ำวนได้ดีขึ้น ทั้งนี้ อาจประเมินจากความต้องการของภาคธุรกิจที่รัฐมักมีข้อมูลทางเศรษฐกิจอยู่ในมือประมาณหนึ่งและประชาชนทั่วไปอาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ง่ายขึ้น หากมีการกำหนดนิยามและขอบเขตเพื่อกำหนดและจำกัดขอบเขตของผู้เล่นในระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นนักโหม่น้ำวน เช่นเดียวกันกับทฤษฎีสยามเหลี่ยมของการทุจริตที่ว่าด้วยการทุจริตนั้นมีโอกาสจะเกิดขึ้นสูงหากมีเหตุการณ์หรือปัจจัยเสี่ยงการทุจริต การกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนเป็นการทำให้การโหม่น้ำวนที่อาจอยู่ในพื้นที่ระหว่างขอบด้วยกฎหมายและไม่ขอบด้วยกฎหมายมาก่อนได้รับความสนใจจนสามารถกำจัดหรือลดปัจจัยการทุจริตตามทฤษฎีดังกล่าว

ในส่วนของการมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องกำหนดนิยามและขอบเขตดังกล่าวที่วิเคราะห์ไปข้างต้นว่ายังไม่มีการมาตรการทางกฎหมายโดยตรงต่อกระบวนการโหม่น้ำวน ยกเว้นการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญารัฐบาลให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ทำให้ประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตที่เกี่ยวข้องข้างต้น เพราะการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายจะช่วยทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถตรวจสอบถึงการอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการของภาคธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และปัญหาที่เป็นปัจจัยการทุจริตที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดซึ่งรวมถึงการให้สินบนและการคอร์รัปชันประเภทอื่น

นอกจากนี้ การกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวนยังสอดคล้องกับทฤษฎีทางการเมืองที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของเอกชน จำเป็นที่รัฐต้องฟังข้อเสนอหรือเหตุผลทางเลือกของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวนจะทำให้ขาดระบบในการจัดการดูแลการเจรจาต่อรองของภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นทางการและโปร่งใสตรวจสอบได้

สำหรับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษนั้น ย่อมจะต้องสามารถอธิบายว่ามีขึ้นเพื่อยับยั้งการกระทำลักษณะใด การกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวนเป็นมาตรการทางกฎหมายจะมีส่วนเพิ่มความเข้าใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่าห้ามกระทำการใด หรือกระทำการนี้ได้ แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวนยอมไม่สอดคล้องกับการจะออกมาตรการบังคับเกี่ยวกับกระบวนการโหม่น้ำวนตามทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษได้

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต การเมือง และการลงโทษ ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวนและนักโหม่น้ำวน อาจ

สรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการโน้มน้าวในลักษณะการให้สินบนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 ซึ่งการพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต อาทิ ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีความต้องการ และทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต จะเห็นได้ว่า การมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตจึงช่วยเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ รวมถึงสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาไปจากบทก่อนหน้าที่ต้องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจนและเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการต่อไปที่จะกำหนดบทบังคับที่เป็นการลงโทษในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวว่ามุ่งหมายที่จะยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดลักษณะใดหรือเพียงใดต่อไป

ขณะที่เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายถึงนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว ตลอดจนนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและการยกเว้นกิจกรรมบางประเภทที่ไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากนิยามและขอบเขตของมาตรการทางกฎหมายด้านนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นเฉพาะเจาะจงเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่เป็นมืออาชีพประจำและมีรายได้ตอบแทนสูงซึ่งสะท้อนว่ารัฐต้องการเข้ามากำกับดูแลกรณีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยสอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทุจริต กล่าวคือ กำหนดมาตรการทางกฎหมายผ่านการกำหนดนิยามและขอบเขตเฉพาะเจาะจงเพื่อป้องกันการอุปถัมภ์ระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนดูแลจับตาไม่ให้เกิดปัจจัยการทุจริตในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักโน้มน้าวที่โน้มน้าวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง อีกทั้งเป็นการจัดความสัมพันธ์ของภาครัฐกิจซึ่งเป็นเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นภาครัฐให้เหมาะสมตามทฤษฎีการเมือง โดยกำหนดให้กระทำการติดต่อโน้มน้าวกันได้ แต่จำเป็นต้องเปิดเผยและมีหน้าที่ตามกฎหมายตามมา

สำหรับประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามกฎหมายกว้างกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงกำหนดนิยามและขอบเขตเฉพาะจากการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่ไม่รวมถึงการติดต่อทางอ้อม นอกจากนี้ ข้อแตกต่างเด่นชัดคือประเทศเหล่านี้ไม่ได้จำกัดนิยามและขอบเขตอยู่ที่นักโน้มน้าวมืออาชีพเฉพาะที่รับค่าตอบแทนสูงและ

ดำเนินการเป็นประจำเป็นระยะเวลายาวนานเพียงเท่านั้น แต่รวมไปถึงทุกคนที่เข้ามาติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งขณะเดียวกันได้กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องที่เป็นเรื่องส่วนตัวหรือกรณีโดยธรรมชาติเป็นข้อมูลสาธารณะอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ในส่วนของทฤษฎีการลงโทษจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไอร์แลนด์มีความสอดคล้องประกอบทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษมากกว่า กล่าวคือ มีความชัดเจนว่ามุ่งหมายจะยับยั้งห้ามปรามหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดในการโน้มน้าวลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดเฉพาะเจาะจงถึงนักโทษที่มีอาชีพและการโน้มน้าวโดยตรง ขณะที่ประเทศไอร์แลนด์แม้ในส่วนนิยามของการโน้มน้าวจะกำหนดไว้กว้างแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่อธิบายนิยามศัพท์ในแต่ละคำ ตลอดจนข้อยกเว้นจำนวนมากทำให้สามารถเห็นความมุ่งหมายของกฎหมายต้องการกำหนดขอบเขตไว้มากน้อยเพียงใดซึ่งง่ายต่อการออกแบบกฎหมายและการบังคับตามกฎหมายให้สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดต่อไปได้ ขณะที่ประเทศแคนาดาและประเทศฝรั่งเศสกำหนดนิยามและขอบเขตไว้กว้าง โดยครอบคลุมในเกือบทุกประเภทและมีข้อยกเว้นที่จำกัดขอบเขตของการโน้มน้าวตามกฎหมายน้อย กรณีจึงยากที่จะออกแบบให้สอดคล้องทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นมาตรการบังคับต่อไป

ขณะที่ทฤษฎีการเมืองจากการศึกษาในบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า เป็นการถกเถียงถึงข้อสำคัญว่าการออกกฎหมายของรัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือกำหนดควบคุมพฤติกรรมของเอกชนได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการกำหนดนั้นมุ่งหวังให้นักโทษมีหน้าที่สนับสนุนประโยชน์สาธารณะมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ทฤษฎีฝ่ายหนึ่งสนับสนุนให้รัฐออกกฎหมายมาควบคุมเพราะรัฐมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเสมอ ขณะที่อีกฝ่ายโต้แย้งว่าตราบทเท่าที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงออกย่อมไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความดีสาธารณะอีก กรณีจะเห็นทุกประเทศที่นำมาศึกษาต่างกำหนดนิยามและขอบเขตของนักโทษให้ครอบคลุมบุคคลที่เข้ามาติดต่อสื่อสารโน้มน้าวเพราะมีผลได้ผลเสียกับกระบวนการออกนโยบายสาธารณะที่พึงกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ขณะเดียวกันปรากฏว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไอร์แลนด์กำหนดมาตรการทางกฎหมายออกกฎหมายมาอย่างจำกัดเฉพาะบางกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่มุ่งหมายเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจจึงเป็นการจัดวางความสัมพันธ์อย่างพอเหมาะพอควรกับทั้งสองฝ่ายของทฤษฎีการเมือง เพราะในท้ายสุด การติดต่อสื่อสารโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเป็นเรื่องของเสรีภาพ การควบคุมและกำกับดูแลจำต้องคำนึงถึงจุดกึ่งกลางและจุดสมดุลของเสรีภาพและความโปร่งใสและตรวจสอบได้

จากกรณีการพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศโดยรวมมีความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่การกำหนดนิยามและขอบเขตการโน้มน้าวและนักโทษตาม

กฎหมายของประเทศแคนาดาและประเทศฝรั่งเศสมีความกว้างมากเกินไปและไม่จำกัดเฉพาะเจาะจงต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไอร์แลนด์ที่มีมุ่งหมายจำกัดคนเฉพาะกลุ่มหรือมีการบัญญัติกฎหมายโดยให้ความหมายของนิยามและขอบเขตไว้ละเอียดอย่างกรณีของประเทศไอร์แลนด์ที่ในแต่ละคำสำคัญจะกำหนดนิยามตามกฎหมายอธิบายเพิ่มเติมไว้

ข้อพิจารณาที่สาม คือ ความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

สำหรับหลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือหลักการของ OECD นั้นได้กำหนดความทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวว่าจะต้องมีความชัดเจนของคำว่า “นักโน้มน้าว (Lobbyists)” และกิจกรรมการโน้มน้าว (Lobbying Activities) และในหลัก 10 ประการของหลักการว่าด้วยความโปร่งใสในการโน้มน้าวเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศที่ OECD ได้กำหนดออกมานั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏในข้อที่ 4 ที่ว่าประเทศต่าง ๆ ต้องนิยามคำศัพท์ในเรื่องการโน้มน้าว (lobbying) และนักโน้มน้าว (lobbyist) ให้ชัดเจน โดยหลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของความชัดเจนของนิยามคำศัพท์ในบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดการตีความที่ผิดพลาดหรือเกิดช่องโหว่ของกฎหมาย อีกทั้งบทนิยามควรมุ่งเน้นไปที่นักโน้มน้าวซึ่งได้รับค่าตอบแทนในการกระทำ อย่างไรก็ตาม นิยามศัพท์ควรต้องครอบคลุมถึงนักโน้มน้าวทุกประเภทที่ต้องการชักจูงโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ และควรมีข้อยกเว้นว่ากิจกรรมลักษณะใดไม่ถือเป็นกิจกรรมการโน้มน้าว

ในส่วนของหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) หรือหลักการของ EU ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของ OECD แต่ถูกออกแบบในสอดคล้องกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยในหลักการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏอยู่ในข้อที่ 2 ที่กล่าวถึงประเภทนักโน้มน้าวที่ควรอยู่ภายใต้กฎหมาย ได้แก่ นักโน้มน้าวที่ปรึกษาซึ่งแก่นักโน้มน้าวที่ได้รับค่าจ้างเพื่อดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวแทน โดยอาจกระทำแทนผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทางวิชาชีพหรือทางสังคม นักโน้มน้าวในสำนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างประจำในบริษัท แต่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวแทนบริษัท และนักโน้มน้าวที่เป็นองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของวิชาชีพหรือกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ และข้อที่ 3 ที่ว่า ประเทศสมาชิกควรตั้งข้อยกเว้นว่าไม่ให้การกระทำใดถือว่าเป็นกิจกรรมการโน้มน้าว

และจะต้องกำหนดให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิด รวมถึงข้อที่ 4 ซึ่งระบุว่ากฎหมายว่าด้วยการ โนม์น้าวไม่ควรละเมิดเสรีภาพในการพูดหรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายว่าประชาชนไม่ถูกห้ามไม่ให้พูดคุยเพื่อร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนด นิยามและขอบเขตของการโนม์น้าวและนักโนม์น้าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใน ประเทศไทยที่กำหนดถึงนิยามและขอบเขตของการโนม์น้าวหรือนักโนม์น้าวโดยสอดคล้องกับหลักการ ข้างต้นของทั้ง OECD และของ EU กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามศัพท์ของคำว่าการโนม์น้าวหรือนัก โนม์น้าวตามข้อ 4 ของหลักการ OECD ซึ่งกรณีมีขึ้นเพื่อป้องกันช่องโหว่ของกฎหมายหรือการตีความ ผิดพลาด โดยอาจทำให้เกิดช่องว่างดังกล่าวได้ในระบบกฎหมายไทยต่อการควบคุมดูแลกระบวนการ โนม์น้าวในประเทศ หรือกรณีของข้อที่ 2 ถึงข้อที่ 4 ของหลักการ EU ที่กล่าวโดยละเอียดถึงการจำกัด ประเภทของนักโนม์น้าวที่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย การกำหนดข้อยกเว้นของนิยามและ ขอบเขตของกระบวนการโนม์น้าว ตลอดจนการระบุชัดเจนไม่ให้กฎหมายว่าด้วยการโนม์น้าวละเมิด เสรีภาพของประชาชนเกินสมควร แต่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ กำหนดนิยามและขอบเขตของการโนม์น้าวและนักโนม์น้าวโดยตรงแต่อย่างใด

ขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาประกอบหลักการของ OECD และของ EU จะพบว่าข้อสำคัญที่เป็นหัวใจของการตรากฎหมายว่าด้วยการโนม์น้าวโดยเฉพาะในเรื่อง นิยามและขอบเขตคือข้อ 4 ที่ว่าด้วยการกำหนดนิยามศัพท์จะต้องชัดเจนและหลักการของ EU ในข้อ 3 คือ ประเทศสมาชิกควรตั้งข้อยกเว้นว่าไม่ให้เกิดการกระทำใดถือว่าเป็นกิจกรรมการโนม์น้าว และ จะต้องกำหนดให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งจะพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศ แคนาดา และประเทศไอร์แลนด์กำหนดไว้ชัดเจนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องข้อยกเว้นของขอบเขต การโนม์น้าว ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสกำหนดเพียงเรื่องนิยามของการโนม์น้าวและระบุตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจทำการติดต่อโนม์น้าว ตลอดจนข้อยกเว้นซึ่งได้ศึกษาไปแล้วข้างต้นซึ่งมีไม่มากนัก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักของ EU ในข้อ 2 ซึ่งกำหนดว่า ประเภทนักโนม์น้าวที่ควรอยู่ ภายใต้อกฎหมาย ได้แก่ นักโนม์น้าวที่ปรึกษาซึ่งเป็นนักโนม์น้าวที่ได้รับค่าจ้างเพื่อดำเนินกิจกรรมการ โนม์น้าวแทน โดยอาจกระทำแทนผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทางวิชาชีพหรือทางสังคม นักโนม์น้าวใน สำนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างประจำในบริษัท แต่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินกิจกรรมการโนม์น้าวแทน บริษัท และนักโนม์น้าวที่เป็นองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของวิชาชีพหรือกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ โดยจากกรณี จะเห็นว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่นำมาศึกษาซึ่งไม่ครอบคลุมตามหลักการของ EU ในข้อ

ดังกล่าว เพราะมาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกามุ่งหมายเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพที่กระทำ แทนกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

อย่างไรก็ดี ยังมีเรื่องของการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์และการบัญญัติกฎหมายของประเทศตามบริบทของประเทศอีกด้วย กล่าวคือ ในข้อ 1 ของหลักการของ OECD กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์เข้าถึงขั้นตอนของการพัฒนาและบังคับนโยบายสาธารณะอย่างเท่าเทียม โดยหลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าถึงข้อมูลจากหลายช่องทางและหลากหลาย โดยอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมทั้งหมดตั้งแต่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมสามารถเข้าถึงขั้นตอนในการออกแบบนโยบายสาธารณะได้ หรือหลักการของ EU ในข้อ 4 ที่ว่ากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวไม่ควรละเมิดเสรีภาพในการพูดหรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายว่า ประชาชนไม่ถูกห้ามไม่ให้พูดคุยเพื่อร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจากกรณี จะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามและขอบเขตแบบสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ต่อภาครัฐอย่างกว้างขวางมากที่สุด โดยจำกัดเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพและอาจถือได้ว่าเป็นการ กำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการโน้มน้าวของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ขณะที่ มาตรการกฎหมายในส่วนของประเทศแคนาดา ไอร์แลนด์ และฝรั่งเศสได้กำหนดขอบเขตไว้กว้างกว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทำให้อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กรณีอาจเป็นเพราะประวัติความเป็นมาของระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เน้น ความสำคัญของเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกทำให้มีผลถึงการแสดงออกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเห็นได้จากการศึกษาในเรื่องความทั่วไปของ มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาเคยมีคำวินิจฉัยรับรอง ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว แต่ต้องไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพมากเกินไป สมควร กรณีสอดคล้องกับหลักการของ OECD ในข้อ 2 และข้อ 3 ดังที่ได้ศึกษามาว่าเป็นข้อเสนอแนะ จากหลักการที่วางไว้ให้บัญญัติของกฎหมายจะต้องแก้ปัญหาโดยเคารพบริบทของประเทศอยู่เสมอ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในส่วนนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวต้องมีความ ชัดเจนตามที่ปรากฏในข้ออื่น ๆ ของหลักการของ OECD และ EU

ดังนั้น จากกรณีของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยนิยามและขอบเขตของกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทุกประเทศในส่วนการพิจารณาประกอบหลัก กฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวมีความสอดคล้องกับหลักการที่วางไว้หลายประการทั้งในหลักของ OECD และหลักของ EU โดยอาจมีข้อแตกต่างในเชิงรายละเอียดอยู่ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกามีความ สอดคล้องในประเด็นการหาสมดุลของการเปิดเสรีภาพของการมีส่วนร่วมของเอกชนมากเพราะมุ่งเน้น จำกัดเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือการที่มาตรการทางกฎหมายในส่วนนิยามและ

ขอบเขตของประเทศไอร์แลนด์มีความสอดคล้องอย่างยิ่งในเรื่องของความชัดเจนเพราะมีการกำหนดนิยามในหลาย ๆ มาตรการของกฎหมายประกอบกันเพื่อให้มีความชัดเจนมากในการค้นหาความหมายของนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ชัดเจน

5.2.3 แนวทางการแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาทั้ง 3 ด้านประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวแล้วนั้น พบว่า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนิยามและขอบเขตการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยปรากฏถึงเพียงในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่มีนิยามหรือว่าด้วยขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวแล้ว พบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้กำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวอาจติดต่อสื่อสารโน้มน้าว การกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมที่เข้าข่ายการโน้มน้าวตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวที่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ รวมถึงกรณีประเภทของนักโน้มน้าวสำหรับกรณีของประเทศแคนาดา

ดังนั้น การกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมที่เข้าข่ายการโน้มน้าวตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ด้วยเหตุนี้จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว นิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวอาจทำการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว ตลอดจนการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมติดต่อสื่อสารที่เข้าข่ายการโน้มน้าวตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย

ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยนั้นไม่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการตรากฎหมายโดยศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศ ซึ่งจากศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดนิยามและขอบเขต

ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส โดยจากการศึกษาพบว่าทุกประเทศได้กำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างชัดเจน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ตามข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศมีส่วนที่ใกล้เคียงกันและต่างกันในบางจุด โดยจากผลตามข้อพิจารณาปรากฏว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์มีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นแนวทางของการออกแบบมาตรการทางกฎหมายสำหรับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ นิยามและขอบเขตตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์สอดคล้องกับนิยามและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว รวมถึงครอบคลุมประเภทของการโน้มน้าว นอกจากนี้ การที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์มีความละเอียดในการกำหนดนิยามและขอบเขตของนิยามศัพท์ที่สำคัญไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทำให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์มีความชัดเจนอย่างมากในแง่ขอบเขตว่าต้องการยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดต่อไปอย่างไรในบทบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดมาตรการบังคับของกฎหมายซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่จะนำไปปรับใช้กับมาตรการบังคับต่อไป อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศไอร์แลนด์ยังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่กำหนดให้นิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวครอบคลุมและชัดเจน

อย่างไรก็ดี หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ได้วางหลักเพิ่มเติมถึงความสำคัญของการปรับบทบัญญัติของกฎหมายให้เข้ากับบริบทของประเทศ จากกรณีศึกษาไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 ซึ่งกล่าวถึงความจำเป็นของการมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโน้มน้าวเพราะการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคธุรกิจและความสัมพันธ์กันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจที่เข้มแข็งขึ้นทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมและกำกับดูแลการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่วิเคราะห์ถึงความจำเป็นของการมีมาตรการทางกฎหมายต่อการโน้มน้าวในหัวข้อข้างต้น ตลอดจนบริบทของระบบกฎหมายไทยที่ได้วางรากฐานการรับรู้การโน้มน้าวในลักษณะของการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบนเอาไว้แล้ว ระบบกฎหมายไทยจึงควรเริ่มต้นและมุ่งหมายเริ่มที่การกำกับดูแลและควบคุมกระบวนการโน้มน้าวของภาคธุรกิจเป็นสำคัญก่อน เพราะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทรัพยากรสูงและจากพัฒนาการทางการเมืองและการปกครองนั้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งไม่ใช่รัฐที่มีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ ทั้งในรูปแบบของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองอื่น การมีมาตรการทางกฎหมายโดยศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศย่อมทำให้ระบบกฎหมายไทยมีเครื่องมือเพื่อตรวจสอบและระมัดระวังการดำเนินกิจกรรมของเอกชนที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยหากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือดังกล่าว สาธารณชนย่อมไม่อาจทราบได้ว่ากลุ่มประโยชน์ใดได้เข้าถึง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการเข้าถึงดังกล่าวนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ซึ่งนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อทุกคนในประเทศ

ด้วยเหตุนี้ นอกจากสมควรมานำมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์สำหรับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมาเป็นแนวทางเพราะมีการกำหนดนิยามและขอบเขตอย่างชัดเจน ไม่เปิดให้มีการตีความจนกว้างเกินไปนักแล้ว เห็นควรมานำมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมุ่งจำกัดขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้อยู่ในขอบเขตเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพที่ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวต่อเนื่องยาวนานและได้รับค่าตอบแทนสูงมาเป็นแนวทางประกอบเพื่อจำกัดการโน้มน้าวตามกฎหมายไว้เพียงการโน้มน้าวของภาคธุรกิจต่อภาครัฐ กล่าวคือ มุ่งหมายไปที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและระบบกฎหมายไทยที่มีความพยายามจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจและภาครัฐมายาวนาน

5.3 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว

ดังที่กล่าวมาในบทก่อนแล้วว่า กระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว เป็นกระบวนการที่มุ่งหมายต่อการมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนหรือของคนหรือกลุ่มที่ตนทำแทน โดยมีนักโน้มน้าวเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ทำแทนเพื่อผลประโยชน์ และกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนอำนาจมหาชนเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ทำให้การดำเนินกิจกรรมของนักโน้มน้าวมีผลกระทบด้านการเมืองและสังคม

แม้กระบวนการโน้มน้าวจะได้รับการยอมรับว่าสามารถคงอยู่ได้ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่หากใช้อย่างเหมาะสมอาจเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบการเมืองและการออกแบบนโยบายสาธารณะ เพราะนักโน้มน้าวสามารถเป็นตัวกลางคอยเชื่อมผู้มีอำนาจและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวที่เหมาะสมจะสร้างคุณภาพให้แก่กระบวนการออกนโยบายสาธารณะ แต่ปัจจุบันการเข้าถึงที่ไม่ได้รับการตรวจสอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับเอกชนอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มุ่งหวังในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลสูงเกินควร ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมถ้วนหน้า

นอกจากนี้ หากกลุ่มผลประโยชน์ใดมีอิทธิพลมากเกินไปอาจทำให้เกิดความเสี่ยงในกระบวนการออกนโยบายโดยทำให้เสียสมดุลของการสะท้อนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของ

กระบวนการออกนโยบาย และทำให้พลเมืองขาดความมั่นใจในระบบงานของรัฐได้²²⁷ กล่าวคือ การเติบโตของกระบวนการโน้มน้าวของนักโน้มน้าวอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วมตลอดจนความโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจได้รับผลกระทบเพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ อาจเกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบาย²²⁸

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวสำหรับการกำกับดูแลนักโน้มน้าวในการดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางการเมืองและสังคมตามที่กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือ หน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวมีขึ้นเพื่อไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ใดมีอิทธิพลสูงเกินสมควรโดยปราศจากการตรวจสอบของสาธารณะ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในบริบทของกระบวนการโน้มน้าวที่ผลักดันโดยองค์กรธุรกิจผ่านนักโน้มน้าวมืออาชีพ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของต่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขตามข้อวิเคราะห์ตามลำดับ

5.3.1 การกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแล้ว พบว่ายังมีช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในส่วนของ การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะในการควบคุมและดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ ทำให้ยังคงไม่มีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พบว่าประเทศไทยยังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

²²⁷ OECD, Government at a Glance 2015 (OECD, 2015) at 12, online: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page3>.

