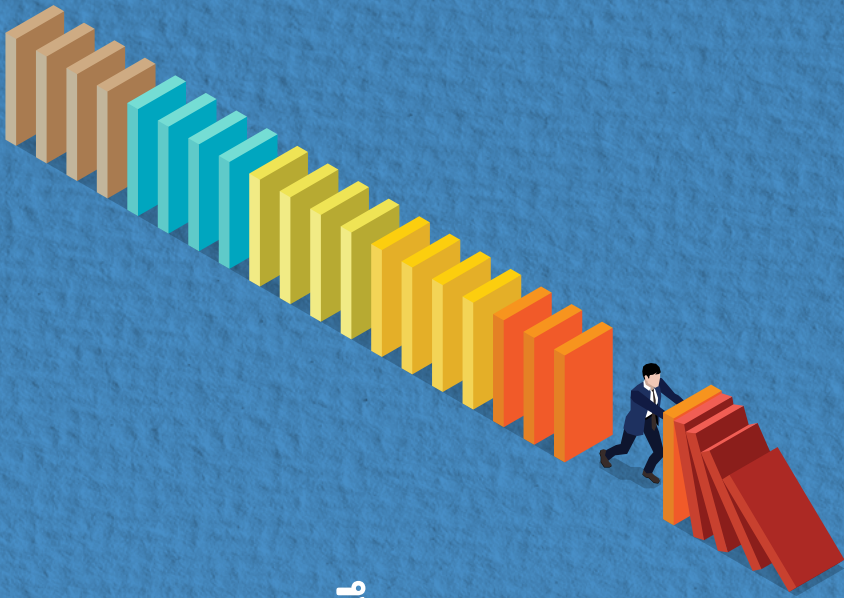




สถาบันพระปกเกล้า



# การศึกษา การป้องกัน วิกฤตสังคม ในอนาคต

ดร.ทวีลวดี บุรีกุล

ดร.อภิญา ดิสะมาน  
ปุรวิชนี วัฒนสุข  
ภัทมา สุขทำบั้ง  
วริศรา อัมพรศิริธรรม

ดร.นิตยา โพธิ์นอก  
อินทอร แสงอรทัย  
บุษประภา โมกข์ศาสตร์  
ดนยา พลไพรสรวี

เรื่อง การศึกษาการป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคต  
โดย สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

การศึกษาการป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคต. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,  
2567.

594 หน้า.

1. ความขัดแย้งทางสังคม -- การควบคุม. I. ถวิลวดี บุรีกุล. II. ชื่อเรื่อง.

303.6

ISBN 978-616-476-375-3

|                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| หัวหน้าโครงการวิจัย          | ดร. ถวิลวดี บุรีกุล   |   |
| นักวิจัย                     | ดร.อภิญญา ดิสสะมาน<br>ปุรวิชญ์ วัฒนสุข<br>ปัทมา สุขกำปิง  | ดร.นิตยา โพธิ์นอก<br>อินทอร แสงอรัญ<br>นุชประภา โมกข์ศาสตร์ |
| ผู้ช่วยวิจัย                 | วริศรา อัมพรศิริธรรม  | दनยา พลไพรรสรพ  |
| รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน          | สวพ.67-02-00.0 (ebook)  |   |
| พิมพ์ครั้งที่ 1              | มกราคม 2567   |   |
| สงวนลิขสิทธิ์                | © 2567  |   |
| ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า |   |   |
| จัดพิมพ์โดย                  | สถาบันพระปกเกล้า<br>ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา<br>อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้<br>เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง<br>เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 <a href="http://www.kpi.ac.th">http://www.kpi.ac.th</a><br>โทรศัพท์ 0 2141 9601 โทรสาร 0 2143 8177 |   |

# คำนำ

เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศ ณ ขณะนี้ ได้ประสบกับภาวะวิกฤตทางสังคม (Social Crisis) อันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายภาคส่วน เช่น ปัญหาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อ ปัญหาวิกฤตการณ์ทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาวิกฤตความยุติธรรม รวมไปถึงจนถึงวิกฤตการณ์ของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ด้านมิติเศรษฐกิจ เช่น การสะท้อนปัญหาจากวิกฤตการณ์จนข้ามรุ่น และรวมไปจนกระทั่งถึงปัญหาที่ยังคงอยู่ตลอดคือวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิกฤตการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) อันอาจจะนำไปสู่วิกฤตทางสังคมในระยะยาว และถึงแม้จะมีความพยายามจากภาคฝ่ายต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขและคลี่คลายความขัดแย้งและความรุนแรงมักจะเน้นในเรื่องเฉพาะหน้าให้ปัญหาจบลงเฉพาะหน้าเท่านั้นโดยใช้วิธีการ เช่น การไกล่เกลี่ย การเจรจา การแก้ไขระยะสั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาที่ยังลึกที่รากเหง้า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิกฤตที่ยั่งยืนแท้จริงแล้วคือ การแปรเปลี่ยนที่รากเหง้าความขัดแย้งเพื่อลดความรุนแรง เช่น

ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง วัฒนธรรมบางอย่างที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้ง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด มุมมอง และบางครั้งจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจสังคมให้ได้สมดุล และรวมไปจนถึงการคำนึงถึงหลักนิติรัฐ นิติธรรมที่ดั่งมีน้อยอยู่ในหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องเที่ยงธรรม

การสร้างรูปแบบการป้องกันวิกฤตสังคมที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางสังคมที่ยังรากลึกมายาวนาน โครงการศึกษาการป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคตนี้ เป็นการศึกษาค้นหารูปแบบและการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ เพราะการป้องกันเป็นเรื่องสำคัญมากในสถานการณ์ที่จะเกิดวิกฤตความขัดแย้งรุนแรงในอนาคต

สถาบันพระปกเกล้าเป็นสถาบันทางวิชาการภายใต้กำกับของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการศึกษาวิจัยทางด้านการเมืองการปกครอง ธรรมาภิบาล และสันติวิธีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมภายในอนาคต และแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ข้อมูลเชิงวิชาการ รวมทั้งมีการถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ สำหรับการศึกษากระบวนการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางสังคมนี้ จึงเป็นทางเลือกใหม่ที่พยายามคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยปราศจากการใช้ความรุนแรงในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ควรใช้การแก้ปัญหาโดยการเพิ่มการเรียนรู้ การเข้าถึงความยุติธรรม การเสริมพลังให้ประชาชนมีความเข้มแข็งและยอมรับความคิดเห็นต่างกัน ( Tolerance ) ให้มากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมในอนาคต

ขอขอบคุณ นักวิจัยในโครงการที่ดำเนินการวิจัยจนแล้วเสร็จ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากส่วนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูล การสัมภาษณ์

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะได้องค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาการป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคต โดยศึกษาจากกรณีมิติต่าง ๆ ในประเทศ เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจสถานการณ์วิกฤตของประเทศไทย และทำให้เกิดการหาแนวทางป้องกันภาวะวิกฤตตลอดจนเป็นการเปิดพื้นที่สื่อสารทำความเข้าใจแบบมีคุณภาพ เป็นการให้ออกาสภาคส่วนต่าง ๆ ได้พัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการกำหนดทิศทางร่วมกัน ทำให้เห็นความต้องการของแต่ละฝ่ายได้มากขึ้น และการสร้างบรรยากาศแห่งทางเลือกให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ ตลอดจนเพื่อที่จะสามารถแปรเปลี่ยนให้เงื่อนไขที่อาจทำให้เกิดภาวะวิกฤตกลับกลายเป็นพลังในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป



(นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

โครงการศึกษาการป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคตฉบับนี้ มุ่งเน้นประเด็นการค้นหา วิกฤตการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยวิกฤตสังคมคือ รูปแบบเหตุการณ์ทางสังคมที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ เป็นสถานการณ์ที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตรายและรู้สึกถึงความไม่แน่นอน โดยสภาพความขัดแย้งนั้นอาจยังคงอยู่และยังไม่ได้มีการจัดการ หรืออาจยังคงอยู่แต่ก็สามารถจัดการได้ด้วยข้อตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและผ่านมุมมองสำคัญในการวิเคราะห์กรณีศึกษา 4 ประเด็นคือ 1) ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม 2) ความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม 3) ความเหลื่อมล้ำในมิติทรัพยากรธรรมชาติ 4) การสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งทั้ง 4 มุมมองนี้ จะนำเสนอผ่านกรณีศึกษาที่โดดเด่นและน่าสนใจ เช่น ด้านความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมผ่านกรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในกรณีความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ กรณีความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม และการสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่สังคม เป็นต้น

การศึกษาวិจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์วิกฤตสังคมของประเทศ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางให้หลุดพ้นออกจากกับดักวิกฤตการณ์ทางสังคมในทุกมิติ ด้วยการค้นหาสาเหตุที่แท้จริง ความเสี่ยงในวิกฤตการณ์นั้น มาตรการและแนวทางที่ควรนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขวิกฤตสังคมอย่างเป็นระบบ โดยผลการศึกษาที่สำคัญพบว่า

## ● ประเด็นที่ 1 เรื่องความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

สะท้อนผ่านสามกรณีคือ กรณีกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ (กรือเซะ-ตากใบ) กรณีความยุติธรรมทางการเมืองจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมม็อบการเมือง ในฐานะวิกฤตทางสังคม และกรณีช่องว่างของกระบวนการยุติธรรมในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

พบว่า กรณีของความยุติธรรมและความเป็นธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ มีความเสี่ยงและปัจจัยเร่งปฏิกิริยาความรุนแรง คือ การทำงานของภาครัฐด้านกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อำนวยความสะดวกยุติธรรมและความเป็นธรรมอย่างแท้จริง รวมถึงบริบททางสังคมที่ไม่มีความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม เช่น รอยแผลความทรงจำในประวัติศาสตร์ ภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างคนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐ และกฎหมายพิเศษในพื้นที่ที่ยังคงดำรงอยู่โดยอ้างความมั่นคงของประเทศ สำหรับข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ รัฐต้องทบทวนการให้มีกฎหมายความมั่นคงในพื้นที่และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ รัฐและเครือข่ายต้องสร้างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อการเปลี่ยนผ่านอย่างยั่งยืน

ผลการวิเคราะห์สรุปของกรณีความยุติธรรมทางการเมืองจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมือบารเมืองในฐานะวิกฤตทางสังคม พบว่า การที่ผู้มีอำนาจใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือหยุดยั้งความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุม กำจัดผู้มีความคิดเห็นต่างทางการเมือง สร้างบรรยากาศแห่งความกลัว ทำให้กระบวนการปกติกลายเป็นเรื่องไม่ปกติ ซึ่งตัวแรงปฏิกิริยาของวิกฤตสังคมในกรณีนี้ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 ที่วินิจฉัยว่า การชุมนุมและปราศรัยของผู้ชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เมื่อปี 2563 เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ อาจจะกลายเป็น “เส้นตัด” สำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความแตกแยกในสังคมมากขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะคือ ฝ่ายผู้มีอำนาจต้องยุติการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อกำจัดผู้มีความเห็นต่างทางการเมือง และเปิดเวทีพูดคุยหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ เช่น การใช้กลไกรัฐสภาเป็นเวทีหาทางออกในการพูดคุยอย่างแท้จริง โดยยึดโยงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