²²⁸ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation (OECD Publishing, 2009), online: <<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>>.

กระบวนการโน้มน้าวอยู่ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายอาญาว่าด้วยการให้สินบน และกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้

ตามกฎหมายในประเทศไทยที่พบว่ามีข้อกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้สินบนเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความรับผิดทางอาญานั้นสามารถพิจารณาได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงมาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบนซึ่งไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทั่วไปของประชาชนที่ต้องเคารพกฎหมายไม่ให้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดเป็นความรับผิดทางอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นเพียงเรื่องข้อกำหนดฐานความผิดทางอาญาเท่านั้น

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 นั้นเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการเพิ่มเติมไปจากประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่มุ่งเน้นถึงนิติบุคคลมากขึ้น และในส่วนของประเด็นด้านการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดความรับผิดสำหรับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในกรณีที่พนักงาน ลูกจ้าง ตัวแทน บุคลากรขององค์กรหรือบริษัทในเครือให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล หากเกิดการติดสินบนและนิติบุคคลไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด นิติบุคคลอาจต้องโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ

นอกจากนี้ กลไกที่สำคัญของกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือการสนับสนุนให้องค์กรมีมาตรการกำกับดูแลภายในเพื่อการประกอบกิจการอย่างโปร่งใส และมีวัฒนธรรมภายในองค์กรเป็นการต่อต้านสินบนและการทุจริตอย่างแท้จริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้กำหนดหลักการป้องกันการให้สินบนขึ้นมาด้วยกันทั้งหมด 8 ข้อ เพื่อให้นิติบุคคลนำไปปรับใช้ แต่เป็นเพียงคู่มือแนะนำเท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่สำหรับนักโน้มน้าวแต่อย่างใด

ในส่วนของกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งองค์กรธุรกิจที่ประกอบกิจการบางประเภทที่รัฐกำหนด อาทิ กิจการโรงสีข้าว การขนส่งทางทะเล เป็นต้น โดยเป็นการควบคุมความถูกต้องในทางทะเบียนเพื่อความสะอาดของภาครัฐ

ในการตรวจสอบและเก็บรวบรวมข้อมูลเท่านั้น อาทิ จดทะเบียนพาณิชย์ในท้องที่ของตน²²⁹ และจะต้องมีรายละเอียดในรายการที่กฎหมายกำหนด²³⁰ แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวแต่อย่างใด หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่เพิ่มเติมมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงหรือมุ่งหมายในเรื่องกระบวนการโน้มน้าวแต่อย่างใด หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการประกอบกิจการของชาวต่างชาติและธนาคาร รวมถึงสถาบันทางการเงินต่าง ๆ เท่านั้นตามลำดับ

ขณะที่กรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดเกี่ยวกับระเบียบในการจัดตั้งและการควบคุมการดำเนินงานของสมาคมการค้า โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องหน้าที่ อาทิ บุคคลใดจะจัดตั้งสมาคมการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน หรือการกำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนเพื่อควบคุมสมาคมการค้า ได้แก่ อำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการหรือสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้าหรือให้ส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสมาคมการค้าโดยให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร และใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สมาคมการค้าต้องจัดทำเอกสารต่าง ๆ เช่น จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานกิจการ หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหน้าที่ทางทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ในลักษณะเดียวกัน หรือกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดนิยามถึงการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อประกอบกิจการอันไม่แสวงหากำไรเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมายกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว หรือแม้แต่กรณีของกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นเรื่องของการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเอกชนแต่ละรายในการประกอบวิชาชีพนั้นซึ่งต้องมีหน้าที่ทางทะเบียนและจริยธรรมวิชาชีพต่อสมาคมวิชาชีพที่ตนสังกัดเท่านั้น โดยจากการศึกษาไม่พบว่ามีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะของนักโน้มน้าวในระบบกฎหมายของประเทศไทย

นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมมีเพียงพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของสภาวัฒนธรรมที่เป็นการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อการเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้น

²²⁹ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 9

²³⁰ เรื่องเดิม มาตรา 12

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายดังกล่าว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน้าที่เพื่อควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนทั่วไปของกิจการเอกชนที่เป็นกิจการทั่วไปและกิจการเฉพาะที่รัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษเท่านั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายต่อนักโน้มน้าวในกระบวนการโน้มน้าวโดยตรงแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในต่างประเทศจากบทที่สี่แล้ว พบว่าในประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยมองว่าเป็นทั้งเรื่องของเสรีภาพในการแสดงออกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันเป็นเรื่องที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะของเจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้เพื่อความมั่นใจของประชาชนในการตัดสินใจนั้นของภาครัฐ โดยหนึ่งในมาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศคือการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นสมดุระหว่างการรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของเอกชนต่อรัฐและความโปร่งใสตรวจสอบได้ของกระบวนการโน้มน้าวขององค์กรธุรกิจต่อภาครัฐ กล่าวคือ ควรจะต้องบังคับให้นักโน้มน้าวให้ข้อมูลที่ทำให้สาธารณะสามารถตรวจสอบกิจกรรมโน้มน้าว ทำให้เป็นที่เข้าใจว่าหลักเกณฑ์ของการเปิดเผยข้อมูลนั้น ข้อมูลเหล่านั้นจะต้องเป็นไปเพื่อความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ และความมีประสิทธิภาพ และข้อเรียกร้องของรัฐเพื่อการเปิดเผยนั้นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและประหยัด อีกทั้งต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเหลือในโครงสร้างการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่สำคัญมักเป็นเรื่องข้อมูลการเงิน ทั้งนี้ เพื่อสาธารณชนจะได้รับรู้ว่าสิ่งที่นักโน้มน้าวกำลังดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวอยู่นั้นมีความสำคัญมากเพียงใด

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) โดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 (the Lobbying Disclosure Act of 1995) ซึ่งสามารถพอสรุปได้ว่า นักโน้มน้าวมีหน้าที่ต้องรายงานถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าได้พูดคุยอะไรกันไปทางวาจาหรือผ่านการเขียนในนามของลูกความ²³¹ รวมถึงต้องระบุตัวตนของหน่วยงานที่ตนติดต่อแทนลูกความ²³² แต่ไม่ต้องถึงขั้นเปิดเผยรายละเอียดแบบทุกคำพูด²³³

²³¹ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 14, 109 STAT 691.

²³² Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, §§ 3(8)(a); 5(b)(2)(b), 109 STAT 691.

²³³ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012): p. 83,

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้นักโน้มน้าวไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะต้องขึ้นทะเบียนในฐานะนักโน้มน้าวในสถานะเดียวกัน คือ บริษัทนักโน้มน้าว (Lobbying Firms) ไม่ว่าจะ เป็นนักโน้มน้าวคนเดียวหรือเป็นบริษัทจริงก็ตาม²³⁴ อีกทั้งรายละเอียดของการขึ้นทะเบียนครั้งแรก จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ตัวตน ที่อยู่ ลูกความที่กำลังดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวแทน หรือลูกจ้างที่ทำหน้าที่โน้มน้าวแทน และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่เคยดำรงตำแหน่ง ตลอดจน ขอบเขตของเรื่องที่อยู่ในความสนใจที่จะโน้มน้าวทั้งทั่วไปและเฉพาะเจาะจง เช่น กฎหมายฉบับใด²³⁵

นอกจากนี้ นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนแยกต่างหากสำหรับลูกความแต่ละคน ถ้าหาก รายได้รวมจากลูกความรายนั้นสูงกว่าหรือเท่ากับ 2,500 ดอลลาร์สหรัฐในช่วงไตรมาสนั้น หรือคือทุก สามเดือน²³⁶ หรือกรณีเป็นองค์กรที่มีล็อบบี้ยิสต์ประจำสำนักงาน (in-house lobbyists) จะต้องขึ้น ทะเบียนเพียงครั้งเดียว หากรายจ่ายสำหรับกิจกรรมการโน้มน้าวหรือล็อบบี้เท่ากับหรือมากกว่า 10,000 ดอลลาร์ต่อหนึ่งไตรมาส²³⁷ โดยผู้ขึ้นทะเบียนจะต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนที่สำคัญ อาทิ ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ทางธุรกิจ แหล่งที่ทำงาน รวมถึงรายละเอียดทั่วไปของธุรกิจและกิจกรรม หรือชื่อ ที่อยู่ และแหล่งที่ทำงานขององค์กรใดก็ดีที่ไม่ใช่ลูกความ แต่บริจาคมามากกว่า 10,000 ดอลลาร์ สหรัฐเพื่อกิจกรรมการโน้มน้าวในรอบครึ่งปี ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนของกิจกรรมโน้มน้าว เป็น ต้น²³⁸

อย่างไรก็ดี การขึ้นทะเบียนของนักโน้มน้าวจะต้องกระทำภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับ หรือลูกจ้างได้รับการติดต่อโน้มน้าวหรือล็อบบี้เกินครั้งเดียวและจะต้องทำงานโน้มน้าวนั้นเกินกว่าร้อยละ 20 ของเวลา และกฎหมายกำหนดให้การรายงานนอกจากการรายงานในครั้งแรกที่ขึ้นทะเบียน จะต้องกระทำทุกไตรมาส กล่าวคือ ทุกสามเดือน โดยในรายงานจะต้องบันทึกรายได้จะต้องบันทึกสิ่ง ดังต่อไปนี้ ได้แก่ รายได้ของนักโน้มน้าวที่ได้รับจากการโน้มน้าว ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการโน้มน้าว รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ขอบเขตของกิจกรรมที่นักโน้มน้าวได้โน้มน้าวในช่วงไตรมาสนั้น และ หน่วยงานที่ถูกติดต่อ หรือประเด็นเฉพาะเจาะจงที่กำลังสนใจโน้มน้าว เช่น ร่างกฎหมาย

อนึ่ง บรรดาเอกสารทั้งหลายที่จะต้องประกอบการรายงานต่อสำนักเลขาธิการวุฒิสภาและ สภาผู้แทนจะต้องกระทำทางอิเล็กทรอนิกส์ และจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะบนอินเทอร์เน็ต พร้อมทั้ง

²³⁴ William V. Luneburg, "The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We are Now and Where We Should Be Going," *McGeorge Law Review* 41, no. 1 (2009): 92.

²³⁵ *Ibid.*, 82.

²³⁶ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 201(b)(5)(A), 121 STAT 735.

²³⁷ *Ibid.*, Pub L No 110-81, § 201(b)(5)(B), 121 STAT 735.

²³⁸ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 4(b)(1-4), 109 STAT 691; Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 202, 121 STAT 735

ต้องเข้าถึงและเก็บรวบรวมโดยประชาชนที่ต้องการได้โดยง่าย²³⁹ และรัฐบัญญัติว่าด้วยความซื่อสัตย์ของผู้นำและรัฐบาลที่เปิดเผย ค.ศ. 2007 หรือ the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ยังได้กำหนดให้นักโน้มน้าวจะต้องทำรายงานเพิ่มทุกครึ่งปีในเรื่องการบริจาคการรณรงค์หาเสียงให้แก่การเมือง²⁴⁰

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวไว้ โดยกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้โดยละเอียดและเป็นระยะเวลาต่อเนื่องในเป็นลักษณะเป็นช่วงระยะเวลา รวมถึงรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องรายงานและเปิดเผย แต่ขณะเดียวกันมีการกำหนดข้อยกเว้นในเชิงรายได้ให้เฉพาะเจาะจงสำหรับลูกความที่ว่าจ้างเป็นเงินจำนวนที่สูงตามกฎหมาย

สำหรับประเทศแคนาดานั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) ได้กำหนดในลักษณะให้นักโน้มน้าวจะต้องเปิดเผยข้อมูลในเรื่องการติดต่อสื่อสารและเจตนาในการติดต่อสื่อสารกับองค์กรของรัฐ กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างกว้างว่านักโน้มน้าวทั้ง 3 ประเภทจะต้องเปิดเผยเรื่องสำคัญ อาทิ ชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคล หรือถ้ามีจะให้รวมถึงชื่อและที่อยู่ขององค์กรที่บุคคลนั้นสังกัด ชื่อและแหล่งที่ทำงานของลูกความ รวมถึงชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคลหรือองค์กรซึ่งกำกับหรือบังคับบัญชาลูกความและมีผลได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าวกระทำหรือได้กระทำ รวมถึงข้อมูลของเครื่องธุรกิจต่าง ๆ ของลูกความ หรือช่องทางและรายละเอียดของเรื่องติดต่อสื่อสารหรือที่เกิดจากการจัดเตรียมการพบปะประชุมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงข้อมูลอื่นทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องติดต่อสื่อสารนั้น เป็นต้น²⁴¹

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกัน เมื่อได้ขึ้นทะเบียนและทำรายงานแล้ว นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรายงานอยู่ทุกครั้งที่กำลังดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวทางการเมืองนั้นยังดำเนินอยู่ โดยในระดับสหพันธรัฐนั้น นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานใหม่ในทุก 6 เดือน แต่หากได้ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามนิยามในกฎหมายจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานในทุกเดือน²⁴² นอกจากนี้ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้โดยง่ายนักโน้มน้าวจะต้องทำรายงานและขึ้นทะเบียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศส²⁴³ โดยข้อมูลสามารถถูกตรวจได้ตลอดเวลาบนอินเทอร์เน็ต

²³⁹ Ibid, Pub L No 110-81, § 209(a)(3), 121 STAT 735.

²⁴⁰ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012): p. 84,

²⁴¹ Lobbying Act, RSC 1985, c. 44, s. 5(2)(a-k).

²⁴² Raj Chari. et al., Regulating lobbying: A global comparison, 1st Edition (Manchester University Press, 2019), chap. 2, sec. 2, para. 8, <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.

²⁴³ Office of the Commissioner of Lobbying, "The Registry of Lobbyists", (Office of the Commissioner of Lobbying, 2015), online: <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00950.html>.

จากกรณีจะเห็นได้ว่ากฎหมายสหพันธรัฐของประเทศแคนาดาที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายไว้ชัดเจนและลงรายละเอียดไว้มาก อาทิ กำหนดลงไปถึงรายละเอียดเพื่อแจกแจงช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างนักโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่มีข้อจำกัดของลูกความในเรื่องค่าตอบแทนที่สูงเมื่อเทียบกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และกำหนดให้การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการรายงานในทุกเดือน รวมถึงข้อมูลของเครือข่ายธุรกิจไม่ใช่เพียงบริษัทหรือนิติบุคคลที่เป็นลูกความติดต่อกับนักโน้มน้าวเท่านั้น

ในส่วนของประเทศไอร์แลนด์นั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ซึ่งได้กำหนดนิยามให้เริ่มขึ้นทะเบียนหลังเริ่มดำเนินการโน้มน้าวได้ โดยบังคับให้ขึ้นทะเบียนและส่งข้อมูลตามกฎหมายภายใน 21 วันนับแต่ช่วงเวลาแรกที่ได้เริ่มกระบวนการโน้มน้าว และจะต้องส่งรายงานข้อมูลที่มีหน้าที่ต้องรายงานในทุกช่วงเวลาโดยนับจากวันสิ้นเดือนเมษายน สิงหาคม และธันวาคม กล่าวคือ ในทุกช่วง 4 เดือน อาทิ เริ่มดำเนินการกิจกรรมการโน้มน้าวในเดือนตุลาคม จึงอยู่ในช่วงเวลาถึงสิ้นเดือนธันวาคม เมื่อหมดเดือนธันวาคมจึงนับไป 21 วันคือจะต้องส่งรายงานและขึ้นทะเบียนภายในวันที่ 21 มกราคม เป็นต้น

สำหรับข้อมูลที่นักโน้มน้าวจะต้องส่งในการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลครั้งแรกประกอบไปด้วยชื่อของบุคคลหรือองค์กรที่ได้ดำเนินการกิจกรรมการโน้มน้าว แหล่งที่ทำงานสำคัญ หรือถ้าไม่มีจะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย องค์กรดำเนินกิจการหรือกิจกรรมอะไร ข้อมูลติดต่อ เช่น เบอร์โทรศัพท์ ชื่ออีเมล เป็นต้น และเลขทะเบียนบริษัท อย่างไรก็ตาม ถ้าในช่วงเวลานั้นได้ดำเนินการกิจกรรมการโน้มน้าวตามกฎหมายจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อมูลส่วนตัวที่รายงานในครั้งแรกของการขึ้นทะเบียน โดยข้อมูลเพิ่มเติมนั้น อาทิ ตัวตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่สังกัดที่นักโน้มน้าวได้ติดต่อโน้มน้าว หรือหัวข้อของเรื่องที่ได้ดำเนินการโน้มน้าว และผลลัพธ์ที่คาดหวัง ทั้งนี้ จะต้องรายงานแยกออกมาในแต่ละกรณี อาทิ ถ้าติดต่อสื่อสารโน้มน้าวเพื่อเพิ่มจำนวนหน่วยพยาบาลฉุกเฉินจะต้องบอกด้วยว่าอยากเพิ่มที่โรงพยาบาลอะไรบ้าง รวมถึงรายละเอียดของกระบวนการโน้มน้าวได้ดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

ทั้งนี้ ในเรื่องรายละเอียดของข้อมูลลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น นักโน้มน้าวที่ได้ดำเนินการกิจกรรมการโน้มน้าวแทนจะต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น อันได้แก่ ชื่อของลูกความหรือบุคคลอื่น แหล่งที่ทำงาน หรือที่อยู่อาศัย กรณีไม่ทราบแหล่งที่ทำงาน ธุรกิจหลักหรือกิจกรรมหลักของลูกความหรือบุคคลอื่นนั้น ข้อมูลติดต่อสื่อสาร เช่น เบอร์โทรศัพท์ อีเมล เป็นต้น และเลขทะเบียนบริษัท ถ้าเป็นบริษัท

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าว โดยจากการศึกษาข้างต้นจะพบได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนและละเอียดกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่แคบกว่าของประเทศแคนาดา

กล่าวคือ มีข้อกำหนดที่ลงรายละเอียดมากกว่าและไม่จำกัดด้วยเหตุเรื่องค่าตอบแทน ขณะเดียวกัน ไม่ได้รวมถึงเครือข่ายธุรกิจอื่นและระยะเวลากำหนดในทุก 4 เดือนเท่านั้น เมื่อเทียบกับกรณีที่ต้องรายงานทุกเดือนของประเทศแคนาดาสำหรับการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law ซึ่งได้กำหนดให้นักโน้มน้าวมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญ ได้แก่ ตัวตนขององค์กรหรือบุคคล กรณีเป็นองค์กรจะต้องบอกตัวตนของหัวหน้าองค์กร กรณีเป็นองค์กรจะต้องบอกตัวตนของลูกค้าที่ได้ทำหน้าที่ติดต่อสื่อสารโน้มน้าว ขอบเขตของประเด็นปัญหาที่ต้องการติดต่อสื่อสาร ตำแหน่งหน้าที่ของนักโน้มน้าวในองค์กรที่สังกัด และลูกความในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา²⁴⁴

นอกจากนี้ นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานภายใน 6 เดือนนับแต่ได้ทำการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว และในการรายงานเพิ่มเติมที่นักโน้มน้าวจะต้องกระทำภายหลังจะต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของประเภทของการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ (public decision) ที่กำลังสนใจ ลักษณะของการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว ประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูด ระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ติดต่อโน้มน้าว ตัวตนของลูกค้าหรือองค์กรที่ทำการติดต่อโน้มน้าวแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโน้มน้าว โดยทุกปีจะต้องทำรายงานเพื่อบอกให้ทราบถึงกิจกรรมการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวในรอบปีที่ผ่านมา

ทั้งนี้ จากกรณีจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้เป็น มาตรการทางกฎหมาย แต่รายละเอียดไม่ชัดเจนเท่าของประเทศอื่นที่ได้ศึกษามาข้างต้น กล่าวคือ มีการกำหนดไว้แบบลงรายละเอียดทั่วไป แต่ไม่มีการไปถึงเครือข่ายทางธุรกิจ รวมถึงกำหนดเป็นระยะเวลาให้รายงานภายใน 6 เดือน ซึ่งสะท้อนว่าประเทศฝรั่งเศสมีความเข้มงวดน้อยกว่าเมื่อศึกษา มาตรการทางกฎหมายของประเทศอื่น

5.3.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว และนักโน้มน้าว อาจแบ่งข้อพิจารณาออกเป็นดังนี้

²⁴⁴ The European Parliamentary Research Service, New lobbying law in France (July 2018) at 6 - 7, online: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf)>.

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง เรื่อง ความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้แก่ ความหมายและลักษณะที่เกี่ยวข้องการโน้มน้าว รวมถึงประเภทของการโน้มน้าว โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในส่วนการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวข้างต้น

ในส่วนของความหมายของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปจากการศึกษานั้น การโน้มน้าวอาจสรุปได้อย่างกว้างว่าหมายถึงความพยายามอย่างเป็นพิเศษที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงนั้น และจะต้องประกอบไปด้วยการนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นปัญหาของนโยบายในแง่มุมใด หรือการสร้างกลไกเพื่อการจัดการดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือการตัดสินใจใดทางนโยบายขององค์กรที่เป็นผู้ออกนโยบาย โดยจากนิยามอย่างกว้างข้างต้นที่เป็นความหมายทั่วไปของการโน้มน้าวจะเห็นได้ว่าการโน้มน้าวเป็นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการติดต่อโน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะที่เป็นทั้งกฎเกณฑ์และการกระทำของภาครัฐ

ขณะเดียวกัน ลักษณะการโน้มน้าวสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีนิยามจำกัดดังที่ได้กล่าวไปและตามที่ได้กล่าวไปในส่วนของประวัติความเป็นมาแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีลักษณะที่เฉพะเจาะจง โดยอาจเป็นการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี อาจเป็นการนำเสนอความคิด หรือประเด็นปัญหาที่ดี อาจเป็นการเขียนรายงานเพื่อสรุปประเด็นปัญหาเพื่อชักจูงที่ดี หรืออาจรวมไปถึงการโทรพูดคุยกว้างไกลหรือการนัดทานอาหารกลางวันร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว (Lobbyist) ในบทบัญญัติของกฎหมายใด โดยในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเป็นเรื่องกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนและเป็นคนกลางให้สินบนเท่านั้น รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในมาตราดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดมาตรการเสริมเพื่อบังคับให้เอกชนมีมาตรการควบคุมภายในสำหรับกรณีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และการกำหนดหน้าที่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นการกำหนดหน้าที่ทั่วไปทางทะเบียนของกิจการการค้าเฉพาะบางประเภทที่รัฐต้องการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนและกิจการเอกชนทั่วไป อาทิ บริษัทมหาชนจำกัด หรือมูลนิธิ หรือสมาคมการค้า เป็นต้น หรือเป็น

การควบคุมการประกอบวิชาชีพเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยสภาพนายความ เป็นต้น ดังนี้ กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่กำหนดถึงหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม้มน้ำวในกระบวนการโหม้มน้ำวแต่อย่างใด

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโหม้มน้ำวซึ่งเป็นเรื่องของความหมายและลักษณะทั่วไปของการโหม้มน้ำวและนักโหม้มน้ำว ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของนักโหม้มน้ำว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการพูดถึงการให้เอกชนมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำมาตรการภายในขององค์กรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 สำหรับการให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงกล่าวได้ว่า หน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม้มน้ำวซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโหม้มน้ำวในต่างประเทศยังไม่ได้ถูกรับรองและรับรู้ผ่านมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย กล่าวคือ ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการโหม้มน้ำวเป็นการทั่วไป เป็นเพียงการกำหนดหน้าที่ในทางทะเบียนและมาตรการควบคุมภายในสำหรับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ขณะที่การพิจารณาข้อที่ 1 กับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ที่เลือกนำมาศึกษามีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม้มน้ำวอยู่อย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ มีการกำหนดโดยตราเป็นกฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีหน้าที่ที่ให้นักโหม้มน้ำวในระบบกฎหมายจักต้องปฏิบัติตามในลักษณะเช่นไร

เมื่อพิจารณาประกอบประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของการโหม้มน้ำวและนักโหม้มน้ำวที่ได้ศึกษาไปในบทที่ 2 จะพบว่าประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้ามาติดต่อกับนักโหม้มน้ำวเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหลากหลายตามบริบทของสังคม และไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประเภทที่จัดว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม อาทิ กลุ่มผลประโยชน์สิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน (Civil and Human Rights) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คอยผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ หรือสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กรณีจึงสำคัญว่ากฎหมายจะกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม้มน้ำวเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมการกระทำอย่างครอบคลุม

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศแคนาดาเป็นประเทศเดียวที่มาตรการทางกฎหมายในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม้มน้ำวไว้อย่างกว้างขวางและครอบคลุม รวมถึงเครือข่ายธุรกิจและรายละเอียดที่ชัดเจน โดยมีการแบ่งประเภทของความสำคัญในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ กล่าวคือ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมเข้มงวดโดยจักต้องรายงานในทุกเดือน ทำให้มาตรการทางกฎหมายด้านหน้าที่ของนักโหม้มน้ำวสำหรับประเทศแคนาดาสอดคล้องเพราะครอบคลุมถึงความหมายและลักษณะทั่วไปของนักโหม้มน้ำว

อันเป็นข้อพิจารณาที่หนึ่ง เพราะครอบคลุมถึงทุกรูปแบบของนักโน้มน้าวและลูกความโดยไม่มีข้อจำกัดเฉพาะต้องเป็นลูกความโดยตรงเท่านั้น แต่รวมไปถึงเครือข่ายธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการใช้บริษัทลูกหรือบริษัทอื่นมาบังหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว

ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสจะกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้ครอบคลุมเช่นกัน โดยกำหนดครอบคลุมทุกข้อมูลพื้นฐานสำคัญ แต่อาจไม่ลงลึกถึงรายละเอียดและเข้มงวดเท่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดา โดยเฉพาะในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดข้อจำกัดด้านอัตราขั้นต่ำของค่าตอบแทนที่จะต้องสูงประมาณหนึ่ง เพื่อให้ให้นักโน้มน้าวมีหน้าที่จะต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวมากขึ้นเป็นพิเศษ ส่วนของประเทศไอร์แลนด์นั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไอร์แลนด์เลือกที่จะกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจนและค่อนข้างกว้าง โดยครอบคลุมในหลายข้อมูลสำคัญและกว้างกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อาจแคบกว่าประเทศแคนาดา ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากในแต่ละกรณีและไม่มีกำหนดข้อยกเว้นไว้ และในส่วนของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสเลือกที่จะกำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจน แต่ไม่เข้มงวดนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศไอร์แลนด์ ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่มีการกำหนดระยะเวลาในรอบของการรายงานข้อมูลไว้นานกว่าประเทศอื่นที่นำมาศึกษา

จากกรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศเหล่านี้ข้างต้นได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับความทั่วไปของนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยเฉพาะประเทศแคนาดาและประเทศไอร์แลนด์ที่กำหนดไว้กว้างมากที่สุดและมีข้อยกเว้นไม่มากนักเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส

ข้อพิจารณาที่สอง คือ ความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวข้างต้น

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายดังที่วิเคราะห์ไปข้างต้นว่ายังไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยตรงต่อกระบวนการโน้มน้าว ยกเว้นการกำหนดมาตรการภายในสำหรับนิติบุคคลในความผิดฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐและการกำหนดหน้าที่ทางทะเบียนต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษาและนำเสนอไปข้างต้น ทำให้ประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตที่เกี่ยวข้อง เพราะการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายจะช่วยทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถ

ตรวจสอบถึงการอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการของภาคธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และปัญหาที่เป็นปัจจัยการทุจริตที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดซึ่งรวมถึงการให้สินบนและการคอร์รัปชันประเภทอื่น

นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวยังสอดคล้องกับทฤษฎีทางการเมืองที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่ว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของเอกชน จำเป็นที่รัฐต้องฟังข้อเสนอหรือเหตุผลทางเลือกของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยมีรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการรับฟังนั้น กล่าวคือ มีกระบวนการที่ทำให้การรับฟังนั้นพอเหมาะพอควรและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวได้ถูกต้องเมื่อถูกจับตามองเสมอจากการรายงานข้อมูลการติดต่อสื่อสารของนักโน้มน้าว แต่เมื่อประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวจะทำให้ขาดระบบในการจัดการดูแลการเจรจาต่อรองของภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นทางการและโปร่งใสตรวจสอบได้

สำหรับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษนั้น เมื่อพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวย่อมมีแนวคิดที่จะกำหนดการบังคับมาตรการดังกล่าวซึ่งรวมถึงมาตรการทางอาญา โดยวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อาทิ การข่มขู่ยับยั้ง เป็นต้น ย่อมจะต้องสามารถอธิบายว่ามีขึ้นเพื่อยับยั้งการกระทำลักษณะใด เช่น การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการให้สินบนมิเพื่อยับยั้งไม่ให้ประชาชนให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น การกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวเป็นมาตรการทางกฎหมายจะมีส่วนเพิ่มความเข้าใจและความระมัดระวังให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่าห้ามกระทำการใด หรือกระทำการนี้ได้ แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายอยู่เสมอและระมัดระวังในการดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวเพราะถูกจับตามองจากข้อมูลที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ด้วยเหตุนี้ การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดของนักโน้มน้าวนักโน้มน้าวย่อมไม่สอดคล้องกับการจะออกมาตรการบังคับเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวตามทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษได้

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคมซึ่งพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต การเมือง และการลงโทษ ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการกำหนดมาตรการภายในสำหรับนิติบุคคลในความผิดฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 และการกำหนดหน้าที่ทางทะเบียนต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งการพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต อาทิ ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีความต้องการ และทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต จะเห็นได้ว่า การมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายแก่

นักโน้มน้าวจะช่วยเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ รวมถึงสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาไปจากบทก่อนหน้าที่ต้องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจนและเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้เกิดความระมัดระวังของนักโน้มน้าวเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวว่ามุ่งหมายที่จะยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดลักษณะใดหรือเพียงใดต่อไป

ขณะที่เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน โดยประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายถึงหน้าที่ของนักโน้มน้าวไว้ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นเฉพาะเจาะจงเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่เป็นมืออาชีพประจำและมีรายได้ตอบแทนสูงซึ่งสะท้อนว่ารัฐต้องการเข้ามากำกับดูแลกรณีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยสอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทุจริต กล่าวคือ กำหนดมาตรการทางกฎหมายผ่านการกำหนดนิยามและขอบเขตเฉพาะเจาะจงเพื่อป้องกันการอุปถัมภ์ระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนดูแลจับตาไม่ให้เกิดปัจจัยการทุจริตในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักโน้มน้าวที่โน้มน้าวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง อีกทั้งเป็นการจัดความสัมพันธ์ของภาครัฐกิจซึ่งเป็นเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นภาครัฐให้เหมาะสมตามทฤษฎีการเมือง โดยกำหนดให้กระทำการติดต่อโน้มน้าวกันได้ แต่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความโปร่งใสของกระการติดต่อสื่อสารผ่านนักโน้มน้าว

สำหรับประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวตามกฎหมายกว้างกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกาในแง่ของการไม่มีข้อจำกัดเรื่องค่าตอบแทน กล่าวคือ กำหนดหน้าที่ของกฎหมายแก่นักโน้มน้าวให้เปิดเผยข้อมูลของลูกความและกิจกรรมที่กระทำเพื่อประโยชน์ของลูกความทุกคนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นลูกความที่ว่าจ้างด้วยค่าตอบแทนสูง นอกจากนี้ข้อแตกต่างเด่นชัดคือประเทศแคนาดายังคาดหวังให้ข้อมูลที่ต้องรายงานของลูกความนั้น รวมถึงข้อมูลของเครือข่ายธุรกิจของลูกความอีกด้วย

จากกรณีการพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศโดยรวมมีความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคมซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นความละเอียดและกว้างกว่าของการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในแต่ละประเทศที่เลือกนำมาศึกษา

ข้อพิจารณาที่สาม คือ ความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใส

ในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวข้างต้น

สำหรับหลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาหรือหลักการของ OECD นั้นได้กำหนดความทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวว่าจะต้องมีการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลในเรื่องวัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ที่ได้รับ การสนับสนุนทางการเงิน และเป้าหมายของกิจกรรมการโน้มน้าว และในหลัก 10 ประการของหลักการว่าด้วยความโปร่งใสในการโน้มน้าวเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศที่ OECD ได้กำหนดออกมานั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวปรากฏในข้อที่ 5 ที่ว่าประเทศต่าง ๆ ต้องรับประกันความโปร่งใสในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และกลุ่มธุรกิจ โดยหลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการโน้มน้าวโดยพึงระวังไม่ให้ละเมิดข้อมูลความลับที่ไม่อาจเปิดเผยได้ และพึงขอข้อมูลและเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวเท่านั้น

สำหรับหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) หรือหลักการของ EU ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของ OECD แต่ถูกออกแบบในสอดคล้องกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยในหลักการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวปรากฏอยู่ในข้อที่ 5 ที่กล่าวถึง การเปิดเผยข้อมูลทำให้กระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดตามความเหมาะสมให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ และข้อที่ 6 ที่ว่า ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อมูลเบื้องต้นได้ หากเห็นว่าข้อมูลนั้นสำคัญในกระบวนการโน้มน้าวและมีความสำคัญที่ควรเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อสาธารณชน รวมถึงข้อที่ 8 ซึ่งระบุว่าข้อมูลที่นักโน้มน้าวให้จะต้องมีความถูกต้อง โดยอาจออกแบบระบบตรวจสอบและบังคับให้มีการยื่นข้อมูลใหม่ รวมถึงเพิกถอนสมาชิกภาพหากมีการฝ่าฝืน และข้อที่ 10 ซึ่งระบุให้การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

นอกจากนี้ ในส่วนของรายละเอียดของข้อมูลนั้น หลักการของ EU ยังได้กำหนดไว้ในข้อที่ 11 และข้อที่ 12 ซึ่งระบุว่าข้อมูลเบื้องต้นของนักโน้มน้าวควรอย่างน้อยประกอบไปด้วยชื่อของนักโน้มน้าว ข้อมูลติดต่อ หน้าที่ที่บริษัทกำหนดให้ สถานะทางกฎหมาย เลขประจำตัวของนักโน้มน้าว ความสนใจในการโน้มน้าว ประเด็นที่อยู่ในความสนใจเพื่อโน้มน้าว มีความต้องการอะไร และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้เข้าไปโน้มน้าว ตลอดจนตัวตนของลูกความที่ได้ว่าจ้าง และประเทศสมาชิกอาจขอ

ข้อมูลเพิ่มเติมได้ อาทิ จำนวนนักโหม่น้ำในบริษัท ข้อมูลทางการเงินของนักโหม่น้ำและบริษัทตามลำดับ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่กำหนดถึงการโหม่น้ำหรือนักโหม่น้ำโดยสอดคล้องกับหลักการข้างต้นของทั้ง OECD และของ EU กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำตามข้อ 5 ของหลักการ OECD ซึ่งกรณีนี้ขึ้นเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการโหม่น้ำ หรือกรณีของข้อที่ 5 6 และ 8 หรือข้อที่ 11 และ 12 ของหลักการ EU ที่กล่าวโดยละเอียดถึงหน้าที่ของนักโหม่น้ำที่ต้องมอบข้อมูลส่วนและสำคัญให้แก่รัฐเพื่อเปิดต่อสาธารณะ แต่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำโดยตรงแต่อย่างใดในกระบวนการโหม่น้ำ

ขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาประกอบหลักการของ OECD และของ EU จะพบว่าข้อสำคัญที่เป็นหัวใจของการตรากฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำโดยเฉพาะในเรื่องนิยามและขอบเขตคือข้อ 5 ที่ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลทำให้กระบวนการออกนโยบายสาธารณะมีความโปร่งใสมากขึ้น และหลักการของ EU ในข้อที่ 1 ซึ่งระบุว่าการบังคับให้ขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักการสำคัญเพื่อสร้างความโปร่งใสในกิจกรรมการโหม่น้ำ เพราะยิ่งประชาชนมีส่วนร่วมมากเท่าใด ย่อมทำให้ระบบราชการและระบบการออกนโยบายสาธารณะมีความชอบธรรมมากขึ้นเท่านั้น ตลอดจนในข้อที่ 11 และข้อที่ 12 ซึ่งระบุว่าข้อมูลเบื้องต้นของนักโหม่น้ำควรอย่างน้อยประกอบด้วย ชื่อของนักโหม่น้ำ ข้อมูลติดต่อ หน้าที่ที่บริษัทกำหนดให้ สถานะทางกฎหมาย เลขประจำตัวของนักโหม่น้ำ ความสนใจในการโหม่น้ำ ประเด็นที่อยู่ในความสนใจเพื่อโหม่น้ำ มีความต้องการอะไร และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้เข้าไปโหม่น้ำ ตลอดจนตัวตนของลูกความที่ได้ว่าจ้าง และประเทศสมาชิกอาจขอข้อมูลเพิ่มเติม อาทิ จำนวนนักโหม่น้ำในบริษัท ข้อมูลทางการเงินของนักโหม่น้ำและบริษัท ตามลำดับ ซึ่งจะพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการรายงานข้อมูลไว้ชัดเจนอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักของ EU ในข้อ 11 ซึ่งกำหนดว่า ข้อมูลเบื้องต้นของนักโหม่น้ำควรอย่างน้อยประกอบด้วย ชื่อของนักโหม่น้ำ ข้อมูลติดต่อ หน้าที่ที่บริษัทกำหนดให้ สถานะทางกฎหมาย เลขประจำตัวของนักโหม่น้ำ ความสนใจในการโหม่น้ำ ประเด็นที่อยู่ในความสนใจเพื่อโหม่น้ำ มีความต้องการอะไร และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้เข้าไปโหม่น้ำ ตลอดจนตัวตนของลูกความที่ได้ว่าจ้าง จะเห็นว่าทุกประเทศที่นำมาศึกษาได้กำหนดถึงข้อมูลที่สำคัญเหล่านั้นในหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำที่จะต้องรายงาน

กรณีอาจเป็นเพราะหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่และรายละเอียดข้อมูลที่ได้รับการยอมรับแล้วว่าเป็นมาตรฐานของการควบคุมและกำกับดูแลนักโหม่น้ำที่ดำเนินกิจกรรมการโหม่น้ำในประเทศดังกล่าวเหล่านั้น ทำให้มาตรการทางกฎหมายในส่วนหน้าที่ของนักโหม่น้ำตามกฎหมายมีความชัดเจนตามที่ปรากฏในข้ออื่น ๆ ของหลักการของ OECD และ EU แต่อาจแตกต่างกันเชิงรายละเอียด ซึ่งหลักการของทั้ง OECD และ EU จะกำหนดให้ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาอาจมีความกังวลว่าหากกำหนดไว้กว้างขวางมากเกินไปอาจกระทบต่อข้อมูลสำคัญขององค์กรธุรกิจได้ และถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้

ดังนั้น จากกรณีของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำในต่างประเทศข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทุกประเทศในส่วนการพิจารณาประกอบหลักกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำมีความสอดคล้องกับหลักการที่วางไว้หลายประการทั้งในหลักของ OECD และหลักของ EU โดยอาจมีข้อแตกต่างเชิงรายละเอียดอยู่ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกามีความสอดคล้องในประเด็นการหาสมดุลของการเปิดเสรีภาพของการมีส่วนร่วมของเอกชนมากเพราะมุ่งเน้นจำกัดเฉพาะลูกความที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

5.3.3 แนวทางการแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาทั้ง 3 ด้านประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำแล้วนั้น พบว่า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำ โดยปรากฏถึงเพียงในเรื่องมาตรการภายในของนิติบุคคลสำหรับความรับผิดชอบทางอาญาฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่มีหน้าที่ของนักโหม่น้ำที่ดำเนินกิจกรรมการโหม่น้ำในประเทศไทย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องหน้าที่ของนักโหม่น้ำแล้ว พบว่าทุกประเทศที่นำมาศึกษาได้กำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการขึ้นทะเบียน การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการรายงานข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญของทั้งนักโหม่น้ำและลูกความที่นักโหม่น้ำดำเนินการแทนเพื่อผลประโยชน์ การกำหนดรอบระยะเวลาของการรายงานข้อมูลดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเรียกให้นักโหม่น้ำรับรองความถูกต้องหรือแก้ไขความถูกต้องของข้อมูล

ดังนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมีการกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำ ทำให้นักโหม่น้ำที่

ติดต่อสื่อสารโน้มน้าวแทนกลุ่มประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งจำเป็นต้องเปิดเผยตัวตนและข้อมูลของตน รวมถึงของลูกความต่อสาธารณะ ทำให้การติดต่อสื่อสารโน้มน้าวกับภาครัฐที่กระทบต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะไม่อาจกระทำโดยลับได้อีก ทั้งนี้ หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวรัฐย่อมไม่เข้ามาตรวจสอบหรือเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ เว้นแต่การกระทำนั้นเกินขอบเขตของการโน้มน้าวตามปกติ เช่น การให้สินบน เพราะรัฐยังคงถึงสิทธิและเสรีภาพในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับรัฐของเอกชน กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายนักโน้มน้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดให้รายงานข้อมูลและขึ้นทะเบียนของนักโน้มน้าว และการกำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าวมีหน้าที่ต้องรายงานเพื่อนำไปเปิดเผยสู่สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวให้โดยละเอียด ครอบคลุมและสอดคล้องกับข้อพิจารณาที่ได้วิเคราะห์ไปข้างต้น