ผลจากการศึกษาเพื่อดำเนินการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างระบบสอบสวนคดีอาญา และปฏิรูปการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจหรือการบริหารงานสอบสวนคดีอาญาเพื่อลดช่องว่างในการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา มีข้อเสนอแนะใน 3 ทางเลือก คือ **ทางเลือกที่ 1** ปฏิรูปตำรวจและงานสอบสวนคดีอาญา โดยให้อัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวน ใน 3 กรณี คือ (1) คดีที่มีโทษอาญาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป (2) คดีที่มีผู้เสียชีวิต (3) คดีที่มีการร้องเรียน **ทางเลือกที่ 2** ปฏิรูปโครงสร้างและงานสอบสวนทั้งระบบ โดยจัดตั้งองค์กรใหม่แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพื่อรับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาเป็นการเฉพาะ และ**ทางเลือกที่ 3** ปฏิรูปงานสอบสวน โดยปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ ควบคู่ไปกับการบูรณาการ



กลไกการสอบสวนคดีอาญาเพื่อการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในการค้นหาความจริงและพิสูจน์พยานหลักฐานแห่งคดี

## ● ประเด็นที่ 2 เรื่องความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ประกอบด้วยกรณีศึกษาสองกรณี คือ กรณีการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และกรณีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

จากทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีกฎหมายในการบังคับใช้เรื่องการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจของการแปลงกฎหมายไปสู่การปฏิบัติกลับทำให้เกิดช่องว่างและการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและฝ่ายที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ สะท้อนถึงการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นธรรม ขณะที่การซื้อขายสินค้าและบริการใน E-Marketplace Platform มีปัญหาบางประการที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมต่อผู้ค้ารายย่อย ข้อเสนอแนะจึงควรปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมทางการค้าและรัฐควรเข้ามาสนับสนุนผู้ที่ทำธุรกิจรายย่อยให้สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนบนมาตรฐานเดียวกัน การปรับบริบทของการแข่งขันทางการค้าเพื่อเอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ผู้ค้าและผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ คือ ควรให้อำนาจแก่รัฐสภาให้สามารถทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันทางการค้าและระบบเศรษฐกิจมากขึ้น หรืออาจใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งบทบาทพรรคการเมืองหรือกลไกทางการเมืองควรมีนโยบายส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ทลายทุนผูกขาดและเพิ่มศักยภาพ

ให้ผู้ประกอบการรายย่อย ผ่านการผลักดันการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า ตลอดจนการกำหนดให้มีการใช้มาตรการทางการคลังในการสลายความมั่งคั่งของกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศต่อไป

### ประเด็นที่ 3 กรณีศึกษาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ประกอบด้วยกรณีศึกษาสองกรณี ได้แก่ กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี และกรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี

พบว่า สองกรณีนี้เป็นปัญหาทั่วไปของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม คือ ภาครัฐประชาชนออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐ กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เป็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ชาวบ้านปากมูลได้รับ จากเดิมเคยประกอบอาชีพประมงในลุ่มน้ำมูลและมีเงินเหลือเก็บทุกปี แต่หลังจากมีโครงการนี้ทำให้การเข้าถึงรายได้ที่แน่นอนเช่นเคยไม่เป็นดังเดิม บางส่วนต้องไปประกอบอาชีพที่ตนไม่คุ้นเคยหรือเป็นลูกจ้าง ทำให้ชาวบ้านต้องออกมาเรียกร้องกับผู้รับผิดชอบและรัฐบาล

ขณะที่กรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งชุมชนชาวกะเหรี่ยงถือว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอนุรักษ์ของรัฐกับวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของชุมชนกะเหรี่ยงที่มีการใช้ชีวิตอยู่กับป่าด้วยการทำไร่หมุนเวียน เมื่อนโยบายของรัฐและความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยไม่เป็นไปในทางเดียวกัน และรัฐเลือกดำเนินตามแนวนโยบายที่รัฐวางไว้ ขณะที่วัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยไม่ได้รับความสำคัญ

จากทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยังเป็นการคิดจากส่วนกลาง ผนวกกับรัฐบริหารจัดการตามกฎหมาย โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกไม่มีทางออก ดังนั้น ข้อเสนอแนะคือ ปรับปรุงกลไกความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ดีธรรมดา สร้างพื้นที่ความเป็นเจ้าของร่วมกับประชาชน เปิดรับฟังความเห็นต่างและบริหารจัดการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ยกระดับความเข้มแข็งด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากภาคประชาชนมีความเข้มแข็งก็จะสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและมีส่วนร่วม โดยภาครัฐให้การยอมรับและจับมือร่วมกันพัฒนาโดยคำนึงถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นสำคัญ

#### ● ประเด็นที่ 4 การสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

ประกอบด้วยกรณีศึกษาสองกรณีคือ กรณีการสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งเลือกศึกษาเหตุการณ์การสลายการชุมนุมมือบการเมืองคนรุ่นใหม่ ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 และกรณีการสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

โดยสาเหตุหลักของทั้งสองกรณีคือ การสร้างข่าวปลอม (fake news) เพื่อสร้างความสับสนและสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายตน โดยการสื่อสารในสภาวะที่มีความขัดแย้งทางการเมือง และการที่ไม่มียามและขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่าข่าวปลอมในทางกฎหมาย ทำให้กลายเป็นช่องว่างในการจัดการข่าวปลอม และอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ถูกนำมาใช้จัดการผู้มีความเห็นต่างทางการเมือง ขอบเขตตามมาตรา 14 ของ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) ติความว่าข้อมูลใดที่เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือน” หรือ

“ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” ได้กลายเป็นช่องให้รัฐสามารถตีความและผูกขาดความถูกต้องได้ว่าอะไรเป็นความจริง อะไรเป็นความเท็จ ตามมุมมองของแต่ละฝ่าย ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไข คือ การออกกฎหมายกำกับควบคุมข่าวปลอมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังมีอีกหลากหลายวิธีการที่สามารถป้องกันข่าวปลอมในสภาวะเปราะบาง อย่างเช่น สภาวะที่ประเทศกำลังเผชิญกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID 19 ) ได้แก่ การให้การศึกษาด้านการรู้เท่าทันสื่อ การตรวจสอบข้อเท็จจริง การพัฒนาคุณภาพของสื่อมวลชน และการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีความรับผิดชอบ และการเสริมพลังบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ โดยความร่วมมือกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (fact checking) และการกำกับตนเองของแพลตฟอร์ม (self-regulation) เนื่องจากสื่อสังคมออนไลน์ต่างก็มีมาตรการของตนเองในการจัดการกับข้อมูลอันเป็นเท็จและบิดเบือนที่จะนำไปสู่การสร้างความเสี่ยงในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการลบข้อมูลเท็จออกจากแพลตฟอร์ม (platform) การลดการมองเห็นบัญชีผู้ใช้งานที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จซ้ำ ๆ การติดป้ายเตือนเพื่อให้ข้อมูลกับผู้ใช้งานที่กำลังอ่านว่าเนื้อหานั้นมีปัญหา ถือว่าเป็นการควบคุมและกำกับแพลตฟอร์มของตนเอง (self-regulation) โดยไม่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐฝ่ายเดียว

# Abstract

The project Social Crisis in Thailand focuses on the prevention of future social crises, particularly the issue of identifying patterns of social events that deviate from the norm. These social crises entail situations where people's lives in society are compromised, leading to a sense of uncertainty. Conflicts may persist without resolution, or may be manageable through mutual agreement. This study adopts a qualitative research approach, emphasizing a case study analysis on four key issues: 1) inequality in the justice process; 2) economic inequality, especially concerning unfair trade competition; 3) inequality in natural resource management; and 4) communication strategies to promote social justice. All four perspectives will be illustrated through compelling and noteworthy case studies. For example, to examine inequality in the justice process, we analyze cases involving injustice in the context of unrest in the southern border provinces of Thailand, differences in political ideologies in the new

generation, and discrimination in the justice process concerning criminal investigations to deliver justice to society."

This study of social crisis in Thailand aims to develop guidelines to prevent crises in all dimensions. By searching for the real causes of crisis and relevant risk factors, measures and guidelines will be developed more systematically. The results for each of the four key issues are as follow.

## ● Issue 1: Inequality in the Justice Process in Three Case Studies

1) Krue Se-Tak Bai in the southern border provinces of Thailand; 2) the prosecution of political protesters; and 3) gaps in the justice process concerning criminal investigations.

The case in the southern border provinces of Thailand is the most at risk for violence. One of the factors is the belief that the work of the government sector in the justice process is not truly fair. Previous events have produced a social context in which there is no trust in the justice system. There is a difference in first language between local people and government officials in the area controlled by Thailand's special laws for national security. The important suggestion is that "the state must review the security law in the area and the process of enforcing the security law to be consistent with actual needs in the area". The lawsuits in the three southern border provinces should be under

the common law while government agencies and networks should lead a restorative justice process for a sustainable transition.

The summary of the analysis in the cases of political injustice from prosecuting political protesters suggested the authorities imposed the law and the justice process as tools to stop political movements, eliminate players in different political sides, create fear, and make abnormal procedures. The catalyst for the social crisis in this case started with the Constitutional Court's decision on 10 November, 2021 that the rally and speeches by demonstrators at Thammasat University's Rangsit Campus in 2020 were meant to overthrow the democratic regime with the King as Head of State according to the Constitution. This important "cutting line" causes more conflict and division in society. An important suggestion is that the authorities must stop using the law and the judicial process to eliminate political players with different political views, but open forums for discussion to find creative solutions, such as parliamentary mechanisms that adhere to the public interests.

From the results from the study, the researchers propose structural reform of Thailand's criminal investigation system and to administration within the police organization in order to reduce the gap in discrimination against the accused in criminal cases. Three reforms are suggested. First, police and criminal investigation work should be reformed to allow the prosecutor to investigate the facts of cases at the three levels:

(1) a criminal penalty of 5 years or more; (2) cases involving death; and (3) cases with complaints. Second, police structure and investigation work should be reformed to establish a new organization separate from the Royal Thai Police to be specifically responsible for criminal investigations. Last, the reform of investigation work should adjust the administrative structure within the police organization and integrate criminal investigation mechanisms like forensic science to verify evidence in cases.

## ● Issue 2: Inequality in Economy, Unfair Trade Competition in Two Case Studies

1) promoting fair competition according to the Trade Competition Act B.E. 2560 (2017); and 2) unfair competition in e-marketplace platforms.

In both cases, although there are laws to enforce fair trade competition, the use of discretion in translating laws into practice has led to gaps and interference by political parties and those who hold economic power in the country reflecting the lack of trust and fairness.

While trading goods and services in e-marketplace platforms, there is unfairness to small traders. The suggestions aim at amending trade laws, and the state should support small businesses engaged in business seeking sustainable growth at the same standard. Adjusting the context of trade competition is essential to provide more choices



for traders and service recipients. Therefore, the recommendation for addressing economic inequality is to empower the parliament to amend laws in ways consistent with fair competition in trade and the economy. Alternatively, a special commission may be established to address law enforcement issues or related mechanisms to promote fair competition and propose amendments with the involvement of political parties. To break down monopoly capital and enhance entrepreneurial potential in the retail sector, amendments to the Trade Competition Act should be pursued. Additionally, the utilization of fiscal measures to distribute wealth are crucial for furthering the development of the country's economy.

### ● Issue 3: Environmental Injustice in Two Case Studies

**1) Pak Mun Dam, Ubon Ratchathani Province; and 2) Bang Kloi Villagers, Kanchanaburi Province.**

The villagers in the area of Pak Mun Dam, Ubon Ratchathani Province, demanded fairness from the state due to economic inequality. Pak Mun villagers lived on fishing in the Mun River Basin and they were doing well. After the dam project took place, however, villagers no longer had their stable source of income. Some went from fishing to work for a living in unfamiliar fields causing demonstrations to demand compensation from the government.