นอกจากนี้ ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศไทยนั้นไม่มีอยู่จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการตรากฎหมายโดยศึกษาจากแนวทางของประเทศซึ่งได้จากศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส โดยจากการศึกษาพบว่าทุกประเทศได้กำหนดหน้าที่พึงกระทำของนักโน้มน้าวอย่างชัดเจน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ตามข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศมีส่วนที่ใกล้เคียงกันและต่างกันในบางจุด โดยจากผลตามข้อพิจารณาปรากฏว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในประเทศแคนาดามีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นแนวทางของการออกแบบมาตรการทางกฎหมายสำหรับการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าว กล่าวคือ หน้าที่ของนักโน้มน้าวและรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องรายงานและนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดาสอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว รวมถึงครอบคลุมประเภทของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว นอกจากนี้ การที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดามีความละเอียดในการกำหนดข้อมูลที่สำคัญไว้มากในบทบัญญัติของกฎหมายกว่ามาตรการทางกฎหมายในประเทศอื่นที่นำมาศึกษาทำให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดามีความชัดเจนอย่างมากในแง่ความโปร่งใสของการตรวจสอบเพื่อป้องกันยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำผิดต่อไปอย่างไร ในบทบัญญัติส่วนของการมาตรการบังคับของกฎหมายซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่จะนำไปปรับใช้กับมาตรการบังคับต่อไป อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศแคนาดายังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่กำหนดให้นิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวครอบคลุมและชัดเจน

อนึ่ง แม้ในการวิเคราะห์ก่อนหน้าจะกล่าวถึงบริบทของระบบกฎหมายไทยที่ได้วางรากฐาน การรับรู้การโน้มน้าวในลักษณะของการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบนเอาไว้แล้ว ระบบกฎหมายไทยจึงควรเริ่มต้นและมุ่งหมายเริ่มที่การกำกับดูแลและควบคุมกระบวนการโน้มน้าวของภาค ธุรกิจเป็นสำคัญเสียก่อน แต่กรณีดังกล่าวสามารถแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่ต้องการควบคุมเฉพาะ การโน้มน้าวของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้นได้ผ่านการกำหนดมาตรการทางกฎหมายใน ส่วนนิยามและขอบเขตดังที่ได้วิเคราะห์ไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือ สามารถกำหนดให้การโน้มน้าวและนัก โน้มน้าวตามกฎหมายมุ่งเน้นเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ ลูกความไม่จำเป็นต้องมีข้อจำกัดที่ซ้ำซ้อนเพิ่มอีกขึ้นในการกำหนดหน้าที่และรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องเปิดเผย แต่ควรมีการเปิดกว้างของข้อมูลและรายละเอียดของข้อมูลมากที่สุด

5.4 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กร ธุรกิจในการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับกับการโน้มน้าวและนัก โน้มน้าว

ดังที่กล่าวมาในบทก่อนแล้วว่า แม้กระบวนการโน้มน้าวจะได้รับการยอมรับว่าสามารถคงอยู่ ได้ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่หากใช้อย่างเหมาะสมอาจเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบ การเมืองและการออกแบบนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ กระบวนการโน้มน้าวที่เหมาะสมจะสร้าง คุณภาพให้แก่กระบวนการออกนโยบายสาธารณะ แต่ปัจจุบันการเข้าถึงที่ไม่ได้รับตรวจสอบระหว่าง เจ้าหน้าที่กับเอกชนอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มุ่งหวังในเรื่องผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจมีอิทธิพลสูงเกินควร ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่ บนฐานของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างถ้วนหน้า และอาจไปสู่ปัญหา ร้ายแรงอื่นที่อยู่นอกเหนือการโน้มน้าวได้ อาทิ ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาการอุปถัมภ์ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการโน้มน้าวทั้งในเรื่องการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าว และนักโน้มน้าว ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวสามารถเกิดขึ้นได้จริงและมี ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการโน้มน้าว จึงควรมีการกำหนด มาตรการบังคับเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นใช้ได้จริง อีกทั้งควรมีมาตรการเสริมอื่น ประกอบเพื่อเป็นกลไกการกำกับนักโน้มน้าวและการโน้มน้าวในประเทศ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมี ประสิทธิภาพและครอบคลุมในบริบทของกระบวนการโน้มน้าวที่ผลักดันโดยองค์กรธุรกิจผ่านนักโน้มน้าวมืออาชีพ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นในส่วนที่ เกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับการกำหนดมาตรการ

บังคับและมาตรการเสริมอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของต่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขตามข้อวิเคราะห์ตามลำดับ

5.4.1 การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับการโน้มน้าว และนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแล้ว พบว่ายังมีช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในส่วนของ มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ ไม่มีการกำหนด มาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นต่อการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะในการ ควบคุมและดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ ทำให้ยังคงไม่มีการมาตรการบังคับที่ชัดเจนตาม กฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พบว่าประเทศไทยยังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการโน้มน้าวอยู่ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายอาญาว่าด้วยการให้สินบน และ กฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่ได้ศึกษามา

ตามกฎหมายในประเทศไทยที่พบว่ามีกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้สินบนเจ้า พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความรับผิดทางอาญานั้นสามารถพิจารณาได้จากประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงมาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางอาญาของการกระทำอันเป็นการให้สินบนซึ่งไม่ใช่ลักษณะ ทั้งหมดของการโน้มน้าวและไม่ใช่การโน้มน้าวตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่เป็นไปตามหลักการ ทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวอันเป็นมาตรฐานสากล

ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 เป็นเรื่องของการกำหนดความรับผิดทาง อาญาฐานเป็นคนกลางเรียกสินบน ซึ่งเป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการเรียกหรือยอมจะรับ ทรัพย์สินอื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย วิธีการอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน ขณะที่มาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมาย อาญา เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางอาญาฐานการให้สินบนเจ้าพนักงานซึ่ง เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนว่ามุ่งเน้นในเรื่องการติดต่อสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมาเป็นสื่อกลางในการติดต่อเพื่อโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางอาญาของประมวลกฎหมาย อาญา

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 นั้นเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการเพิ่มเติมไปจากประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่มุ่งเน้นถึงนิติบุคคลมากขึ้น และในส่วนของมาตรการบังคับจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ยังคงมุ่งเน้นไปที่มิติของการให้สินบนที่เป็นเป็นการเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินอื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกำหนดความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ปรากฏว่าในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้กำหนดถึงมาตรการเสริมอื่นในเรื่องของการกำหนดมาตรการภายในสำหรับการให้สินบนของนิติบุคคลเท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวแต่อย่างใด

ในส่วนของกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการควบคุมความถูกต้องในทางทะเบียนเพื่อความสะดวกของภาครัฐในการตรวจสอบและเก็บรวบรวมข้อมูลเท่านั้น หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่เพิ่มเติมมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการประกอบกิจการของชาวต่างชาติและธนาคาร รวมถึงสถาบันทางการเงินต่าง ๆ เท่านั้นตามลำดับ มีเพียงบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับสำหรับกรณีที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความถูกต้องในทางทะเบียนการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการบังคับสำหรับการขึ้นทะเบียนหรือรายงานข้อมูลสำคัญของนักโน้มน้าว หรือมีมาตรการเสริมอื่นในเรื่องเดียวกันแต่อย่างใด

ขณะที่กรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือแม้แต่กรณีของกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม มีเพียงพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 เป็นเรื่องของการกำหนดมาตรการบังคับในเรื่องความถูกต้องทางทะเบียนเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายดังกล่าว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการกำหนดความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรการบังคับเพื่อการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนทั่วไปของกิจการเอกชนที่เป็นกิจการทั่วไปและกิจการเฉพาะที่รัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษเท่านั้น ไม่ได้มี

มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อการดำเนินการโน้มน้าวของนักโน้มน้าว หรือการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อการกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศจากบทที่สี่แล้ว พบว่าในประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยหนึ่งในมาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศ คือการกำหนดมาตรการบังคับเพื่อควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ตลอดจนมาตรการเสริมอื่นเพื่อกำกับดูแลนอกเหนือไปจากการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายเพียงเครื่องมือเดียว

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้สำนักเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทน (The Secretary of the Senate และ Clerk of the House of Representatives) จะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องต่าง ๆ ของการขึ้นทะเบียนและทำรายงาน²⁴⁵ โดยจะต้องแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่นักโน้มน้าวเมื่อเกิดการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยสำนักเลขาธิการมีอำนาจออกคำแนะนำที่ไม่ผูกพันในเรื่องการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว และมีอำนาจสอบสวนที่จำกัด โดยมีอำนาจเพียงตรวจสอบ และหากจำเป็นอาจสอบถามความถูกต้องของการขึ้นทะเบียนและการทำรายงานได้เท่านั้น

ทั้งนี้ หากมีการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำแจ้งเตือนอย่างเพียงพอ นั้น อัยการประจำเขตกรุงโคลัมเบีย (the United States Attorney for the District of Columbia) จะรับทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวภายใน 60 วันนับแต่วันแจ้งเตือนครั้งแรก²⁴⁶ กล่าวคือ อัยการเขตมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการบังคับมาตรการบังคับตามกฎหมายในชั้นศาล โดยอาจถูกสั่งปรับสูงสุด 200,000 ดอลลาร์สหรัฐภายใน 60 วันนับแต่ได้รับการแจ้งเตือนครั้งแรก²⁴⁷ และถ้าตั้งใจและกระทำไปโดยไม่สุจริตเพื่อฝ่าฝืนกฎหมายอาจะมีโทษจำคุกขั้นสูง 5 ปี²⁴⁸ โดยยังกำหนดให้หลักฐานและบันทึกของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามของนักโน้มน้าวจะต้องถูกเปิดเผยบนเว็บไซต์ออนไลน์เป็นสาธารณะ²⁴⁹

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับในส่วนที่ข้องกับนักโน้มน้าวเพิ่มเติม อาทิ รัฐบัญญัติว่าด้วยความซื่อสัตย์ของผู้นำและรัฐบาลที่เปิดเผย ค.ศ. 2007 หรือ the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ได้กำหนดให้นักโน้มน้าวที่ได้ขึ้นทะเบียน

²⁴⁵ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 6(2), 109 STAT 691.

²⁴⁶ Lobbying Disclosure Act, Pub L No 104-65, § 6(8), 109 STAT 691.

²⁴⁷ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 211(a)(2), 121 STAT 735.

²⁴⁸ Ibid, Pub L No 110-81, § 211(b), 121 STAT 735.

²⁴⁹ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub L No 110-81, § 210, 121 STAT 735.

ห้ามการให้ของขวัญหรือให้ค่าเดินทางต่อสมาชิกสภาkongเกรงและเจ้าหน้าที่ของสภาkongเกรง²⁵⁰ โดยยังได้กำหนดว่าในรายงานที่จะต้องทำทุกครึ่งปีของนักโน้มน้าวนั้นจะต้องมีข้อความระบุว่านักโน้มน้าวได้รับทราบถึงกฎของสภาในเรื่องการห้ามรับของขวัญหรือค่าเดินทาง²⁵¹

อย่างไรก็ดี นอกจากมาตรการบังคับที่เป็นบทลงโทษแล้ว มาตรการอื่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการโน้มน้าวเพื่อเป็นการกำกับนักโน้มน้าวจึงมีความสำคัญเช่นกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประมวลจริยธรรม (Codes of Conduct) มีลักษณะเป็นประมวลจริยธรรมของวิชาชีพและให้องค์กรวิชาชีพกำกับดูแลควบคุมตนเอง โดยองค์กรวิชาชีพของนักโน้มน้าวทั่วประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้สมาชิกของสมาคมวิชาชีพที่เขาหรือเธอสังกัดจะต้องกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมวิชาชีพของสมาคมนั้น ซึ่งวางหลักการตั้งแต่คุณค่าของวิชาชีพ อาทิ ความซื่อสัตย์ ความเป็นอิสระ ความเป็นธรรม แต่มีข้อสังเกตว่าสมาคมวิชาชีพมักไม่มีมาตรการบังคับอย่างจริงจังในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมนั้น โดยมากเป็นเพียงการยกเลิกสมาชิกภาพของสมาชิกที่ถูกลงโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากกิจกรรมการโน้มน้าวซึ่งสมาคมวิชาชีพจะให้เหตุผลถึงการขาดมาตรการบังคับประมวลจริยธรรมว่ามาจากค่าใช้จ่ายและความยากลำบากของการบังคับ ณ ตอนนี้งี้จึงมักมุ่งเน้นการอบรมและรณรงค์ผ่านโครงการต่าง ๆ เพื่อฝึกอบรมนักโน้มน้าวในเรื่องจริยธรรมวิชาชีพแทน

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดมาตรการบังคับที่เป็นการลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับนักโน้มน้าวตามกฎหมาย โดยเป็นการกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้นักโน้มน้าวจำต้องขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม สำหรับมาตรการเสริมอื่นจะเห็นได้ว่าไม่มีกรกล่าวถึงหรือบังคับให้มีตามกฎหมาย แต่เป็นเรื่องภายในของสมาคมวิชาชีพแต่ละแห่งเท่านั้น

สำหรับประเทศแคนาดานั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) ได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการบังคับไว้หลายประการ โดยกำหนดให้การไม่ขึ้นทะเบียนและรายงานหรือโดยรู้อยู่แล้วแต่ได้ระบุข้อความอันเป็นเท็จในรายงานเป็นความผิดทางอาญา²⁵² ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาอาจดำเนินคดีอาญาออกเป็น 2 ประเภทแล้วแต่พฤติการณ์ของผู้ต้องหา ได้แก่ กรณีเป็นเหตุไม่ร้ายแรง (summary conviction) ผู้กระทำผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 6 เดือนต่อหนึ่งกระทง²⁵³ หรือกรณีเป็นเหตุร้ายแรง

²⁵⁰ Ibid, Pub L No 110-81, § 206, 121 STAT 735.

²⁵¹ Craig Holman, William Luneburg, "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform," Int Groups Adv 1 (2012): 86, <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

²⁵² Lobbying Act, RSC 1985, c. 44 s. 14(1).

²⁵³ Ibid at s. 14(1)(a).

(indictment) ผู้กระทำความผิดอาจต้องโทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์แคนาดา หรืออาจต้องจำคุกไม่เกิน 2 ปีต่อหนึ่งกระทง²⁵⁴

นอกจากนี้ มาตรการบังคับอื่นหลังจากพ้นโทษต่อนักโน้มน้าวที่ถูกลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว (the Lobbying Act) นี้จะถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวใดภายในระยะเวลา 2 ปี²⁵⁵ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการการโน้มน้าว (The Commissioner of Lobbying) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของสภาทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งในเรื่องประมวลจริยธรรมและการขึ้นทะเบียน²⁵⁶ จะเป็นผู้แจ้งข้อหาแก่ตำรวจเมื่อเกิดการฝ่าฝืนอันเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ไม่สามารถที่จะตั้งข้อหาและดำเนินการสอบสวนทางอาญาเองได้²⁵⁷ และยังมีมาตรการพิเศษที่สามารถนำเรื่องเข้ารายงานต่อสภา ซึ่งเป็นมาตรการประณามประการหนึ่งต่อนักโน้มน้าวที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลให้ถูกต้องครบถ้วน รวมถึงอำนาจในการสอบสวนกิจกรรมที่ต้องสงสัย โดยอำนาจดังกล่าวนี้รวมไปถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นักโน้มน้าว แต่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรม

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่า มาตรการอื่นเสริมของประเทศแคนาดาในระดับสหพันธรัฐในเรื่องประมวลจริยธรรมมีความชัดเจนกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกาในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ แคนาดามีประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา โดยได้เผยแพร่ประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษาของประเทศแคนาดา

ทั้งนี้ ภายใต้ประมวลจริยธรรมว่าด้วยนักโน้มน้าวของแคนาดา ผู้ตรวจการการโน้มน้าวมีหน้าที่ในการพัฒนาปรับปรุงประมวลจริยธรรม และสามารถตีความในลักษณะข้อแนะนำที่ไม่ผูกพันแก่นักโน้มน้าวในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม ตลอดจนมีอำนาจในการสอบสวนเมื่อเชื่อว่ามีกรกระทำผิดและจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม และเมื่อเกิดการละเมิดประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการการโน้มน้าวมีอำนาจที่จะรายงานการกระทำเป็นรายงานเอกสารต่อรัฐสภา

จากกรณีจะเห็นได้ว่ากฎหมายสหพันธรัฐของประเทศแคนาดามีความชัดเจนในแง่ของมาตรการบังคับที่เป็นการลงโทษ แต่ขณะเดียวกันมาตรการเสริมอื่นมีความชัดเจนและไม่ซ้ำเพียงแต่เป็นเรื่องสมัครงใจ โดยมีการบังคับให้มีการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับนักโน้มน้าวไว้ในกฎหมาย และมีการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมดังกล่าวอย่างจริงจังและเข้มงวด

²⁵⁴ Ibid at s. 14(1)(b).

²⁵⁵ Ibid at s. 14.01.

²⁵⁶ Jeremy Sapers, "Regulation of Lobbying," in *Global corruption : Law, theory & practice* (Victoria: University of Victoria, 2018), 910-911.

²⁵⁷ *Makhija v Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 342 at paras 7, 18, 414 NR 158.

ในส่วนของประเทศไอร์แลนด์ ในเรื่องบทกำหนดโทษ รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุม กระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ได้กำหนดให้ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวไว้ในมาตรา 18 อันได้แก่ ดำเนินการติดต่อเพื่อโน้มน้าวโดยไม่ได้ขึ้น ทะเบียน ไม่ดำเนินการรายงานข้อมูลตามระยะเวลาที่กำหนด ส่งข้อมูลอันเป็นเท็จให้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม และไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวนหรือขัดขวางการ สอบสวน ทั้งนี้ ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม มีอำนาจที่จะสอบสวนพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ดำเนินการฟ้องเป็นคดีอาญา ตลอดจนสั่งปรับไปยังบุคคลที่ ดำเนินการรายงานข้อมูลล่าช้า

อนึ่ง มาตรการบังคับที่เป็นโทษทางอาญาของความผิดตามที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น อาจแบ่งออก ได้เป็น หากถูกฟ้องในศาลแขวงในพฤติการณ์ที่ไม่รุนแรงอาจถูกปรับไม่เกิน 2,500 ยูโร หรือหากถูก ฟ้องในศาลอาญาในพฤติการณ์ที่รุนแรง อาจถูกปรับและจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือกรณีเป็นการรายงาน ข้อมูลล่าช้า จะมีโทษทางปกครองเป็นการสั่งปรับจากคณะกรรมการโดยปรับเป็นเงิน 200 ยูโร โดย หากไม่จ่ายอาจถูกดำเนินคดีต่อไป

นอกจากนี้ ในส่วนของประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุม กระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act 2015) ในมาตรา 16 ได้วางหลักให้ คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมออกประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรม การโน้มน้าวด้วยมาตรฐานและความประพฤติที่สูง และมีอำนาจในการให้ข้อแนะนำในแต่ละเรื่องเมื่อ มีการร้องถาม

อย่างไรก็ดี แม้ประมวลจริยธรรมนี้จะถูกกำหนดให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมายและมีการแก้ไข เพิ่มเติมในทุก 3 ปี แต่ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้เองในมาตรา 16(5) วางหลักไว้เพียงว่าให้นักโน้มน้าว คำนึงถึงประมวลจริยธรรมอยู่เสมอตลอดระยะเวลาที่ได้ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าว แต่ไม่ได้มี มาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติเหมือนดังข้อบังคับตามกฎหมายอื่น เช่น การรายงานข้อมูล เป็นต้น ดังนี้ ประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์จึงเป็นเพียงข้อแนะนำหรือแนวทางที่นักโน้มน้าวอาจนำมาใช้ประกอบการติดต่อสื่อสารเพื่อการโน้มน้าว แต่ไม่มีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับอื่น หากมีการฝ่าฝืนแต่อย่างใด

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดตามมาตรการบังคับ สำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างชัดเจนและเหมาะสม โดยจากการศึกษาข้างต้นจะพบได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนและมีมาตรการบังคับ หลายอย่างให้เลือกใช้ รวมถึงมาตรการบังคับทางปกครอง ขณะเดียวกันจะพบว่ามาตรการเสริมอื่น อาทิ ประมวลจริยธรรมนั้นมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการบังคับที่เข้มงวดเมื่อเทียบกับ ประเทศแคนาดา โดยมีความชัดเจนและเป็นระบบกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law มาตรการบังคับนั้น หน่วยงานที่ชื่อว่าผู้ตรวจการความโปร่งใสในภาครัฐ หรือ The Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique (the High Authority for Transparency in Public Life - HATVP) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ และมีหน้าที่กำกับดูแลการโน้มน้าวตามกฎหมายนั้น มีอำนาจที่จะทำการสอบสวน เรียกข้อมูลเพิ่มเติม หรือตรวจสอบบัญชีได้และเมื่อพบการฝ่าฝืน โดยได้มีการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการแล้วยังคงเพิกเฉย หรือได้ดำเนินการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว แต่ภายในเวลา 3 ปียังคงกระทำผิดซ้ำ ผู้ตรวจการสามารถที่จะเลือกที่จะสั่งปรับทางปกครองที่ 15,000 ยูโร หรือดำเนินคดีอาญาโดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ได้

อย่างไรก็ดี มาตรการเสริมอื่นนั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าวขึ้นมา โดยกำหนดให้นักโน้มน้าวจะต้องเคารพปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยถือว่ายอมรับที่จะปฏิบัติตามนับแต่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีมาตรการบังคับอย่างชัดเจนในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่อย่างใด โดยนอกจากประมวลจริยธรรมแล้ว ทั้งนี้ เมื่อพบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการจะส่งคำแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการไปยังผู้ที่ฝ่าฝืนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากยังคงไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการมีอำนาจที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะในลักษณะการประณามซึ่งถือว่าเป็นมาตรการเสริมประเภทหนึ่งเพื่อบังคับให้นักโน้มน้าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดภาระหน้าที่ไว้

ทั้งนี้ จากกรณีจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดมาตรการบังคับทางอาญาไว้และมีการกำหนดให้ประมวลจริยธรรมเป็นแนวทางที่เป็นมาตรการเสริมอื่นแต่ไม่ได้บังคับในทางกฎหมาย จึงมีลักษณะคล้ายกรณีของประเทศไอร์แลนด์ กล่าวคือ ไม่เคร่งครัดเท่าของประเทศแคนาดา แต่มีลักษณะที่ชัดเจนและเคร่งครัดกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา

5.4.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว และนักโน้มน้าว อาจแบ่งข้อพิจารณาออกเป็นดังนี้

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง เรื่อง ความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้แก่ ความหมายและลักษณะที่เกี่ยวข้องการโน้มน้าว รวมถึงประเภทของการโน้มน้าว โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในส่วนมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยตรง แม้แต่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเป็นเรื่องกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนและเป็นคนกลางให้สินบนเท่านั้น และการกำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นการกำหนดมาตรการบังคับทั่วไปเพื่อต้องการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนเท่านั้น ไม่ใช่กรณีของการกำหนดมาตรการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว ดังนี้ กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่กำหนดถึงมาตรการบังคับของกระบวนการโน้มน้าว

สำหรับลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว อาจกล่าวได้ว่า การโน้มน้าวสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีนิยามจำกัดดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่แล้วว่า โดยมากกระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีการจำกัดเฉพาะการกระทำใดการกระทำหนึ่งเท่านั้นที่จะเข้าลักษณะโน้มน้าว ทั้งนี้ เพราะตามที่ได้กล่าวไปในส่วนของประวัติความเป็นมาแล้วว่ากระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้กระบวนการโน้มน้าวไม่ได้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเพียงเฉพาะลักษณะของการโน้มน้าวที่เป็นลักษณะของการให้สินบนซึ่งไม่ใช่ลักษณะทั่วไปหรืออยู่ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่บังคับใช้ในระดับสากลและประเทศต่าง ๆ แต่เป็นการโน้มน้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผิดจริยธรรมของการโน้มน้าว และเป็นลักษณะปฏิบัติทั่วไปที่ทุกประเทศย่อมต้องบัญญัติไว้เป็นความผิดสำหรับการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน กรณีจึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะของการโน้มน้าวแบบการให้สินบนโดยบัญญัติห้ามไว้เป็นความผิด โดยมีเพียงข้อห้ามที่เป็นความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการให้สินบนเท่านั้น รวมถึงกฎหมายทางทะเบียนต่าง ๆ เป็นเพียงการควบคุมทางทะเบียนสำหรับธุรกิจที่ต้องจดทะเบียนจัดตั้งและรายงานความถูกต้องทางทะเบียนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดถึงมาตรการบังคับสำหรับกระบวนการโน้มน้าวแม้แต่น้อย กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยพิจารณาจากลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าวซึ่งเป็นเรื่องของความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนัก

โน้มน้าว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการโน้มน้าวในลักษณะการให้สินบนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 ซึ่งการให้สินบนหรือเป็นตัวกลางให้สินบนเป็นการโน้มน้าวที่ไม่ใช่วิธีปฏิบัติทั่วไป และขณะเดียวกันไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับของการโน้มน้าวในลักษณะอื่น จึงกล่าวได้ว่า มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศยังไม่ได้ถูกรับรองและรับรู้ผ่านมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าทุกประเทศได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องมาตรการบังคับไว้อย่างชัดเจนในทุกประเทศ กล่าวคือ มีการกำหนดมาตรบังคับทางอาญาสำหรับทุกประเทศ โดยบางประเทศกำหนดมาตรการทางปกครองเสริมขึ้นมา อาทิ ประเทศไอร์แลนด์ เป็นต้น ขณะที่ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสกำหนดมาตรการเสริมอื่นในเรื่องประมวลจริยธรรมไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายต่างจากนิยามในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้กล่าวถึงและประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องของแต่ละสมาคมวิชาชีพเท่านั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็นมาตรการบังคับไม่ให้นักโน้มน้าวทำการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย

จากกรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศเหล่านี้ตามที่วิเคราะห์ไปข้างต้นได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นไว้ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับความทั่วไปของนิยามและขอบเขตของตลอดจนลักษณะของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ข้อพิจารณาที่สอง คือ ความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

ทั้งนี้ กระบวนการโน้มน้าวโดยนักโน้มน้าวมีโอกาสนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่ร้ายแรงซึ่งรวมไปถึงการให้สินบนที่เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายในเกือบทุกประเทศ และการป้องกันการคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใสจะเป็นการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทางนโยบายของภาครัฐเพื่อความมั่นใจของสาธารณชน อีกทั้งกระบวนการโน้มน้าวเองมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์

ของการออกนโยบายที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ²⁵⁸ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์และพิจารณามาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีอยู่ประกอบบทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยอาจพิจารณาจากทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการ และทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตได้ดังนี้

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องกำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นว่ายังไม่มีความหมายโดยตรงต่อกระบวนการโน้มน้าว ยกเว้นการกำหนดความรับผิดทางอาญฐานการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ทำให้ประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตที่เกี่ยวข้องข้างต้น เพราะการกำหนดมาตรการบังคับของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายจะช่วยทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบถึงการอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการของภาคธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และปัญหาที่เป็นปัจจัยการทุจริตที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดซึ่งรวมถึงการให้สินบนและการคอร์รัปชันประเภทอื่น

สำหรับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษนั้น เมื่อพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวย่อมมีแนวคิดที่จะกำหนดการบังคับมาตรการดังกล่าวซึ่งรวมถึงมาตรการทางอาญา โดยวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อาทิ การข่มขู่ยับยั้ง เป็นต้น ย่อมจะต้องสามารถอธิบายว่ามีขึ้นเพื่อยับยั้งการกระทำลักษณะใด เช่น การกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนมีเพื่อยับยั้งไม่ให้ประชาชนให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น การกำหนดมาตรการบังคับเป็นมาตรการทางกฎหมายจะมีส่วนเพิ่มความเข้าใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่าห้ามกระทำการใดหรือกระทำการสิ่งนี้ได้ แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น การโน้มน้าวสมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ของลูกความที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจกระทำได้โดยเปิดเผย แต่ต้องมีการขึ้นทะเบียนการเป็นนักโน้มน้าวและเปิดเผยรายงานทางการเงินอยู่เสมอ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นย่อมไม่สอดคล้องกับการจะออกมาตรการบังคับเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวตามทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษได้

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต การเมือง และการลงโทษ ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการ

²⁵⁸ Yee-Fui Ng, "Regulating the Influencers: The Evolution of Lobbying Regulation in Australia," *Adelaide Law Review* 41,2 (2020): pp. 509-510.

กำหนดบทลงโทษสำหรับการโน้มน้าวในลักษณะการให้สินบนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 ซึ่งการพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยการทุจริต อาทิ ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีความต้องการ และทฤษฎีสามเหลื่อมของการทุจริต จะเห็นได้ว่า การมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับจะช่วยเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ รวมถึงสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาไปจากบทก่อนหน้าที่ต้องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจนและเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการต่อไปที่จะบังคับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการลงโทษในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวว่ามุ่งหมายที่จะยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดลักษณะใดหรือเพียงใดต่อไป

ขณะที่เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากมาตรการบังคับของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยตรงโดยสอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต กล่าวคือ กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการอุปถัมภ์ระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนดูแลจับตาไม่ให้เกิดปัจจัยการทุจริตในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักโน้มน้าวที่โน้มน้าวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง อีกทั้งเป็นการจัดความสัมพันธ์ของภาคธุรกิจซึ่งเป็นเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือภาครัฐให้เหมาะสมตามทฤษฎีการเมือง

สำหรับประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส เช่นเดียวกันได้กำหนดมาตรการบังคับโดยเป็นมาตรการทางอาญาสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามกฎหมายเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ กำหนดมาตรการบังคับเพื่อเป็นการลงโทษกรณีที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีข้อแตกต่างเด่นชัดคือประเทศเหล่านี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นมาตรการเสริมอื่นขึ้นมา โดยประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บังคับให้จัดทำ แต่เป็นเรื่องของแต่ละสมาคมวิชาชีพ

นอกจากนี้ ในส่วนของทฤษฎีการลงโทษจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์มีความสอดคล้องประกอบทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษมากกว่าของประเทศอื่น กล่าวคือ มีความชัดเจนว่ามุ่งหมายจะยับยั้งห้ามปรามหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดในการโน้มน้าวลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ขณะที่ประเทศอื่นแม้ในส่วนมาตรการบังคับจะกำหนดไว้ชัดเจนแต่จะกำหนดไว้กว้าง ทำให้กรณีของประเทศไอร์แลนด์สามารถเห็นความมุ่งหมายของกฎหมายต้องการกำหนดขอบเขตไว้น้อยเพียงใด

ซึ่งง่ายต่อการออกแบบกฎหมายและการบังคับตามกฎหมายให้สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดต่อไปได้

จากกรณีการพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศโดยรวมมีความสอดคล้องกันกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นรายละเอียดซึ่งเป็นประเด็นย่อยของการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของกระบวนการโน้มน้าว

ข้อพิจารณาที่สาม คือ ความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

สำหรับหลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือหลักการของ OECD นั้นได้กำหนดความทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวว่าต้องมีมาตรการควบคุมและบังคับกฎหมายและมีการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการเปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว และในหลัก 10 ประการของหลักการว่าด้วยความโปร่งใสในการโน้มน้าวเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศที่ OECD ได้กำหนดออกมานั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏในข้อที่ 9 และข้อ 8 ประเทศต่าง ๆ ควรให้บุคคลและองค์กรที่มีความสำคัญทำหน้าที่วางแผนและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว โดยหลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญว่าในการร่างกฎหมายและมาตรฐานที่พึงปฏิบัติในกระบวนการโน้มน้าวควรให้บุคคลและองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยในกระบวนการตรากฎหมายและในระบบตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องครอบคลุมในหลายองค์กรตั้งแต่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายสถาบันการเงิน ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และนักโน้มน้าวจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมวิชาชีพและมาตรฐานด้านความโปร่งใส รวมถึงช่วยส่งเสริมธรรมเนียมด้านความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการโน้มน้าว ตามลำดับ

ในส่วนของหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) หรือหลักการของ EU ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของ OECD แต่ถูกออกแบบในสอดคล้องกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยในหลักการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏอยู่ในข้อที่ 15 ที่กล่าวถึงว่าเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับสาธารณะชนควรมีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับสำหรับกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ทั้งส่วนที่มีความรับผิดชอบทางอาญาหรือความรับผิดชอบประเภทอื่น และข้อที่ 16 ที่ว่าเพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่และนักโน้มน้าวที่ควรปฏิบัติในระหว่างกิจกรรมการโน้มน้าว รวมถึงข้อที่ 14 ซึ่งระบุว่าการเปิดเผย ความโปร่งใส และความซื่อตรงเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของนักโน้มน้าว โดยสะท้อนเนื้อหาของหลักจริยธรรมของนักโน้มน้าว

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่กำหนดถึงโดยสอดคล้องกับหลักการข้างต้นของทั้ง OECD และของ EU กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวตามข้อ 8 และ 9 ของหลักการ OECD ซึ่งกรณีมีขึ้นเพื่อให้เป็นเครื่องมือเพื่อให้กฎหมายบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง หรือกรณีของข้อที่ 14 ถึงข้อที่ 16 ของหลักการ EU ที่กล่าวโดยละเอียดถึงความจำเป็นและความสำคัญของการกำหนดมาตรการบังคับของกฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ตลอดจนระบุชัดเจนถึงความสำคัญของประมวลจริยธรรมในฐานะมาตรการเสริมอื่น แต่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเรื่องดังกล่าวที่เกี่ยวกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวโดยตรงแต่อย่างใด

ขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาประกอบหลักการของ OECD และของ EU จะพบว่าข้อสำคัญที่เป็นหัวใจของการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวโดยเฉพาะในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นคือหลักการของ EU ในข้อ 15 ที่ว่าเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับสาธารณะชนควรมีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับสำหรับกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ทั้งส่วนที่มีความรับผิดชอบทางอาญาหรือความรับผิดชอบประเภทอื่น ซึ่งจะพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ชัดเจนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักของ EU ในข้อ 16 ซึ่งกำหนดว่าเพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่และนักโน้มน้าวที่ควรปฏิบัติในระหว่างกิจกรรมการโน้มน้าว โดยจากกรณีจะเห็นว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่นำมาศึกษาซึ่งไม่ครอบคลุมตามหลักการของ EU ในข้อดังกล่าว เพราะไม่พบว่ามาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาบังคับให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรม แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องแต่ละสมาคมวิชาชีพในการดูแลจัดการเอง หรือกรณีของประเทศแคนาดาที่เข้มงวดถึงขั้นให้การฝ่าฝืนจริยธรรมดังกล่าวมีผลในทางกฎหมายแตกต่างจากกรณีของประเทศไอร์แลนด์และฝรั่งเศส

อนึ่ง แต่ละประเทศจะมีมาตรการเสริมอื่นนอกเหนือจากประมวลจริยธรรม อาทิ การรายงานต่อรัฐสภาถึงการฝ่าฝืนของนักโน้มน้าว การประจานการฝ่าฝืนลงเว็บไซต์ หรือการสั่งห้ามประกอบวิชาชีพนักโน้มน้าวเป็นระยะเวลา 2 ปี เป็นต้น โดยมาตรการเสริมอื่นเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการข้างต้นของ OECD และ EU ที่ต้องการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวของแต่ละประเทศตามแต่ละบริบท

ดังนั้น จากกรณีของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวในต่างประเทศข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทุกประเทศในส่วการศึกษาประกอบหลักกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวมีความสอดคล้องกับหลักการที่วางไว้หลายประการทั้งในหลักของ OECD และหลักของ EU โดยอาจมีข้อแตกต่างเชิงรายละเอียดอยู่ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้บังคับให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรม หรือการที่แคนาดาเข้มงวดในเรื่องจริยธรรมจนทำให้มีผลทางกฎหมายหากฝ่าฝืน รวมถึงมาตรการเสริมอื่น ๆ ที่ไม่เหมือนกันของแต่ละประเทศดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

5.4.3 แนวทางการแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาทั้ง 3 ด้านประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวแล้วนั้น พบว่า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อการกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยปรากฏถึงเพียงในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่มีมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นต่อการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าวพบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้กำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับนักโน้มน้าวที่ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายและฝ่าฝืนหน้าที่นั้น การกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกบังคับประกอบ รวมถึงกรณีการจัดทำประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวเพื่อเป็นมาตรการเสริมอื่นประกอบอีกด้วย

ดังนั้น การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็นมาตรการทางอาญา และการกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อประกอบมาตรการบังคับ อาทิ การจัดทำประมวลจริยธรรม ด้วยเหตุนี้

จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อกำหนดมาตรการบังคับที่เป็นการลงโทษของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อประกอบการควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวตามกฎหมาย

ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยนั้นไม่มีอยู่จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการตรากฎหมายโดยศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศ ซึ่งจากศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส พบว่าทุกประเทศได้กำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ตามข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศมีส่วนที่ใกล้เคียงกันและต่างกันในบางจุด โดยจากผลตามข้อพิจารณาปรากฏว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศไอร์แลนด์มีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นแนวทางของการออกแบบมาตรการทางกฎหมายสำหรับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์สอดคล้องกับนิยามและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว รวมถึงครอบคลุมประเภทของการโน้มน้าว

นอกจากนี้ การที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์มีความละเอียดในการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นที่สำคัญไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทำให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์มีความชัดเจนอย่างมากในแง่ขอบเขตว่าต้องการยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดต่อไปอย่างไร ทั้งนี้ บทบัญญัติส่วนของการมาตรการบังคับของกฎหมายต้องสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่นำไปปรับใช้กับมาตรการบังคับเสมอ โดยจากกรณีจะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับที่เป็นมาตรการทางอาญาของประเทศไอร์แลนด์ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 2 ปี เมื่อเทียบกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่กำหนดไว้ถึง 5 ปี หรือกรณีประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดไว้เพียง 1 ปี มาตรการบังคับของประเทศไอร์แลนด์จึงเป็นจุดกึ่งกลางที่สามารถดุลได้ระหว่างความร้ายแรงของการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าวที่กำหนดขึ้นเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการโน้มน้าวกับการละเมิดเสรีภาพเกินสมควรของการติดต่อสื่อสารของเอกชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศไอร์แลนด์ยังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่กำหนดให้มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นครอบคลุมและชัดเจน

อย่างไรก็ดี หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ได้วางหลักเพิ่มเติมถึงความสำคัญของการปรับบทบัญญัติของกฎหมายให้เข้ากับบริบทของประเทศ จะเห็นได้ว่าแนวทางของประเทศไอร์แลนด์ที่กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมและการส่งเสริม

หลักจริยธรรมโดยไม่ได้กำหนดให้มีผลในทางกฎหมายเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ มีความชัดเจนของมาตรฐานและไม่ได้เข้มงวดจนกระทบกับเสรีภาพของการติดต่อสื่อสารเกินสมควร นอกจากนี้ จากกรณีศึกษาในบทก่อนหน้าและที่กล่าวถึงมาตรการเสริมอื่นนอกเหนือจากประมวลจริยธรรม โดยมาตรการเสริมอื่นของประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศแคนาดาที่กำหนดมาตรการบังคับอื่นหลังจากพ้นโทษต่อนักโทษที่ถูกลงโทษทางอาญาจะถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมในมน้าวใด ๆ ภายในระยะเวลา 2 ปี หรือการรายงานกรณีการฝ่าฝืนต่อรัฐสภา เหล่านี้เป็นมาตรการเสริมอื่นที่สามารถนำมาปรับใช้ประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ได้เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในกรณีมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวได้ประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ นอกจากสมควรมานำมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ในเรื่องดังกล่าวเป็นแนวทางแล้ว เห็นควรมานำมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศแคนาดาซึ่งเพิ่มเติมจากมาตรการเสริมอื่นในเรื่องประมวลจริยธรรมมาพิจารณาประกอบเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศเช่นกัน

5.5 บทวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ

ดังที่กล่าวมาในบทก่อนแล้วว่า ในหลายประเทศ ความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในทางนโยบายถูกตั้งคำถามและสงสัยมากขึ้น เพราะกระบวนการโน้มน้าวอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในเรื่องการมีส่วนร่วม ตลอดจนความโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกทั้งการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะอาจได้รับผลกระทบเพราะความไม่ได้สัดส่วนของการเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้อได้เปรียบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนสูง กล่าวคือ เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบการออกนโยบายด้วย²⁵⁹ ในหลายประเทศจึงมีกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเอกชนในการมีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ โดยหนึ่งในกฎหมายนั้น คือกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

ดังนั้น กรณีจึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อควบคุมกิจกรรมลักษณะดังกล่าวทั้งในส่วนของการขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าวรัฐหรือการมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยหลายประเทศเลือกใช้มาตรการทางอาญามาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษนักโน้มน้าวที่ดำเนินการโดยไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะด้วยโทษปรับหรือจำคุก ซึ่งหากไม่มีการ

²⁵⁹ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation (OECD Publishing, 2009), online: <<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>>.

ควบคุมการดำเนินการดังกล่าวเลยอาจส่งผลร้ายในเรื่องความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะได้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอีกด้วยว่าหน่วยงานหรือองค์กรใดของรัฐที่เหมาะสมในการกำกับดูแล ทั้งนี้ เพราะการโน้มน้าวย่อมทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาควบคุมนักโน้มน้าวอีก อาจทำให้เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรืออคติในการกำกับดูแลหรือไม่ อย่างไร กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในบริบทของกระบวนการโน้มน้าวที่ผลักดันโดยองค์กรธุรกิจผ่านนักโน้มน้าวมืออาชีพ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการกำหนดความทั่วไปและรูปแบบในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับ การกำหนดความทั่วไปและรูปแบบในในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวตามกฎหมายของต่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขตามข้อวิเคราะห์ตามลำดับ

5.5.1 ความทั่วไปและรูปแบบของนักโน้มน้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแล้ว พบว่ายังมีช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในทุกประเด็นของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว หน้าที่ของนักโน้มน้าว หรือมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นในกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะในการควบคุมและดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ ทำให้ยังคงไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พบว่าประเทศไทยยังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวอยู่ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายอาญาว่าด้วยการให้สินบน และกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ตามกฎหมายในประเทศไทยที่พบว่ามีกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้สินบนเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความรับผิดชอบทางอาญานั้นสามารถพิจารณาได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงมาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำอันเป็นการให้สินบนซึ่งไม่ใช่ลักษณะทั้งหมดของการโน้มน้าวและไม่ใช่การโน้มน้าวตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวอันเป็นมาตรฐานสากล

ในส่วนของกฎหมายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งองค์กรธุรกิจที่ประกอบกิจการบางประเภทที่รัฐกำหนด อาทิ กิจการโรงสีข้าว การขนส่งทางทะเล เป็นต้น หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่เพิ่มเติมมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการประกอบกิจการของชาวต่างชาติและธนาคาร รวมถึงสถาบันทางการเงินต่าง ๆ เท่านั้นตามลำดับ หรือกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดนิยามถึงการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อประกอบกิจการอันไม่แสวงหากำไรเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมายกำหนดนิยามและขอบเขตของกระบวนการโน้มน้าว หรือแม้กระทั่งกรณีของกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นเรื่องของการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเอกชนแต่ละรายในการประกอบวิชาชีพนั้น โดยจากการศึกษาไม่พบว่ามีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะของนักโน้มน้าวในระบบกฎหมายของประเทศไทย หรือในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม มีเพียงพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดขอบเขตของสภาวัฒนธรรมที่เป็นการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อการเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายดังกล่าว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนทั่วไปของกิจการเอกชนที่เป็นกิจการทั่วไปและกิจการเฉพาะที่รัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษเท่านั้นไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่มุ่งควบคุมกระบวนการโน้มน้าวโดยตรงแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศซึ่งได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศจากบทที่สี่แล้ว พบว่าในประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยมองว่าเป็นทั้งเรื่องของเสรีภาพในการแสดงออกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันเป็นเรื่องที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะของเจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินำมาสู่มาตรการทางกฎหมายต่อกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มเกิดกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในระดับรัฐกว่า 38 มลรัฐ ส่วนระดับสหพันธรัฐเริ่มพูดถึงในสมัยประธานาธิบดี Franklin Delano Roosevelt มีการออกกฎหมาย the Public Utilities Holding Company Act of 1935 ที่มีบทบัญญัติบังคับให้ใครก็ตามที่เป็นลูกจ้างหรือได้รับว่าจ้างจากบริษัทต้องไปจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ก่อนจะมาสร้างอิทธิพลในสภาองเกรส ตลาดหลักทรัพย์ หรือคณะกรรมการพลังงานระดับสหพันธรัฐ โดยถือเป็นกฎหมายแรกของสภาองเกรสที่ควบคุมกระบวนการโน้มน้าว ต่อมาในปี 1995 มี the Lobbying Disclosure Act (LDA) of 1995 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยการโน้มน้าว ค.ศ. 1995 นั้นเป็นกฎหมายที่มาจากความพยายามปฏิรูปอุตสาหกรรมนักโน้มน้าว และความสำเร็จของมันมาจากความพยายามประสานความร่วมมือของนักการเมืองทุกฝ่าย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลผ่านการขึ้นทะเบียนและรายงานแก่หน่วยงาน เนื่องจากให้ความสำคัญกับการที่สาธารณชนจะต้องรับรู้รับทราบข้อมูลทั้งในเชิงเนื้อหาและขอบเขตของกิจกรรมโน้มน้าวที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจทางรัฐบาลต่างๆ กล่าวคือ ความรับผิดชอบและความมั่นใจของสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญจากการเปิดเผยนี้ โดยต่อมาในปี 2007 the Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) ได้แก้ไขเนื้อหาหลายประการ รวมถึงนิยามต่าง ๆ รวมถึงความถี่ของการรายงานสำหรับนักโน้มน้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้ว แต่ต่อมาในปี 2009 ประธานาธิบดีใช้คำสั่งฝ่ายบริหาร (Presidential Executive Order) เพิ่มความเข้มแข็งให้การขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าว

ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียนจะต้องกระทำต่อสำนักเลขาธิการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนประชาชน (the Secretary of the Senate and Clerk of the House of Representatives) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติโดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดคำแนะนำและความช่วยเหลือในการจัดขึ้นทะเบียนและการกำหนดการรายงานของข้อมูลที่นักโน้มน้าวจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันอาจตรวจสอบและสอบสวนความถูกต้องของการจดทะเบียนและรายงานดังกล่าว

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการแก้ไขปัญหาการโน้มน้าวด้วยการจัดทำมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เพราะกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเป็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เห็นได้จากความพยายามในการออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรจนกว่าจะสามารถออกแบบระบบที่ต้องการ อีกทั้งยังเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่รวมถึงกฎหมายอาญาปกติย่อมไม่เพียงพอที่จะแก้ไขและรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาโดยออกแบบให้มีระบบการขึ้นทะเบียนและการรายงาน ตลอดจนกำหนดบทนิยามและการลงโทษเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการความโปร่งใสและเปิดเผยของกระบวนการโน้มน้าวและการ

ทำงานของนักโน้มน้าวต่อกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ รวมถึงการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสภาเป็นนายทะเบียนคอยควบคุมและกำกับดูแลนักโน้มน้าว

สำหรับประเทศแคนาดานั้น ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลแคนาดาในระดับสหพันธรัฐได้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ มีชื่อกฎหมายว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการขึ้นทะเบียนนักโน้มน้าว (the Lobbyist Registration Act) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสและความเปิดกว้างในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ โดยมีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งเพื่อสร้างความชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของนิยามและหน้าที่ในการรายงานข้อมูลของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการโน้มน้าว หรือ the Lobbying Act (LA) เพื่อปรับปรุงระบบกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวให้เป็นระบบมากขึ้น โดยบังคับให้นักโน้มน้าวตามนิยามของกฎหมายจะต้องขึ้นทะเบียนและดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีผู้ตรวจการการโน้มน้าว (The Commissioner of Lobbying) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของสภาทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งในเรื่องประมวลจริยธรรมและการขึ้นทะเบียน

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศแคนาดาใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกระบวนการโน้มน้าวเช่นเดียวกัน และให้หน่วยงานอิสระของรัฐสภาเป็นนายทะเบียนคอยกำกับดูแลนักโน้มน้าว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมเพราะมีความเป็นอิสระ ขณะเดียวกันจะมาจากหน่วยงานที่ใกล้ชิดผู้แทนปวงชนคือสมาชิกรัฐสภา

ในส่วนของประเทศไอร์แลนด์ ด้วยมรสุมของความไม่โปร่งใสของระบบการเมืองไอร์แลนด์ ทำให้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นับแต่ปี ค.ศ. 1999 ที่รัฐบาลไอร์แลนด์พยายามตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศ จนกระทั่งปี 2011 ด้วยรัฐบาลพรรคแรงงานที่ครองเสียงข้างมากที่สุดในประวัติศาสตร์ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโน้มน้าว หรือเรียกว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว (The Regulation of Lobbying Act) โดยมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี 2015 ซึ่งมีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (The Standards Commission) ที่เป็นองค์กรอิสระของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทะเบียนสำหรับการโน้มน้าว (the Register of Lobbying) โดยมีการเปิดเว็บไซต์ออนไลน์เพื่อการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ

จากกรณีจะเห็นได้ว่าประเทศไอร์แลนด์มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ในรูปแบบของกฎหมายจากรัฐสภาเช่นกัน โดยใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่มีอยู่ที่ไม่สังกัดในรัฐสภาแบบของประเทศแคนาดาเป็นนายทะเบียนเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจกรรมการโน้มน้าวในประเทศ

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น เหตุการณ์ที่นำมาสู่การตรากฎหมายเพื่อควบคุมกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศฝรั่งเศสมาจากกรณีในกลุ่มนักโน้มน้าวกลุ่มหนึ่งได้รับตราของกระทรวงวัฒนธรรมอย่างไม่เหมาะสมเพื่อเข้าสู่สถานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเหตุการณ์นี้นำไปสู่การเปรียบเทียบของสภาที่นักโน้มน้าวจะต้องเปิดเผยตัวตนก่อนเข้าสภา แม้ว่าข้อบังคับของสภาไม่เพียงพอที่จะควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมการโน้มน้าวที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อบังคับของสภาไม่ได้มีผลถึงคนข้างนอก และครอบคลุมเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่การโน้มน้าวในฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองไม่ได้รับการตรวจสอบ

ทำให้ในปี ค.ศ. 2016 ได้มีการตรากฎหมายที่เข้ามากำกับควบคุมกระบวนการโน้มน้าวที่มีชื่อว่า กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การปราบปรามการคอร์รัปชัน และความเป็นสมัยใหม่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the Law Concerning Transparency, the Fight against Corruption, and Modernization of Economic Life 2016) หรือรู้จักในชื่อ Second Sapin Law โดยกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างระบบการขึ้นทะเบียนที่เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมไปถึงประมวลจริยธรรมของการโน้มน้าว ทั้งนี้ กระบวนการควบคุมการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวจะถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่ชื่อว่าผู้ตรวจการความโปร่งใสในภาครัฐ หรือ The Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique (the High Authority for Transparency in Public Life - HATVP) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ให้คำปรึกษาในเรื่องจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรณรงค์เรื่องความโปร่งใสในภาครัฐ

ทั้งนี้ จากกรณีจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสตัวอย่างที่ดีของความสำเร็จของการออกมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปให้ครอบคลุมสำหรับปัญหาที่อาจเกิดจากกระบวนการโน้มน้าวที่ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้องค์กรอิสระที่มีอยู่เดิมมีหน้าที่เพิ่มในการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าว

5.5.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว อาจแบ่งข้อพิจารณาออกเป็นดังนี้

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง เรื่อง ความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักคิดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ได้แก่ ความหมายและลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าว รวมถึงประเภทของการโน้มน้าว โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

กรณีพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในระบบกฎหมายไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า การโน้มน้าว (Lobbying) หรือนักโน้มน้าว (Lobbyist) ในบทบัญญัติของกฎหมายใด อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตถึงการโน้มน้าว หรือกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในการขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูล หรือมีมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว แม้แต่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเป็นเรื่องกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนและเป็นคนกลางให้สินบนเท่านั้น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นการกำหนดนิยามทั่วไปของกิจการการค้าเฉพาะบางประเภทที่รัฐต้องการควบคุมความถูกต้องทางทะเบียน และกิจการเอกชนทั่วไป อาทิ บริษัทมหาชนจำกัด หรือมูลนิธิ หรือสมาคมการค้า เป็นต้น หรือเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยสหภาพนายควม เป็นต้น ดังนี้ กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่ว่าด้วยความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว

ดังนั้น จากการพิจารณาตามความสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการโน้มน้าวซึ่งเป็นเรื่องของความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยกเว้นการโน้มน้าวในลักษณะการให้สินบนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 และมาตรา 144 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 176 ซึ่งการให้สินบนหรือเป็นตัวกลางให้สินบนเป็นการโน้มน้าวที่ไม่ใช่วิธีปฏิบัติทั่วไป และขณะเดียวกันไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของการโน้มน้าวอื่นใดอีกจึงกล่าวได้ว่า ความทั่วไปของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดของการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวในต่างประเทศยังไม่ได้ถูกรับรองและรับรู้ผ่านมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ขณะที่การพิจารณาข้อที่ 1 กับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ที่เลือกนำมาศึกษามีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว หน้าที่ของนักโน้มน้าว และมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นอยู่อย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ มีการกำหนดโดยตราเป็นกฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะควบคุมกระบวนการโน้มน้าวในลักษณะเช่นใด อย่างไร

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสกำหนดความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวไว้ครอบคลุมอย่างกว้าง โดยกำหนดครอบคลุมทุก

ประเภทของการโน้มน้าว และลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว แม้อาจแตกต่างกันเชิงรายละเอียดเมื่อศึกษาลงไป แต่จะมีจุดร่วมกันคือเป็นความพยายามในการกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวผ่านการตรากฎหมายผ่านสภา และมีองค์กรกลางคอยกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศเหล่านี้ข้างต้นตามที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ไปก่อนหน้านี้มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการทั่วไปของการโน้มน้าว ซึ่งเป็นพื้นฐานของความเข้าใจในเรื่องกระบวนการโน้มน้าว

ข้อพิจารณาที่สอง คือ ความสอดคล้องกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมือง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวดังที่วิเคราะห์ไปข้างต้นว่ายังไม่มีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงต่อกระบวนการโน้มน้าว ยกเว้นการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญฐานการให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ทำให้ประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตที่เกี่ยวข้องข้างต้น เพราะการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว หรือการกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าว และมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายจะช่วยทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถตรวจสอบถึงการอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการของภาครัฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะ และปัญหาที่เป็นปัจจัยการทุจริตที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดซึ่งรวมถึงการให้สินบนและการคอร์รัปชันประเภทอื่น รวมถึงไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางการเมืองที่ต้องการจัดตั้งความสัมพันธ์ที่เหมาะสมของการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวของเอกชนต่อรัฐ

ขณะที่เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าทุกประเทศที่นำมาศึกษามีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายถึงนิยามของนักโน้มน้าวและการโน้มน้าว หน้าที่ของนักโน้มน้าว และมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่น ทั้งนี้ แม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่เมื่อพิจารณาจะพบว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมีความสอดคล้องกับกับหลักและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคม กล่าวคือ มีความชัดเจนว่ามุ่งหมายจะยับยั้งห้ามปรามหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดในการโน้มน้าวลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และมุ่งหวังไม่ให้เกิดกระบวนการโน้มน้าวกลายเป็นปัจจัยของการทุจริตได้โดย

การสร้างความปลอดภัยและตรวจสอบได้ของกระบวนการผ่านบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้เป็น การทั่วไป

นอกจากนี้ ในเรื่องรูปแบบขององค์กรกลางที่เข้ามาควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าว จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศมีจุดร่วมกันคือพยายามให้องค์กรที่เข้ามาควบคุมเป็นองค์กรอิสระที่แยกออกจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ โดยต่างกันตรงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้หน่วยงานภายในของรัฐสภาที่ยังคงอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของผู้บริหารในสภาทั้งสอง ขณะที่ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสสอดคล้องกับหลักคิดและทฤษฎีอาชญากรรมและสังคมมากกว่า เพราะองค์กรกลางเหล่านั้นมีส่วนได้ส่วนเสียน้อยในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะและเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้โดยง่ายซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองที่ต้องการจิตความสัมพันธ์ของเอกชนและรัฐในการติดต่อสื่อสารระหว่างที่เหมาะสม

ข้อพิจารณาที่สาม คือ ความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ผ่านหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ได้แก่ หลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป โดยนำมาวิเคราะห์กับข้อสรุปของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวข้างต้น

สำหรับหลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือหลักการของ OECD นั้นในหลัก 10 ประการของหลักการว่าด้วยความโปร่งใสในการโน้มน้าวเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวในแต่ละประเทศที่ OECD ได้กำหนดออกมานั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏในข้อที่ 3 ที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายของประเทศ และในข้อ 10 ที่ว่าประเทศต่าง ๆ ควรทบทวนในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอเพื่อไม่ให้ล้าสมัยและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งหลักการข้อนี้มุ่งเน้นความสำคัญที่เมื่อกฎหมายออกมาระยะเวลาประมาณหนึ่งแล้วควรจะต้องมีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งทบทวนบทเรียนระหว่างที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายมา ระยะหนึ่ง

ในส่วนของหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (The Council of Europe) หรือหลักการของ EU ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของ OECD แต่ถูกออกแบบในสอดคล้องกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยในหลักการที่เกี่ยวข้องกับความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏอยู่ในข้อที่ 4 ที่กล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

น้ำไม่ควรถะเมิดเสรีภาพในการพูดหรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน ในกฎหมายว่าประชาชนไม่ถูกห้ามไม่ให้พูดคุยเพื่อร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อที่ 20 ที่ว่าควรมีการทบทวนตรวจสอบเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอเป็นระยะ โดยสะท้อนให้เห็นว่าทั้งหลักการของ OECD และ EU ต้องการให้มีการตรากฎหมายเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสำหรับการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าว

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าไม่มี บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยในเรื่องการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวโดยสอดคล้องกับหลักการ ข้างต้นของทั้ง OECD และของ EU กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นระบบและมี ประสิทธิภาพเพื่อดูแลกระบวนการโน้มน้าวในประเทศโดยตรงแต่อย่างใด เพียงแต่มีบทบัญญัติของ กฎหมายในกฎหมายอาญาที่ห้ามการให้สินบนหรือเป็นตัวกลางให้สินบนเท่านั้น

ขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาประกอบหลักการของ OECD และของ EU ข้างต้นจะพบว่าข้อสำคัญที่เป็นหัวใจของการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวโดยเฉพาะ ในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการตรากฎหมายขึ้นมา โดยเฉพาะเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวอย่างเป็นระบบ แม้จะมีความแตกต่าง ในทางรายละเอียด อาทิ ขอบเขตของนิยาม หรือหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักของ EU ที่ว่าด้วยหน่วยงานกลางเพื่อดูแลการขึ้นทะเบียน และกำกับดูแลการโน้มนำนานั้น จะปรากฏในข้อ 7 ซึ่งกำหนดว่าหน่วยงานขึ้นทะเบียนควรเป็น หน่วยงานของรัฐ เว้นแต่ประเทศสมาชิกต้องการกำหนดให้หน่วยงานขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงาน เอกชนที่มีอำนาจทางปกครองเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแทน และในข้อที่ 18 ที่ว่าควรมีการ จัดตั้งหน่วยงานควบคุมกำกับนักโน้มน้าวเป็นการเฉพาะ แต่ประเทศสมาชิกอาจมอบหมายหน้าที่นั้น ให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว รวมถึงในข้อที่ 19 ซึ่งกำหนดว่า หน่วยงานควบคุมกำกับนักโน้มน้าวควรมี หน้าที่อื่นนอกจากเพียงขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูล อาทิ การส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมของ นักโน้มน้าว และให้ข้อเสนอแนะแก่นักโน้มน้าวในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า หลักการของ EU ในประเด็นดังกล่าวเห็นว่าควรมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เฉพาะมากกว่ามอบหมาย หน้าที่ให้หน่วยงานเดิม

เมื่อพิจารณาจากหลักการข้างต้นประกอบกรณีศึกษาจากต่างประเทศจะพบว่า ประเทศ แคนาดามีความสอดคล้องกับหลักการข้างต้นมากที่สุด กล่าวคือ ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งหน่วยงาน ใหม่ในรัฐสภาเพื่อดูแลกระบวนการโน้มน้าวเป็นการเฉพาะและมีหน้าที่เพิ่มเติมคือรณรงค์และส่งเสริม มาตรฐานทางจริยธรรมของนักโน้มน้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยรองลงมาคือประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศสที่มอบหมายให้หน่วยงานอิสระเดิมที่มีอยู่ก่อนกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว แต่จะ

เพิ่มหน้าที่ในการส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมเช่นกัน ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสอดคล้องน้อยที่สุดเพราะหน่วยงานขึ้นทะเบียนไม่ใช่หน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานใหม่ อีกทั้งมีเพียงหน้าที่ดูแลทางทะเบียนเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมของนักโหม่น้ำวเช่นกรณีศึกษาของประเทศอื่น

ดังนั้น จากกรณีของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยความทั่วไปและรูปแบบของการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวในต่างประเทศข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทุกประเทศในสวนการพิจารณาประกอบหลักกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำวมีความสอดคล้องกับหลักการที่วางไว้หลายประการทั้งในหลักของ OECD และหลักของ EU โดยอาจมีข้อแตกต่างเชิงรายละเอียดอยู่ แต่ทุกประเทศได้ออกมาตรการทางกฎหมายและมีหน่วยงานกลางคอยควบคุมกระบวนการโหม่น้ำวเป็นระบบตามกฎหมาย

5.5.3. แนวทางการแก้ไข

เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาทั้ง 3 ด้านประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายแล้วนั้น พบว่า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำว โดยปรากฏถึงเพียงในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวนั้นพบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในกระบวนการโหม่น้ำว ได้แก่ การกำหนดนิยามของการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำว การมีหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำว และการกำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับกระบวนการโหม่น้ำว

ดังนั้น ความทั่วไปและรูปแบบของการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวในต่างประเทศเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวในประเทศไทย การกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำว ตลอดจนการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่น ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำวเพื่อกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายให้ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายที่กำหนดรูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการโหม่น้ำวและนักโหม่น้ำวในประเทศไทยนั้นไม่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการตรากฎหมายโดยศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศ ซึ่งจากศึกษามาตรการทางกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส พบว่าทุกประเทศได้มีหน่วยงานกลางสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างชัดเจน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ตามข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศมีส่วนที่ใกล้เคียงกันและต่างกันในบางจุด โดยจากผลตามข้อพิจารณาปรากฏว่ารูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวของประเทศแคนาดาและประเทศไอร์แลนด์มีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นแนวทางของการออกแบบรูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว กล่าวคือ กรณีของประเทศแคนาดานั้นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่โดยเฉพาะในหน่วยงานเดิมคือเป็นหน่วยงานอิสระในรัฐสภาที่มีหน้าที่กำกับดูแลการโน้มน้าวโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้ไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นองค์กรอิสระใหม่และประหยัดในการใช้งบประมาณ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่เห็นว่าควรเป็นหน่วยใหม่และเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลทั่วไปส่วนตัวของนักโน้มน้าวเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในการตรวจสอบ รายงานและเปิดเผยข้อมูลสำคัญ อาทิ การเรียกข้อมูลของนักโน้มน้าวและลูกความของนักโน้มน้าวที่รวมไปถึงเครือข่ายธุรกิจและรายละเอียดของการติดต่อสื่อสาร โน้มน้าว รวมถึงหน่วยงานที่ได้ทำการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวนั้น มีความจำเป็นที่หน่วยงานตรวจสอบและกำกับดูแลดังกล่าวต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากหน่วยงานที่มีกระบวนการออกนโยบายสาธารณะในหลายด้าน อาทิ รัฐสภาหรือรัฐบาล กรณีของประเทศไอร์แลนด์ที่กำหนดให้หน่วยงานอิสระหรือองค์กรอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลนักโน้มน้าวจึงมีความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้านรูปแบบของหน่วยงานกลางประกอบกับแนวทางของประเทศแคนาดาตามที่กล่าวไปข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงบริบทของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของบริษัทแต่ละประเทศที่จะกำหนดแนวทางการควบคุมกระบวนการโน้มน้าว รวมถึงรูปแบบของหน่วยงานกำกับดูแล โดยจากกรณีจะพบว่าประเทศไทยได้มีหน่วยงานฝ่ายบริหารเดิมที่มีอำนาจหน้าที่และความชำนาญในการดูแลระบบและข้อมูลทางทะเบียนของภาคธุรกิจอยู่แล้ว คือ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์ กรณีจึงเห็นว่าเพื่อความมีประสิทธิภาพและความประหยัดด้านงบประมาณ กล่าวคือ หน่วยงานเดิมดังกล่าวมีความชำนาญและระบบธุรการรองรับการขึ้นทะเบียนและการรวบรวมเพื่อเปิดเผยข้อมูลทั่วไปของภาคธุรกิจอยู่แล้วจึงสมควรให้มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหน่วยงานใหม่ภายในหน่วยงานเดิม โดยเป็นสำนักงานทะเบียนหนึ่งของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ทั้งนี้ คล้ายคลึงกับแนวทางของประเทศแคนาดาที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานใหม่ของรัฐสภาเท่านั้น ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระใหม่หรือมอบหมายให้หน่วยงานเดิมทั้งหมด กรณีนี้จึงควรมอบอำนาจและหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลทางทะเบียนทั่วไปของนักโน้มน้าวตามกฎหมายต่อสำนักงานทะเบียนที่ตั้งขึ้นใหม่

ขณะที่การกำหนดรูปแบบของหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ให้นักโหม่นนำต้องรายงานข้อมูลสำคัญเพื่อนำไปเปิดเผย อาทิ ข้อมูลทางเครือข่ายธุรกิจ รวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ ในการติดต่อสื่อสารโหม่นนำกับเจ้าหน้าที่ของรัฐควรต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ โดยในระบบกฎหมายไทย องค์กรอิสระของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลและควบคุมความผิดปกติของการดำเนินงานในภาครัฐนั้นมีอยู่หลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานที่มีศักยภาพและเกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารที่ไม่อยู่ในกรอบของกฎหมายจนกลายเป็นการกระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรงที่อาจนำไปสู่การคอร์รัปชันคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยให้เป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ที่มีอำนาจหน้าที่รวบรวมและเปิดเผยข้อมูลสำคัญของการโหม่นนำ และหากพบความผิดปกติให้ทำเรื่องเสนอต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หากเป็นการกระทำที่อาจต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการโหม่นนำ ให้เสนอเรื่องต่อไปที่อัยการเพื่อดำเนินการในชั้นศาลต่อไป กรณีจึงจะสอดคล้องกับหลักการของ OECD และ EU ที่ต้องเป็นหน่วยงานกลางกำกับดูแล และคล้ายคลึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

5.6 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศทั้งหมดในบทนี้อาจสรุปได้ว่า ยังมีช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายไทยในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการโหม่นนำและนักโหม่นนำในทุกประเด็นของการโหม่นนำและนักโหม่นนำ กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโหม่นนำและนักโหม่นนำ หน้าที่ของนักโหม่นนำ มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นในกฎหมายของประเทศไทย หรือความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายสำหรับกระบวนการโหม่นนำ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะในการควบคุมและดูแลกระบวนการโหม่นนำในประเทศ ทำให้ยังคงไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะพบว่ามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศให้ความสำคัญกับการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโหม่นนำอย่างยิ่ง กล่าวคือในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโหม่นนำและนักโหม่นนำพบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้กำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโหม่นนำและนักโหม่นนำในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดนิยามของการโหม่นนำและนักโหม่นนำที่ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโหม่นนำอาจติดต่อสื่อสารโหม่นนำ การกำหนดช้อยกเว้นของกิจกรรมที่เข้าข่ายการโหม่นนำตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโหม่นนำที่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ รวมถึงกรณีประเภท

ของนักเรียนหรือในเรื่องหน้าที่ของนักเรียนซึ่งพบว่าทุกประเทศที่นำมาศึกษาได้กำหนดหน้าที่ของนักเรียนในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการขึ้นทะเบียน การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการรายงานข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญของทั้งนักเรียนและลูกความที่นักเรียนดำเนินการแทนเพื่อผลประโยชน์ การกำหนดระยะเวลาของการรายงานข้อมูลดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเรียกให้นักเรียนรับรองความถูกต้องหรือแก้ไขความถูกต้องของข้อมูล หรือในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นพบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้กำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการนักเรียนและนักเรียนในบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับนักเรียนที่ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายและฝ่าฝืนหน้าที่นั้น การกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกบังคับประกอบ รวมถึงกรณีการจัดทำประมวลจริยธรรมของนักเรียนเพื่อเป็นมาตรการเสริมอื่นประกอบอีกด้วย หรือในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของการนักเรียนและนักเรียนนั้นพบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษาได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในกระบวนการนักเรียน

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการนักเรียนและนักเรียนในประเทศไทยยังคงมีไม่เพียงพอและครอบคลุมที่จะนำมาใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการนักเรียนในประเทศไทย สมควรที่จะมีการตราบทบัญญัติของกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการนักเรียนโดยตรง โดยอาจตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการนักเรียน พ.ศ.... ให้ครอบคลุมแก่กรณีที่สำคัญ อาทิ การกำหนดนิยามและขอบเขต การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่น และการกำหนดรูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการควบคุมและกำกับดูแล โดยมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการนักเรียน แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและการเมือง ตลอดจนหลักกฎหมายว่าด้วยการนักเรียนที่มาจากข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสำหรับกระบวนการนักเรียนมีความเหมาะสมสอดคล้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “การโน้มน้าวที่ขาดการควบคุมและกำกับดูแลมีผลต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบราชการและการเมือง และอาจนำไปสู่การทุจริตและปัญหาคอร์รัปชันอื่นต่อไปได้อีก แต่เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ากฎหมายยังไม่บัญญัติครอบคลุมถึงการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวอย่างแท้จริง นอกจากเรื่องการให้สินบนเจ้าพนักงาน ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดบทนิยามและขอบเขตโดยมุ่งควบคุมนักโน้มน้าวอาชีพที่กระทำเพื่อองค์กรธุรกิจ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลสำคัญของนักโน้มน้าว รวมถึงกำหนดมาตรการทางอาญาและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแล ตลอดจนกำหนดให้มีหน่วยงานควบคุมดูแลกระบวนการโน้มน้าว” เมื่อศึกษาวิจัยเสร็จสิ้น พบว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้ถูกต้อง โดยมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยดังต่อไปนี้

6.1 บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตลอดจนการควบคุมทางทะเบียนผ่านบทบัญญัติของกฎหมายในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ และกฎหมายจัดตั้งสมาคมวิชาชีพเฉพาะ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 นั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นทั้งหมด ประกอบความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว (Lobbying) ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการให้สินบนหรือทรัพย์สินเสมอไป โดยการโน้มน้าวอาจมุ่งเน้นไปที่การติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวชักจูงโดยใช้เหตุผล และผลประโยชน์ในกระบวนการโน้มน้าวที่ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องทรัพย์สิน แต่อาจเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางจิตใจ หรือผลประโยชน์ทางสังคมในแง่ชื่อเสียงเกียรติภูมิ

นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นเรื่องของการควบคุมทางทะเบียนเป็นแต่เพียงระบบขึ้นทะเบียนขององค์กรเอกชนเพื่อตรวจสอบและควบคุมจุดประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรและการดำเนินกิจการตามปกติของวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ไม่ได้มีส่วนใดเกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าวในภาครัฐ แม้จะมีบทบัญญัติในเรื่องการเพิกถอนทะเบียน แต่เป็นเพียงการไม่กระทำตามเงื่อนไขของบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นเท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนไม่รายงานข้อมูลของนักโน้มน้าวที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการควบคุมนักโน้มน้าวตามกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว

ทั้งนี้ กระบวนการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันในเรื่องประโยชน์ทางทรัพย์สินโดยตรง หรือต้องเป็นกรณีที่เป็นความสัมพันธ์แบบฉ้อราษฎร์บังหลวง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองอาจเป็นการแข่งขันของกลุ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการออกนโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือ ทรัพยากร ความสัมพันธ์ติดต่อใกล้ชิด รวมถึงกลไกทางการเมืองที่ตนมีอยู่ได้ ดังนี้ มาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกระบวนการโน้มน้าวหรือนักโน้มน้าวจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะเพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบถึงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองในกระบวนการดังกล่าว

สภาพปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลกระทบทางการเมืองในประเด็นที่ว่า การเข้าถึงเพื่อติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับการตรวจสอบหรือกำกับที่เหมาะสมอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มุ่งหวังในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลสูงเกินสมควรซึ่งส่งผลเสียต่อหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมอย่างถ้วนหน้า โดยอาจทำลายความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อสถาบันทางการเมืองได้ แต่ยังมีผลกระทบทางสังคมในเรื่องของความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะมีโอกาสเสนอความต้องการกับภาครัฐมากขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนพบว่าความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว รวมถึงประเภทของการโน้มน้าวมีรายละเอียดที่กว้างและครอบคลุมในการติดต่อสื่อสารในหลายช่องทาง โดยต้องพิจารณาถึงทฤษฎีทางกฎหมายและสังคมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ทฤษฎีทางการเมือง และทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ รวมถึงในการกำหนดแนวทางมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ซึ่งเป็นหลักที่มาจากข้อแนะนำตามหลักการเพื่อความโปร่งใสในการโน้มน้าวขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

(หลักของ OECD) และหลักการในการออกกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวของคณะมนตรียุโรป (หลักของ EU)

อย่างไรก็ตาม ข้อท้าทายสำคัญที่สุดในการกำหนดแนวทางของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวที่เหมาะสมคือการตอบคำถามถึงการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกบังคับ และความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมาย โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมพอควรเพื่อมิให้กระทบถึงเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินสมควรและเหมาะสมกับบริบทของประเทศและระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาประกอบการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในกระบวนการโน้มน้าวต่อภาครัฐขององค์กรธุรกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส จะพบว่าต่างประเทศมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อท้าทายและคำถามข้างต้นซึ่งสามารถพิจารณาถึงความเหมาะสมและพอเหมาะพอควรเพื่อนำมาปรับใช้ผ่านข้อพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยอาจสรุปได้ ดังนี้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มนำนวนั้นอาจพบว่าการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในต่างประเทศเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว และการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมที่เข้าข่ายการโน้มน้าวตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว นิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโน้มน้าวอาจทำการติดต่อสื่อสารโน้มน้าว ตลอดจนการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมติดต่อสื่อสารที่เข้าข่ายการโน้มน้าวตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโน้มน้าวตามกฎหมาย โดยสมควรมานำมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์สำหรับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวมาเป็นแนวทาง และนำมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมุ่งจำกัดขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้อยู่ในขอบเขตเฉพาะนักโน้มน้าวมืออาชีพที่ดำเนินกิจกรรมการโน้มน้าวต่อเนื่องยาวนานและได้รับค่าตอบแทนสูงมาเป็นแนวทางประกอบเพื่อจำกัดการโน้มน้าวตามกฎหมายไว้เพียงการโน้มน้าวของภาคธุรกิจต่อภาครัฐ

กรณีมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มนำนวนั้น การกำหนดหน้าที่ของนักโน้มน้าวในต่างประเทศเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการ

นำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดให้รายงานข้อมูลและขึ้นทะเบียนของนักโหม่น้ำ และการกำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำที่นักโหม่น้ำมีหน้าที่ต้องรายงานเพื่อเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำเพื่อกำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำ โดยหน้าที่ของนักโหม่น้ำและรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องรายงานและนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดาสอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของการโหม่น้ำ รวมถึงครอบคลุมประเภทของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำ นอกจากนี้ การที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดามีความละเอียดในการกำหนดข้อมูลที่สำคัญไว้มากในบทบัญญัติของกฎหมายกว่ามาตรการทางกฎหมายในประเทศอื่นที่นำมาศึกษา ทำให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศแคนาดามีความชัดเจนอย่างมากในแง่ความโปร่งใสของการตรวจสอบเพื่อป้องกันยับยั้งหรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดต่อไป ในบทบัญญัติส่วนของมาตรการบังคับของกฎหมายซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่จะนำไปปรับใช้กับมาตรการบังคับต่อไป อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศแคนาดายังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่กำหนดให้นิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำครอบคลุมและชัดเจน

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำนั้น การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำในต่างประเทศควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็นมาตรการทางอาญา และการกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อประกอบมาตรการบังคับ อาทิ การจัดทำประมวลจริยธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำเพื่อกำหนดมาตรการบังคับที่เป็นการลงโทษนักโหม่น้ำสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อประกอบการควบคุมการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำตามกฎหมาย โดยมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์มีความละเอียดในการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นที่สำคัญไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย จากกรณีจะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับที่เป็นมาตรการทางอาญาของประเทศไอร์แลนด์ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 2 ปี เมื่อเทียบกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่กำหนดไว้ถึง 5 ปี หรือกรณีประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดไว้เพียง 1 ปี มาตรการบังคับของประเทศไอร์แลนด์จึงเป็นจุดกึ่งกลางที่สามารถสร้างสมดุลได้ระหว่างความร้ายแรงของการฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำที่กำหนดขึ้นเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการโหม่น้ำกับการละเมิดเสรีภาพเกินสมควรของการติดต่อสื่อสารของเอกชนต่อเจ้าหน้าที่

ของรัฐ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศไอร์แลนด์ยังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่กำหนดให้มาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นครอบคลุมและชัดเจน อีกทั้งประเทศไอร์แลนด์ที่กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมและการส่งเสริมหลักจริยธรรมโดยไม่ได้กำหนดให้มีผลในทางกฎหมายเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ มีความชัดเจนของมาตรฐานและไม่ได้เข้มงวดจนกระทบกับเสรีภาพของการติดต่อสื่อสารเกินสมควร รวมถึงควรนำมาตรการของประเทศแคนาดาที่กำหนดมาตรการบังคับอื่นหลังจากพ้นโทษต่อนักโน้มน้าวที่ถูกลงโทษทางอาญาจะถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวใดภายในระยะเวลา 2 ปี หรือการรายงานกรณีการฝ่าฝืนต่อรัฐสภา เหล่านี้เป็นมาตรการเสริมอื่นที่สามารถนำมาปรับใช้ประกอบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์ได้เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในกรณีมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่ง มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในเรื่องความทั่วไปและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายนั้น พบว่าประเทศซึ่งนำมาศึกษามีบทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในกระบวนการโน้มน้าว ได้แก่ การกำหนดนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การมีหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว และการกำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับกระบวนการโน้มน้าว โดยกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายให้ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในเรื่องรูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มนำนันั้น ประเทศแคนาดาและประเทศไอร์แลนด์มีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นแนวทางของการออกแบบรูปแบบของหน่วยงานกลางสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว โดยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ในหน่วยงานเดิมโดยเฉพาะ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานอิสระในรัฐสภาที่มีหน้าที่สำหรับการโน้มน้าว โดยเฉพาะเจาะจง ทำให้ไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นองค์กรอิสระใหม่และประหยัดในการใช้งบประมาณ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามคำแนะนำของ OECD และ EU ที่เห็นว่าควรเป็นหน่วยใหม่และเป็นอิสระ มีหน้าที่ควบคุมดูแลทางทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลของนักโน้มน้าวทั่วไปเท่านั้น แต่กรณีเมื่อเป็นข้อมูลสำคัญจะต้องเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบริบทของประเทศไทยที่มีหน่วยงานฝ่ายบริหารเดิมที่มีอำนาจหน้าที่และความชำนาญในการดูแลระบบและข้อมูลทางทะเบียนของภาคธุรกิจอยู่แล้ว คือ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์ และสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจของประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ ในส่วนที่เป็นการ

วิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ และการวิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศด้วยกัน ประกอบข้อพิจารณาข้างต้นเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมและพอเหมาะพอควรอันนำมาสู่ข้อเสนอแนะในลำดับถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาถึงที่มาและความสำคัญอันนำมาสู่ความจำเป็นในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของกระบวนการโน้มน้าว แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจสำหรับประเทศไทย โดยใช้แนวทางของมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศที่นำมาศึกษามีมาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เหมือนกัน คล้ายกัน และแตกต่างกันจึงต้องพิจารณาประกอบความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว กรณีจึงเห็นสมควรให้ประเทศไทยอาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจตามข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

6.2.1 การกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ครอบคลุมและเหมาะสม

เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาแล้วว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำหนดนิยามและขอบเขตในกระบวนการโน้มน้าวแต่อย่างใด โดยปรากฏถึงเพียงความรับผิดทางอาญาฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่มีนิยามหรือว่าด้วยขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวนั้น เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาความสอดคล้องด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญจะต้องประกอบไปด้วยการกำหนดนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวที่ต้องมี

หน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นักโหม่น้ำอาจติดต่อสื่อสารโหม่น้ำ และการกำหนดข้อยกเว้นของกิจกรรมที่เข้าข่ายการโหม่น้ำตามนิยามที่ไม่ให้ถือว่าเป็นการโหม่น้ำที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย จึงเห็นสมควรให้ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับบทนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำและนักโหม่น้ำให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ไปดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่ 1 ประเทศไทยควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำให้สอดคล้องกับความหมายและลักษณะทั่วไปของการโหม่น้ำที่มีขอบเขตของการติดต่อสื่อสารเพื่อโหม่น้ำเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือไปจากการให้สินบน แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและสังคมที่มุ่งเน้นถึงการยับยั้งการกระทำความผิดและตัดความสามารถในการกระทำความผิด ตลอดจนจัดวางความสัมพันธ์ที่เหมาะสมสำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างนักโหม่น้ำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำตามข้อเสนอแนะที่มาจากหลักการของ OECD และหลักการของ EU ซึ่งกำหนดให้ควรมีการกำหนดบทนิยามและขอบเขตให้ชัดเจน รวมถึงการกำหนดข้อยกเว้นถึงกิจกรรมที่ไม่ถือว่าเป็นการโหม่น้ำตามกฎหมาย ทั้งนี้ สามารถกำหนดโดยให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ กล่าวคือ มุ่งเน้นเฉพาะถึงการควบคุมและกำกับดูแลกิจกรรมการโหม่น้ำของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น

กรณีจึงควรกำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำ โดยกำหนดบทนิยามของการโหม่น้ำในบทบัญญัติของกฎหมายว่า “การโหม่น้ำภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ต้องกระทำโดยนักโหม่น้ำซึ่งได้ติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญ”

ข้อเสนอแนะที่ 2 ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำ โดยการกำหนดนิยามศัพท์เพื่ออธิบายนิยามและขอบเขตของการโหม่น้ำให้ครอบคลุมและเหมาะสม ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ 2.1 เพื่อให้การกำหนดนิยามและขอบเขตมีความชัดเจนรัดกุมและเหมาะสม จำเป็นต้องกำหนดบทนิยามต่อไปถึงคำสำคัญในบทนิยามข้างต้น ได้แก่

1) นักโหม่น้ำ หมายความว่า “ผู้ใดซึ่งถูกว่าจ้างหรือเลือกโดยผู้อื่นเพื่อค่าจ้างที่คิดเป็นเงินสำหรับบริการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่ให้รวมถึงผู้ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่าร้อยละ 20 ของเวลาที่ใช้ในงานบริการนั้น หรือของระยะเวลาหกเดือน และถ้าหากรายได้รวมจากกิจกรรมการโหม่น้ำไม่เกิน (จำนวนเงิน) หรือถ้ารายจ่ายเพื่อการโหม่น้ำไม่เกิน (จำนวนเงิน) ภายในเวลา 6 เดือน”

2) ติดต่อสื่อสาร หมายความว่า “การติดต่อสื่อสารที่ได้กระทำโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร โดยบุคคลที่อยู่ในนิยามของนักโหม่น้ำ โดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญ และโดยไม่เข้าข่ายข้อยกเว้น”

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า “คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ปลัดกระทรวง อธิบดีกรม สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานราชการ หรือลูกจ้างของรัฐที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” กรณีจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น เช่น ที่ปรึกษา เลขาธิการ หรือหัวหน้าส่วนราชการ อาจกำหนดเพิ่มเติมในพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและครอบคลุมขอบเขตของการโน้มน้าวได้ละเอียดยิ่งขึ้น

4) ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญ อาจหมายความว่า “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ขั้นตอนเริ่ม ขั้นตอนระหว่างดำเนินการ และขั้นตอนบังคับใช้ของนโยบายของรัฐ หรือขั้นตอนเตรียมร่างเสนอ หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยรวมถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ หรือการให้อนุมัติ การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางการเงินรวมถึงการทำสัญญา หรือการออกใบอนุญาต หรือการใช้อำนาจปกครองที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน” กรณีจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางนโยบายไม่ว่าจะจะเป็นรูปแบบของนโยบายของรัฐหรือกฎหมายหรือกฎหรือการใช้อำนาจทางปกครองอื่น ๆ ที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของเอกชน

ข้อเสนอแนะที่ 2.2 กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกิจกรรมการโน้มน้าวบางประเภทที่ไม่อยู่ในนิยามของการโน้มน้าวข้างต้น แต่ได้รับการยกเว้น หมายถึง “การติดต่อสื่อสารใด ๆ ที่เข้าข่ายข้อยกเว้นเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการโน้มน้าว ได้แก่ การติดต่อสื่อสารในเรื่องส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานบริการโน้มน้าว การติดต่อทางการทูตที่กระทำโดยรัฐบาลต่างประเทศ หรือสหภาพยุโรป หรือประชาคมอาเซียน หรือสหประชาชาติหรือองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงชาวต่างชาติที่เป็นพลเมืองเท่านั้น การสอบถามข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงทั่วไป อาทิ ถามขั้นตอนการกรอกแบบฟอร์มสมัครเพื่ออนุมัติโครงการ การสอบถามโดยหน่วยงานและข้อมูลนั้นได้เผยแพร่สู่สาธารณะในเวลาต่อมา การเจรจาในเรื่องการซื้อพิพาทแรงงาน การติดต่อสื่อสารนั้นมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลหรือความมั่นคงของชาติ การพูดคุยกันในกระบวนการทางนิติบัญญัติที่มีการบันทึก เช่น ให้การต่อกรมารีการของสภา การติดต่อพูดคุยกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพูดคุยติดต่อสื่อสารกันระหว่างสมาชิกในโครงการที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานเพื่อพูดคุยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมของการติดต่อกันในระหว่างโครงการ เช่น การฝึกอบรม” เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดข้อยกเว้นข้างต้นอาจมีการกำหนดเพิ่มเติมได้ว่า “การติดต่อสื่อสารอื่น ๆ ซึ่งกำหนดในพระราชกฤษฎีกา” เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของขอบเขตของข้อยกเว้น

6.2.2 การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำวเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำวดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาแล้วพบว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำหนดในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด โดยปรากฏถึงเพียงหน้าที่ทั่วไปในความรับผิดชอบทางอาชญาฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกำหนดหน้าที่ทางทะเบียนที่ต้องรับรองความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำวซึ่งดำเนินกิจกรรมการโหม่น้ำวในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องหน้าที่ของนักโหม่น้ำวนั้น เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาความสอดคล้องด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหมายและลักษณะทั่วไปของการโหม่น้ำว แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญจะต้องประกอบไปด้วย การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการขึ้นทะเบียน การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการรายงานข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญของทั้งนักโหม่น้ำวและลูกความที่นักโหม่น้ำวดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แทน การกำหนดรอบระยะเวลาของการรายงานข้อมูลดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเรียกให้นักโหม่น้ำวรับรองความถูกต้องหรือแก้ไขความถูกต้องของข้อมูล จึงเห็นสมควรให้ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน้าที่ตามกฎหมายของนักโหม่น้ำวให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ไปดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่ 1 ประเทศไทยควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน้าที่ของนักโหม่น้ำวให้สอดคล้องกับความหมายและลักษณะทั่วไปของการโหม่น้ำวที่มีขอบเขตกว้างครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและสังคมผ่านการเข้าถึงข้อมูลโดยเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดและตัดความสามารถในการกระทำความผิด ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการและการเมือง นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโหม่น้ำวตามข้อแนะนำที่มาจากหลักการของ OECD และหลักการของ EU ซึ่งกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและเปิดเผยข้อมูลสำคัญโดยระบุถึงรายละเอียดต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ สามารถกำหนดโดยให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยนำแนวทางของต่างประเทศดังที่ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 2 ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดหน้าที่ของนักโหม่น้ำวให้ครอบคลุมและเหมาะสม ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ 2.1 กำหนดให้นักโน้มน้าวต้องขึ้นทะเบียนการเป็นนักโน้มน้าวตามกฎหมาย กับหน่วยงานที่กำกับดูแลภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่เริ่มดำเนินการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ และรายงานข้อมูลทั่วไปต่อหน่วยงานทางทะเบียนพร้อมการขึ้นทะเบียน ในครั้งนั้น