In the case of Bang Kloi villagers in Kanchanaburi Province, the community is considered the largest ethnic group in Thailand and they experience inequality in access to economic opportunities due to the government's conservation policy. The culture of the community was based on living in the forest and subsisting through shifting cultivation. Government policy and the traditional way of life of this minority were not compatible. The state chose to follow its policies without addressing this cultural minority.

Both cases reflect that the allocation of natural resources and environmental management are still centralized. The government administrators work according to law without a participatory process. Proper solutions include fair environmental justice mechanisms to create shared ownership with the locals, being open to listening to different opinions to settle issues effectively, and enhancing the strength of people's rights and participation. If the public is strong, willingness to accept the government's project with joining hands will be developed with the importance of natural resources and environment of the country taken into account.

## ● Issue 4: Communication for Social Justice in Two Case Studies

1) communication on political conflicts in the case of ending a young

people's political rally on October 16, 2020; and 2) communication dynamics during the COVID-19 outbreak.

In both cases, the primary root cause is the dissemination of fake news to sow confusion and legitimize one's own perspective. In the context of political conflicts, there is often no clear legal definition or scope for the term "fake news", creating a gap in its management. Fake news can become a political tool to manipulate individuals with different political opinions. The interpretation of what constitutes "distorted computer data" or "false computer data" under Section 14 of the Computer Crime Act 2017 (No. 2) is from the state, potentially allowing the monopoly of the determination of truth and falsehood. This interpretation can vary depending on the perspective of each side. One solution is the enactment of laws designed to effectively control fake news. However, there are numerous other methods to combat fake news in fragile situations, such as during a pandemic. One of the most effective methods is to enhance media literacy, fact-checking initiatives, the quality of mass media, responsible technology development, and the role of various sectors through collaboration in fact-checking efforts. Social media platforms also have their own measures for addressing false information and disinformation, including removing such content, reducing the visibility of accounts, and using warning labels to alert users. These actions can be seen as forms of platform self-regulation without only relying on government legal measures.

## บทสรุปผู้บริหาร

เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางสังคม (Social Crisis) เกิดขึ้นหลายกรณี อันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายภาคส่วน เช่น สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อเรื้อรัง ทุจจริตคอร์รัปชัน กระบวนการยุติธรรม การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหา เป็นต้น สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้อาจเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) และกลายเป็นวิกฤตทางสังคมในระยะยาว นิยามของคำว่าวิกฤตสังคม หมายความว่าภาวะที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตราย เป็นรูปแบบที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ หากเกิดวิกฤตสังคมแล้วจะนำไปสู่การตัดสินใจหรือเหตุการณ์หรือการดำเนินการที่เป็นจุดเปลี่ยน แล้วอาจทำให้เกิดผลที่ดีขึ้นหรือแย่ลงจากเดิมก็ได้

ดังนั้น การศึกษาประเด็นที่อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมจึงมีความสำคัญ เพื่อเป็นแนวทางในการเปิดพื้นที่ทางสังคมในการแสวงหาแนวทางป้องกันวิกฤตทางสังคมที่จะเกิดขึ้น และเป็นการเปิดพื้นที่สื่อสารทำความเข้าใจของแต่ละฝ่าย ตลอดจนสามารถแปรเปลี่ยนให้เงื่อนไขที่อาจทำให้เกิดวิกฤตสังคมกลับกลายเป็นพลัง

ในการพัฒนาสังคมประเทศต่อไปได้ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษากรณีวิกฤตสังคมที่เกิดขึ้นแล้ว เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤตสังคมในประเทศไทย เพื่อศึกษาวิจัยแนวทางการป้องกันวิกฤตสังคม และเพื่อเสนอแนะนโยบายเพื่อป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคต

ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาจึงได้ออกแบบการดำเนินการศึกษาแบบผสมผสานวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษากรณีศึกษาต่าง ๆ รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ผลงานวิจัย ข่าว บันทึก สื่อ และเอกสารทางสถิติต่าง ๆ เพื่อรวบรวมกรณีศึกษาที่เป็นวิกฤตทางสังคมทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการ ประชุมกลุ่ม และการรับฟังสาธารณะทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Clubhouse เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยประชุมกลุ่มผู้สนใจ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วจึงทำการประมวลข้อมูล ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์แนวโน้ม และวิเคราะห์ทางสถิติ จัดทำฉากทัศน์วิกฤตทางสังคมของประเทศไทย สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบโจทย์ของการศึกษา และเสนอแนวทางแก้วิกฤต และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

แนวคิดที่สำคัญของงานวิจัยนี้ คือ แนวคิดวิกฤตสังคม ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นรูปแบบเหตุการณ์ทางสังคมที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ เป็นสถานการณ์ที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตรายและรู้สึกถึงความไม่แน่นอน โดยสภาพความขัดแย้งนั้นอาจยังคงอยู่และยังไม่ได้มีการจัดการ หรืออาจยังคงอยู่แต่ก็สามารถจัดการได้ด้วยข้อตกลงร่วมกัน หากต้องการให้เห็นรูปธรรมชัดเจนของวิกฤตสังคมให้ชัดเจนมากขึ้น ก็อธิบายได้ว่า วิกฤตสังคมอาจเป็นได้ทั้งเหตุและผล กล่าวคือ หากมองวิกฤตสังคมเป็นเหตุก็รับรู้ได้ว่าสิ่งนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ยาวนาน