ข้อเสนอแนะที่ 2.2 กำหนดรายละเอียดของข้อมูลในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอาจ กำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องนำส่งเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะต่อไปว่า “จะต้องเปิดเผยเรื่อง ดังต่อไปนี้ ชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคล หรือถ้ามีจะให้รวมถึงชื่อและที่อยู่ขององค์กรที่บุคคลนั้น สังกัด ชื่อและแหล่งที่ทำงานของลูกค้า รวมถึงชื่อและแหล่งที่ทำงานของบุคคลหรือองค์กรซึ่งกำกับ หรือบังคับบัญชาลูกค้า และมีผลได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าว กระทำหรือได้กระทำ ชื่อและแหล่งที่ทำงานของสาขาย่อยเมื่อลูกค้าเป็นองค์กรธุรกิจและมีผลได้ เสียเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการโน้มน้าวที่นักโน้มน้าวกระทำหรือได้กระทำ ชื่อและแหล่งที่ ทำงานของสาขาแม่เมื่อลูกค้าเป็นสาขาย่อยของอีกองค์กรธุรกิจอื่น ชื่อและแหล่งที่อยู่ของทุกบริษัท ที่รวมกลุ่มกันเมื่อลูกค้าเป็นการรวมกลุ่มกันทางธุรกิจ ชื่อของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐนั้นเมื่อ ลูกค้าได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานใด รายละเอียดของเรื่องติดต่อสื่อสารหรือที่ เกิดจากการจัดเตรียมการพบปะประชุมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงข้อมูลอื่นทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องติดต่อสื่อสารนั้น รายละเอียดเพื่อค้นหา ระบุ และแจกแจงข้อเสนอ ร่างกฎหมาย ทางแก้ไข นโยบาย ระเบียบการ โครงการ การอนุมัติ การสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม การโน้มน้าว ชื่อตำแหน่งและสังกัดหน่วยงานหากนักโน้มน้าวเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีเป็น เจ้าหน้าที่ระดับสูงให้รวมถึงวันเวลาที่ลงจากตำแหน่ง ชื่อหน่วยงานและสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่นักโน้มน้าวได้ติดต่อสื่อสารหรือกำลังจะติดต่อสื่อสารในภายหน้า หรือที่ได้จัดเตรียมหรือกำลังจัดเตรียมการ พบปะประชุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น รายละเอียดเพื่อแจกแจงช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างนัก โน้มน้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ใช้หรือกำลังจะใช้ รวมถึงการติดต่อสื่อสารผ่านสื่อสารมวลชนหรือ ติดต่อชักจูงสาธารณชนให้ติดต่อสื่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความพยายามที่จะกดดันหรือชักจูง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสนับสนุนความคิด และรายละเอียดอื่นซึ่งกำหนดในพระราชกฤษฎีกา” โดยอาจมีการ แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลสำคัญ โดยพิจารณาจากความละเอียดอ่อนของ ข้อมูลนั้นต่อนักโน้มน้าว และลูกค้าของนักโน้มน้าว

ข้อเสนอแนะที่ 2.3 นักโน้มน้าวจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรายงานอยู่ทุกครั้งที่ทราบเท่าที่กิจกรรม การโน้มน้าวทางการเมืองนั้นกำลังดำเนินอยู่จะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานในทุก 1 เดือนสำหรับ ข้อมูลสำคัญ ทั้งนี้ หน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลจะมี 2 หน่วยงาน โดยแบ่งตามประเภทของข้อมูล ที่นักโน้มน้าวจะต้องรายงานต่อหน่วยงานนั้น กล่าวคือ แบ่งเป็นหน่วยงานทางทะเบียนที่รับจด ทะเบียนครั้งแรกและรับรายงานข้อมูลทั่วไปทางทะเบียนภายใน 1 เดือนนับแต่เริ่มติดต่อสื่อสารโน้มน้าว

นำตามกฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลที่อำนาจหน้าที่ในการรับรายงานข้อมูลสำคัญและตรวจสอบความผิดปกติของข้อมูลนั้น โดยจะเสนอแนะในหัวข้อต่อไป

6.2.3 การกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแลดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาแล้ว ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแลในกระบวนการโน้มน้าวแต่อย่างใด โดยปรากฏถึงเพียงความรับผิดชอบทางอาญารัฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น หากมีมาตรการบังคับจะคงเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแลนั้น เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาความสอดคล้องด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญจะต้องประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับนักโน้มน้าวที่มีหน้าที่ตามกฎหมายและฝ่าฝืนหน้าที่นั้น การกำหนดมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกบังคับประกอบ รวมถึงกรณีการจัดทำประมวลจริยธรรมของนักโน้มน้าวเพื่อเป็นมาตรการเสริมอื่นประกอบ จึงเห็นสมควรให้ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวเพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ไปดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่ 1 ประเทศไทยควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแลการโน้มน้าวที่มีขอบเขตของการติดต่อสื่อสารเพื่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือไปจากการให้สินบนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและสังคมที่มุ่งเน้นถึงการยับยั้งการกระทำผิดและตัดความสามารถในการกระทำผิดที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือความผิดที่ร้ายแรงต่อไปได้ นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามข้อเสนอแนะที่มาจากหลักการของ OECD และหลักการของ EU ซึ่งกำหนดให้ควรมีการกำหนดมาตรการทางอาญาเป็นมาตรการบังคับและมีการทำประมวลจริยธรรมเพื่อส่งเสริมจริยธรรมของการโน้มน้าว ทั้งนี้ สามารถกำหนดโดยให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ กล่าวคือ มาตรฐานการจริยธรรมอาจเป็นเครื่องมือเสริมเพียงเท่านั้น โดยนำแนวทางของ

ต่างประเทศดังที่ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 2 ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ครอบครัวครอบครัวและเหมาะสม ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ 2.1 กำหนดบทลงโทษในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโน้มน้าว ได้แก่ “จงใจดำเนินการติดต่อเพื่อโน้มน้าวโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน จงใจไม่ดำเนินการรายงานข้อมูลตามระยะเวลาที่กำหนด จงใจส่งข้อมูลอันเป็นเท็จ จงใจไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวนหรือขัดขวางการสอบสวน” โดยกำหนดโทษทางอาญาเป็นจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4 หมื่นบาท และมีการปรับทางปกครองกรณีการให้ข้อมูลล่าช้า

ข้อเสนอแนะที่ 2.2 นอกจากนี้ อาจมีมาตรการเสริมอื่น อาทิ ถูกห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมโน้มน้าวใดภายในระยะเวลา 2 ปี หากถูกพิพากษาลงโทษเพราะการละเมิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายข้างต้น

ข้อเสนอแนะที่ 2.3 อย่างไรก็ตาม มาตรการเสริมอื่นในเรื่องประมวลจริยธรรมนั้นควรกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่าต้องมีการจัดทำโดยหน่วยงานกำกับดูแล กล่าวคือ ถูกกำหนดให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมายและมีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมในทุกรอบระยะเวลาที่อาจกำหนด โดยให้หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะในแต่ละเรื่องเมื่อมีการร้องถามในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรม แต่ประมวลจริยธรรมไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อนักโน้มน้าว เป็นมาตรการส่งเสริมทางจริยธรรมเท่านั้น

6.2.4 การกำหนดรูปแบบมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบ

เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยสำหรับความทั่วไปและการกำหนดรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายสำหรับการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาแล้วว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องของกระบวนการโน้มน้าวแต่อย่างใด โดยปรากฏถึงเพียงความรับผิดทางอาญาฐานให้สินบนหรือการเป็นคนกลางให้สินบน ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเพียงกฎหมายที่ควบคุมความถูกต้องทางทะเบียนของการจัดตั้งองค์กรอันเป็นเรื่องของการควบคุมทางทะเบียนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในความทั่วไปและรูปแบบของการโน้มน้าวและนักโน้มนำนันั้น เมื่อพิจารณาประกอบข้อพิจารณาความสอดคล้องด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าว แนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าว จะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดนิยามของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว การมีหน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว และการกำหนดมาตรการ

บังคับหรือมาตรการเสริมอื่นสำหรับกระบวนการโน้มน้าวในรูปแบบของพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายซึ่งตราโดยรัฐสภาและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าว จึงเห็นสมควรให้ประเทศไทยอาจมีการตรากฎหมายเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และมีหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้เพื่อสอดคล้องกับข้อพิจารณาที่วิเคราะห์ที่ไปดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่ 1 ประเทศไทยควรกำหนดรูปแบบมาตรการทางกฎหมายสำหรับการโน้มน้าวให้สอดคล้องกับความหมายและลักษณะทั่วไปของการโน้มน้าวอย่างครอบคลุม สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีทางอาชญากรรมและสังคมเพื่อจัดวางความสัมพันธ์ที่เหมาะสมสำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างนักโน้มน้าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวตามข้อเสนอแนะที่มาจากหลักการของ OECD และหลักการของ EU ซึ่งกำหนดให้ควรมีการตรากฎหมายเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายและมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นหน่วยงานกลางกำกับดูแลการโน้มน้าวและนักโน้มน้าว ทั้งนี้ สามารถกำหนดโดยให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ กล่าวคือ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความเหมาะสมด้านงบประมาณ โดยนำแนวทางของต่างประเทศดังที่ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 2 ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดบทนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าวและนักโน้มน้าวให้ครอบคลุมและเหมาะสม ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ 2.1 อาจมีการตรากฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวเป็น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลการโน้มน้าว พ.ศ....” เพื่อเป็นกฎหมายเฉพาะในการดูแลและควบคุมกระบวนการโน้มน้าวอย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดนิยามและขอบเขตของการโน้มน้าว หน้าที่ตามกฎหมายของนักโน้มน้าว ตลอดจนมาตรการบังคับและมาตรการเสริมอื่นเพื่อเป็นกลไกกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะที่ 2.2 ตามหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวซึ่งนำมาจากข้อเสนอแนะในหลักการของ OECD และหลักการของ EU ที่ว่าควรเป็นหน่วยงานใหม่และการกำหนดรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายอาจขึ้นอยู่กับบริบทที่เหมาะสมของประเทศนั้น และเพื่อความมีประสิทธิภาพและเหมาะสมด้านงบประมาณจึงควรเป็นหน่วยงานใหม่ในหน่วยงานที่มีอยู่เดิมซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความชำนาญด้านการขึ้นทะเบียนเอกชนเป็นผู้ควบคุมดูแลทางทะเบียนของนักโน้มน้าวโดยเฉพาะกรณีจึงควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานใหม่ในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานขึ้นทะเบียนและดูแลข้อมูลทั่วไปทางทะเบียน ทั้งนี้ ในกฎหมายจึงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนนักโน้มน้าวในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เพื่อควบคุมการขึ้นทะเบียน การรายงานข้อมูลทั่วไป และการเปิดเผยข้อมูลทั่วไปของนักโน้มน้าว และทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนการ

โน้มน้าวทั่วราชอาณาจักร ตลอดจนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพื่อสนับสนุนสำนักงานทะเบียน

ข้อเสนอแนะที่ 2.3 นอกจากนี้ ตามบริบทที่เหมาะสมของประเทศนั้น และเพื่อควมมีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการตรวจสอบข้อมูลที่มีความสำคัญ เช่น ข้อมูลทางธุรกิจและเครือข่ายทางธุรกิจ รวมถึงรายละเอียดในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันของนักโน้มน้าวและภาครัฐ จึงควรเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งมีอำนาจหน้าที่และมีความชำนาญในการตรวจสอบความผิดปกติของการดำเนินงานในภาครัฐ กรณีจึงควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานใหม่ในสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและรับผิดชอบ ทั้งนี้ ในกฎหมายจึงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานกำกับการณ์โน้มน้าวในสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้ดูแลควบคุมและออกระเบียบช่วยเหลืองานสำนักงาน ทั้งนี้ สำนักงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการรับรายงานและเปิดเผยข้อมูลสำคัญ และหากมีความผิดปกติของข้อมูลหรือรายละเอียดของการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวมีแนวโน้มว่าจะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโน้มน้าวที่กำหนดมาตรการบังคับตามข้อเสนอแนะข้างต้นให้เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อสอบสวน เมื่อ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามิมีมูล จะต้องนำส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะของผู้เขียนเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายกับการโน้มน้าวภาครัฐขององค์กรธุรกิจ แต่องค์ความรู้สำคัญที่เกิดขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้คือ การแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการโน้มน้าวขององค์กรธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาจมีผลกระทบทั้งทางด้านการเมืองและสังคมได้หากไม่มีการกำกับดูแลที่ชัดเจน กล่าวคือ การจัดวางความสัมพันธ์ของเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวโดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญและอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะได้หากไม่สามารถจัดการดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเน้นย้ำว่าการติดต่อสื่อสารโน้มน้าวของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยธรรมชาติเป็นเรื่องของเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการเมืองแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การจัดวางความสัมพันธ์ผ่านมาตรการทางกฎหมายจึงจำเป็นจะต้องสร้างสมดุลระหว่างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกระบวนการโน้มน้าวและเสรีภาพที่เอกชนพึงมีอย่างพอเหมาะพอควรไม่ให้เป็นการจำกัดเสรีภาพมากเกินไป ขณะเดียวกันจะต้องรักษาความเชื่อมั่นต่อภาครัฐในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะควบคู่กันต่อไป

บรรณานุกรม

- " ความน่าเชื่อถือ-ความโปร่งใส ของนักล็อบบี้ยีสต์ด้านสุขภาพ, [ออนไลน์]. ." [In TH]. (2556).
<https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>.
- "คู่มือการจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ". [In TH].
https://www.dbd.go.th/mainsite/fileadmin/downloads/01_tp/text_people.pdf.
- คณพล จันทน์หอม. กฎหมายอาญาภาคความผิด ชุด 2. เอกสารคำสอน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- สุทธิมาตร จันทร์แดง. "พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓" [ออนไลน์]. [In TH]. สำนักกฎหมายวุฒิสภา. แหล่งที่มา:
<http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/new/new40.pdf> [สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].
- ธานี ชัยวัฒน์. "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย." [In TH]. การต่อสู้ของทุนไทย เล่ม 1 (2549).
คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- มานะ นิมิตรมงคล. "กฎหมายปราบโกงใหม่เอาผิดนิติบุคคลและผู้เกี่ยวข้อง, [ออนไลน์]. [In TH]. (2564). แหล่งที่มา: https://www.idd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_12.pdf [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. "กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์: พัฒนาการ ข้อถกเถียง และสถานภาพการศึกษาวิจัย." [In TH]. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558).
- ลม เปลี่ยนทิศ. "อันดับทุจริตไทยพุ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจ, [ออนไลน์] " [In TH].
<https://www.thairath.co.th/news/politic/2023849> [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564]
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. บทนำ การต่อสู้ของทุนไทย การปรับตัวและพลวัตหลังวิกฤตปี 2540, ใน การต่อสู้ของทุนไทย เล่ม 1. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.
- "ภาคประชาชนตั้งพรรคการเมือง อย่างหนุนบริษัทน้ำเมา ชงขยายเวลาขายเหล้ากระทบปชช.[ออนไลน์] ". [In TH]. (2565). <https://www.hfocus.org/content/2022/06/25342> [เข้าถึงเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566].
- พงษ์พิลัย วรรณราช. "สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙, [ออนไลน์]. ." [In TH]. แหล่งที่มา:

http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_057.htm [8 ธันวาคม 2564].

———. "“สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙” [ออนไลน์]. ." [In TH]. แหล่งที่มา: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_057.htm [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

พชรดนัย วัชรธนพัฒนธาดา. "ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น." [In TH]. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย (2563).

ปกป้อง ศรีสนธิ. *กฎหมายอาญาชั้นสูง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

ชุตินันท์ สงวนประสิทธิ์. "4 เหตุความเหลื่อมล้ำไทยที่ไม่ได้เกิดจากความจน แต่ทำให้คนไทยจนลงเรื่อยๆ [ออนไลน์]." [In TH]. (2021). <https://thestandard.co/4-causes-of-inequality-in-thailand/> [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

สมาคมเลขาธิการรัฐสภา. "รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี 2558" [In TH]. (2558). https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=29776 [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. "แนวทางสำหรับเอกชนและนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าพนักงานรัฐ [ออนไลน์]. ." [In TH]. (2564). [http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/แผ่นพับ%20ป้องกันการให้สินบน%20\(ABAS\).pdf](http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/แผ่นพับ%20ป้องกันการให้สินบน%20(ABAS).pdf) [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2564].

ดปรณต สุวรรณมาลา. "“มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลการจัดการมูลนิธิตี” [ออนไลน์]. ." [In TH]. กรมการปกครอง. แหล่งที่มา: <https://multi.dopa.go.th/lawspecialist/assets/modules/news/uploads/ef4d37aa6629f6e0853da095c90e06f95f44ad057310e814846739928756426.pdf> [8 ธันวาคม 2564].

ภาษาอังกฤษ

Raj Chari. et al. "Regulating Lobbying: A Global Comparison, 1st Edition". (2019). <https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>. .

A Aneta J. Mironczuk. "Lobbying in a Democratic State of Law: Meaning and Judgment." *Revista Persona y Derecho* (2015).

Richard Briffault. "The Anxiety of Influence: The Evolving Regulation of Lobbying." *Election Law Journal* 13,1 (2014).

- Raj Chari. "Regulating Lobbying: A Global Comparison, 1st Edition ". (2019).
<https://www.perlego.com/book/1526151/regulating-lobbying-pdf>. .
- William Luneburg Craig Holman. "Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform." *Int Groups Adv* 1 (2012).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>.
- Local Government and Heritage Department of Housing. "Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the Eu Institutions, and Germany." (2006). <https://www.advocacyinitiative.ie/resource/examining-and-assessing-regularion-lobbyists-canada-usa-eu-and-germany>.
- Thomas T. Holyoke. "Interest Groups and Lobbying, 2nd Edition ". (2020).
<https://www.perlego.com/book/1705167/interest-groups-and-lobbying-pdf>.
 ———. "Interest Groups and Lobbying, 2nd Edition (Routledge, 2020)." (2020).
<https://www.perlego.com/book/1705167/interest-groups-and-lobbying-pdf>.
- James K. Pollock Jr. "The Regulation of Lobbying." *The American Political Science Review* 21, 2 (1927).
- Robert R. Kaufman. "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems." *Comparative Studies in Society and History* (1974).
- Anek Laothamatas. "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence." *Asian Survey* 28,4 (1988).
- Bertram J. Levine. "The Art of Lobbying, 1st Edition ". (2008).
<https://www.perlego.com/book/1005834/the-art-of-lobbying-pdf>.
- Office of the Commissioner of Lobbying. "The Registry of Lobbyists." (2015).
https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00950.html.
- William V. Luneburg. "The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are Now and Where We Should Be Going." *McGeorge Law Review* 41, no. 1 (2009).
- Liliana Mihut. "Lobbying in the United States and the European: New Developments in Lobbying Regulation." *Romanian Journal of European Affairs* (2008).
- Immanuel Ness. "Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States, 1st Edition ". (2015). <https://www.perlego.com/book/1643111/encyclopedia-of-interest-groups-and-lobbyists-in-the-united-states-pdf>.
- Yee-Fui Ng. "Regulating the Influencers: The Evolution of Lobbying Regulation in

- Australia." (2020).
- OECD. "Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume ".
<http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2-9789264084940-en.htm>.
- . "Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation ". (2009). <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>.
- . "Government at a Glance [Online]." (2015). http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page3.
- . "Transparency and Integrity in Lobbying ". (2016).
 [<https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>](https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf).
- Daniel T. Ostas. "The Law and Ethics of K Street Lobbying, the First Amendment, and the Duty to Create Just Laws ." *Business Ethics Quarterly* (2007).
- Raj Chari and others. "Regulating Lobbying: A Global Comparison, 1st Edition ". (2019).
- Jennifer H. Gao Robert J. Taormina. *Robert J. Taormina, Jennifer H. Gao* . Maslow and the Motivation Hierarchy: Measuring Satisfaction of the Needs. 2013.
- Jeremy Sapers. "Regulation of Lobbying." *Global corruption in Global corruption : Law, theory & practice* (2018).
- . "Regulation of Lobbying," in *Global Corruption : Law, Theory & Practice* ". (2018).
- The European Parliamentary Research Service. "Transparency of Lobbying: The Example of the Irish Lobby Register." (July 2016).
- . (July 2018).
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf).
- . "New Lobbying Law in France ". (July 2018).
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI\(2018\)625104_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625104/EPRS_BRI(2018)625104_EN.pdf).
- Benjamin C. Waterhouse. "Lobbying America ". (2013).
<https://www.perlego.com/book/735840/lobbying-america-pdf>.

Lionel Zetter. "Lobbying, 3rd Edition ". (2014).

<https://www.perlego.com/book/1415736/lobbying-pdf>.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นาย กนต์พิชญ์ ว่างมี
วัน เดือน ปี เกิด	29 สิงหาคม 2540
สถานที่เกิด	จังหวัดระยอง
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนระยองวิทยาคม ระยอง และ ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เกียรตินิยมอันดับ 1 ผ่านการทดสอบความรู้ขั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 75 และได้เข้าศึกษาต่อชั้น ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	218/11 หมู่บ้านประทีปทอง ถ.สุขุมวิท ต.เนินพระ อ.เมืองระยอง จ.ระยอง 21150