หยิ่งลึกลับ หากมองเป็นผลก็ให้รู้ว่าวิกฤตสังคมเกิดมาจากหลายเหตุ ชับซ้อน และทับถมมายาวนานเช่นกัน หากมองเป็นบริบทแวดล้อมที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ วิกฤตสังคมจะมีลักษณะคล้ายเป็นเหตุแต่ก็ยังไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดเรื่องราว หากมองเป็นประเด็นศึกษาวิกฤตสังคมก็จะถูกใช้เป็นบทเรียน วิกฤตสังคมยังถูกมองเป็นแม้กระทั่งจุดคานงัดที่ทำให้คนในสังคมตื่นตัวและบอกว่าต้องมีการแก้ไขปัญหาเรื่องนั้น ๆ ได้แล้ว ส่วนจะคาดการณ์ป้องกันแก้ไขเป็นอย่างไรนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยที่นำไปสู่การค้นหาคำตอบ

วิกฤตสังคมปรากฏอยู่ในหลายสถานะทั้งในแง่ของการเป็นสาเหตุของเหตุการณ์ บางครั้งถูกใช้เป็นบริบทแวดล้อมเพื่อศึกษาประเด็นหรือเรื่องราว บางครั้งถูกใช้เป็นประเด็นในการศึกษา และที่คุ้นเคยกันดีก็คือถูกใช้เป็นผลจากการกระทำหรือเหตุการณ์ หรือแม้กระทั่งถูกใช้เป็นหลักสำคัญที่จะบอกว่าจะต้องมีใครหรือหน่วยงานใดมาจัดการกับปัญหาหรือวิกฤตสังคม การจัดการกับวิกฤตสังคมจึงต้องให้หลายภาคส่วนได้ร่วมกันระบุมุมมองอะไรคือจุดสนใจหรือวิกฤตสังคม อะไรคือสัญญาณหรือจุดเริ่มต้นที่แท้จริง จากนั้นมาร่วมกันพิจารณาว่าในกระบวนการสังคมเกิดอะไรที่เป็นปัจจัยเร่งที่นำไปสู่วิกฤตบ้าง แล้วจึงหาแนวทางว่าจะจัดการกับวิกฤตสังคมเหล่านั้นอย่างไร

นอกจากนี้ งานวิจัยยังได้นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์ทางสังคมในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบแบ่งปันอำนาจ การบริหารจัดการบ้านเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองภาคพลเมือง และการสร้างความสมานฉันท์ ซึ่งคณะผู้ศึกษาวางไว้ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่จำเป็นต่อกระบวนการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขวิกฤตสังคม เป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องดำเนินการร่วมกัน และท้ายที่สุดเป็นแนวคิดว่าด้วยอนาคตศึกษา เพื่อเป็นแนวทางการวางจุดหมายร่วมกันของคนในสังคม

## 1. กรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

กรณีศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมใน 3 กรณีศึกษาด้วยกัน ได้แก่

- ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม กรณีปัญหากรือเซะ - ตากใบ จากอดีตสู่เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้
- ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม
- กระบวนการยุติธรรม : การสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สังคม

### 1.1 ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม กรณีปัญหากรือเซะ - ตากใบ จากอดีตสู่เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้

#### สภาพปัญหา

เมื่อกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีหลายเรื่องที่ต้องนำมาพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นคำจำกัดความของคำว่ากระบวนการยุติธรรม การทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่พิเศษเฉพาะ “หุ้นส่วนประชาชน” กับการแก้ไขปัญหาคriminal กระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ และมีประเด็นที่ทำให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมหรือความยุติธรรมที่ล่าช้าหลายประเด็น

เหตุการณ์กรือเซะเป็นเหตุรุนแรงที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในรอบ 18 ปี ไฟใต้ โดยเหตุเกิดตั้งแต่เช้ามืดของวันที่ 28 เมษายน เมื่อ 17 ปีที่แล้ว มีกลุ่มวัยรุ่นและชายฉกรรจ์บุกโจมตีป้อมจุดตรวจของทหารและตำรวจ รวมทั้งมีสียึดกรือเซะด้วย

เป็น 11 จุดใน 3 จังหวัด คือ จ.ปัตตานี ยะลา และสงขลา หนึ่งในนั้นคือ “จุดตรวจบ้านกรือเซะ” ต.ตันหยงลูโละ อ.เมืองปัตตานี มีการยิงต่อสู้กัน ทำให้กลุ่มวัยรุ่นและชายฉกรรจ์ที่บุกโจมตีวังหลบหนีเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ ซึ่งมีประชาชนปฏิบัติศาสนกิจด้านในอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง ต่อมาเจ้าหน้าที่ทั้งทหาร ตำรวจ ได้นำกำลังปิดล้อมมัสยิดเอาไว้ตั้งแต่เช้าจนถึงบ่าย ก่อนตัดสินใจใช้อาวุธหนักยิงถล่ม จนทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 30 ราย ส่วนจุดอื่น ๆ ก็มีผู้เสียชีวิตทุกจุด รวมแล้ว 109 คน และเมื่อปลายปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้จ่ายเงินเยียวยาในอัตราใหม่ให้กับครอบครัวผู้สูญเสียในเหตุการณ์กรือเซะ ทั้งหมด 109 ราย ในจำนวนนี้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ 2 นาย รวมจ่ายเงินเยียวยาทั้งสิ้น 302 ล้านบาท

ในแง่ทฤษฎีและการศึกษาความเป็นไป ตลอดจนจรรยาบรรณบางส่วนที่เคยสัมผัสพื้นที่แบบไม่ได้ถือปืน กลับเห็นว่ารากเหง้าของปัญหายังคงเป็นเรื่อง “ความยุติธรรม” และ “ความเหลื่อมล้ำ” ทำให้เกิดความรู้สึกเกลียดชังรัฐแพร่กระจายไปในกลุ่มคนหลายกลุ่มในพื้นที่ และสิ่งสำคัญที่สุดของการอำนวยความสะดวกการยุติธรรมที่ไม่เหลื่อมล้ำคือประชาชนเข้าถึงง่าย สะดวก ปลอดภัย และประหยัด แต่คำถามคือการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ชายแดนใต้มีความปลอดภัยของผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือไม่ กระบวนการจ่ายเงินเยียวยา 4 ล้าน และ 7 ล้าน เมื่อไปถามแล้วได้รับคำตอบว่าไม่ใช่การเยียวยาที่แท้จริง แต่การได้ตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการละเมิดสิทธิต่างหากคือ การเยียวยาที่แท้จริง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน เช่น การฆ่านอกระบบกฎหมาย การวิสามัญฆาตกรรม และศาลเตี้ย ทั้งสามคำนี้เป็นรูปแบบของการละเมิดสิทธิในชีวิตที่ร้ายแรง รวมทั้งการเสียชีวิตในระหว่างการควบคุมตัวก็เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตอีกรูปแบบหนึ่ง ตัวอย่างเช่น



ระหว่างปีพ.ศ. 2553- 2559 ผู้ต้องหาคดีความมั่นคงหรือผู้ที่ถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้กังวลใจมากที่สุดคือ *ความปลอดภัยหลังจากได้รับการปล่อยตัว* โดยข้อมูลได้จากกลุ่มด้วยใจที่ได้รวบรวมรายชื่ออดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคง ผู้ที่ถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายพิเศษ และบุคคลในครอบครัว ที่ถูกยิงได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึง ปี พ.ศ.2559 ว่ามีจำนวน 20 ราย โดยเฉลี่ยปีละ 4 ราย ในช่วงเวลานั้น และด้วยสถานการณ์เช่นนี้ก็เป็นสถานการณ์ที่เพิ่มความหวาดระแวงและไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ มักเป็นการลอบสังหารโดยไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ และเกือบทุกกรณีเป็นการลอบสังหารอดีตผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ

**วิเคราะห์รากเหง้าความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในสนับสนุนน  
วิกฤตการณ์หรือชะ-ตากใบ และนำมาสู่ปัญหาความไม่สงบในปัจจุบัน**

**1) สาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัด  
ชายแดนใต้**

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 18 ปี ที่ได้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน รวมถึง ประชาชนในพื้นที่ตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมีลักษณะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ มากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งในบางกรณีหรือบางเหตุการณ์เจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

## 2) สาเหตุย่อยของความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

ความเหลื่อมล้ำมิติอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้ การกำหนดนโยบายเรื่องพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ สะท้อนถึงความไม่เข้าใจการลงไปปฏิบัติเรื่องพหุวัฒนธรรมพื้นที่อย่างแท้จริง การเจรจาที่ไม่มีสัญญาณความจริงใจ จริงจัง จากฝ่ายการเมือง ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนใต้ไม่ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้มีปัญหาที่ซับซ้อน เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ และปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในพื้นที่ เป็นต้น

## 3) ตัวเร่งปฏิริยาของวิกฤตของวิกฤตการณ์ความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

ความขัดแย้งอัตลักษณ์ (Identity conflict) ในจังหวัดชายแดนใต้มีลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ คือ ศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และประวัติศาสตร์ปัตตานี สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในสังคมซึ่งทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงหรือทำให้ผู้คนไม่น้อยยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อาศัยเงื่อนไขทางชาติพันธุ์ผสมผสานกับศาสนามาเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตนในนามของอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิม อีกทั้งปัญหาด้านภาษาและการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันในเรือนจำ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่มีความสามารถด้านภาษามลายูที่ผู้ต้องขังใช้สื่อสารกันและใช้สื่อสารกับญาติ มีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายที่ผู้ต้องขังไม่สามารถและ/หรือไม่ยอมเขียนจดหมายเป็นภาษาไทย อาจจะเป็นเนื่องจากไม่สามารถเขียนภาษาไทยและ/หรือญาติไม่สามารถอ่านภาษาไทยได้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ไว้วางใจ

## ความเสี่ยงและปัจจัยเร่งในการเร่งปฏิริยาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้

- 1) การทำงานของภาครัฐด้านกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อำนวยความสะดวกและความเป็นธรรมอย่างแท้จริง
- 2) บริบททางสังคมที่ยังไม่มีความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม เช่น รอยแผลความทรงจำในประวัติศาสตร์ ภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างคนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐ
- 3) กฎหมายพิเศษในพื้นที่ที่ยังคงดำรงอยู่โดยอ้างความมั่นคง

## แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์สังคมในกรณีความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

- 1) การปรับกฎหมายของการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ
- 2) การบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหลักการสากลและหลักนิติธรรมต่อผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีความมั่นคง
- 3) สร้างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อการเปลี่ยนผ่านอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น การแก้ไขฟื้นฟู และนำทุกฝ่ายกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและสมานฉันท์
- 4) การใช้กระบวนการพูดคุยสมานฉันท์ในการขับเคลื่อนทุกระดับ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมและมายาคติแต่ละมิติในพื้นที่

### ข้อสรุปและเสนอแนะ

- 1) การสร้างความรู้และความเข้าใจเรื่องกระบวนการยุติธรรมให้แก่คนในพื้นที่ โดยการสร้างกระบวนการรับรู้ และการสร้างความรู้เข้าใจในคำจำกัดความว่า ความยุติธรรม พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ร่วมกัน
- 2) การทำงานขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่
- 3) การขับเคลื่อนวาระเรื่องความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ให้เป็นวาระระดับชาติ

## 1.2 ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ยุติธรรมทางการเมือง: กรณีการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมือบการเมือง

### สภาพปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมาได้เกิดปรากฏการณ์การชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่จากหลากหลายกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่ ซึ่งมีข้อเรียกร้องสำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ การชุมนุมเคลื่อนไหวและข้อเรียกร้องเหล่านี้ได้สร้างความสั่นสะเทือนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมไทย จนนำไปสู่การสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง และการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมและแกนนำผู้ชุมนุมมากกว่า 2,000 คน เป็นอย่างน้อย การดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมจำนวนมากถูกมองว่าคดีเหล่านี้เป็น “คดีการเมือง”

อันมีมูลเหตุมาจากแรงจูงใจทางการเมือง และสังคมเริ่มตั้งคำถามถึง “ความไม่ปกติ” ของกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ทั้งการดำเนินคดีด้วยข้อหาร้ายแรง การคุมขังผู้ต้องหาก่อนที่จะศาลจะมีคำพิพากษา เป็นระยะเวลาานานและไม่อนุญาตให้ประกันตัว

สังคมจึงได้เห็น “ความอยุติธรรม” ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม มือบการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา โดยพัฒนาการของการเคลื่อนไหว ของมือบการเมือง หมุดหมายแรกที่น่าไปสู่การจุดชนวนการเคลื่อนไหวของมือบ การเมืองคนรุ่นใหม่ คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่วินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ ภายหลังจากนั้นปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นทันทีคือการเกิดขึ้น ของ “แฟลชม็อบ” ในหมู่นักเรียนนักศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ และการชุมนุมอื่น ๆ เช่น กลุ่มเยาวชนปลดแอก (Free Youth) กิจกรรม #วิ่งกันนะ แสมทาร์ กิจกรรมการชุมนุมในชื่อ “แฮร์รี่ พอตเตอร์” ในชื่อกิจกรรม #เสกคาถา ผู้พิทักษ์ปกป้องประชาธิปไตย การชุมนุม #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน การชุมนุมที่เข้าร่วม ทำพิธีฝังหมุดคณะราษฎร 2563 กลุ่มนักเรียนเลว เป็นต้น จนกระทั่งในปี 2564 ที่มีการยกระดับการชุมนุม การสลายการชุมนุม และการดำเนินคดี ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่แหลมคมและเข้มข้นยิ่งขึ้น

ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2563 ซึ่งเริ่มต้นการชุมนุมเยาวชนปลดแอก จนถึงวันที่ 25 ธันวาคม 2564 มีผู้ถูกดำเนินคดีจากการชุมนุมและแสดงออกทาง การเมืองไปไม่น้อยกว่า 1,747 ราย คิดเป็นจำนวน 980 คดี จากจำนวนคดีทั้งหมด มีจำนวน 150 คดี ที่สิ้นสุดไปแล้ว โดยมากเป็นคดีที่ตำรวจหรือศาลทำการลงโทษปรับ คดีจึงสิ้นสุดลง ทำให้ยังมีคดีอีกไม่น้อยกว่า 830 คดี ยังอยู่ระหว่างการต่อสู้ในกระบวนการ ต่าง ๆ

## ความยุติธรรมทางการเมืองจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมีอบการเมือง ในฐานะวิกฤตทางสังคม

### 1) สาเหตุหลัก

การที่ผู้มีอำนาจใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือหยุดยั้งความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุม กำจัดผู้เห็นต่าง สร้างบรรยากาศแห่งความกลัว และทำให้กระบวนการปกติ กลายเป็นเรื่องไม่ปกติ การดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม จำนวนมากจำนวนหลักพันคน หลักพันคดีในเวลา 2 ปีถือเป็นเรื่องไม่ปกติอย่างยิ่ง ประกอบกับความไม่ปกติของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ให้ประกันตัวยังทำให้เกิดคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

### 2) ตัวขับเคลื่อน

ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของการเคลื่อนไหวของมีอบการเมืองนั้น เป็นการเรียกร้องเพื่อทำให้ประเทศก้าวหน้าในมุมมองของพวกเขา แต่ฝ่ายผู้มีอำนาจเองไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง จึงใช้การสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง และตามมาด้วยการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีเพื่อหยุดยั้งความเคลื่อนไหวที่กำลังเกิดขึ้น คือ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมกำลังถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ จนทำให้เกิดคำถามในกระบวนการยุติธรรมเองว่าเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสังคมหรือไม่

### 3) ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหามากขึ้น หรือ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 อาจจะกลายเป็น “เส้นตัด” สำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความแตกแยกในสังคมมากขึ้นกว่าเดิม

จากที่มีความแตกแยกและแบ่งขั้วที่สูงอยู่แล้ว อาจจะเป็นปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิมได้ ถึงแม้ว่าในช่วงปีที่ผ่านมาจะยังไม่มีกรณีการดำเนินคดีใด ๆ เพิ่มเติม แต่คำวินิจฉัยนี้ก็ได้กลายเป็นสัญญาณให้การเคลื่อนไหวที่ซูประเด็นการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องยุติลง

## ประเด็นที่อาจจะพลิกวิกฤตการณ์และแปรเปลี่ยนไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ร่วมกัน

แรงกดดันจากนานาชาติให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาจจะทำให้กลายเป็นประเด็นที่อาจจะพลิกวิกฤตการณ์และแปรเปลี่ยนไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ร่วมกันได้ เช่น Amnesty International ที่แสดงความกังวลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็น “คำเตือนที่อันตราย” ต่อเสรีภาพในการแสดงออก

## ผลกระทบของวิกฤตการณ์

การไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมจากการเรียกร้องทางการเมือง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กลับยิ่งทำให้สังคมแบ่งขั้วและแตกแยกมากยิ่งขึ้น ไม่มีพื้นที่ตรงกลาง และยิ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าการเรียกร้องการปฏิรูปสถาบันเท่ากับเป็นการล้มล้างการปกครอง จะยิ่งทำให้สถานการณ์ยิ่งแหลมคมมากยิ่งขึ้น และทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดคำถาม

## ข้อเสนอแนะ

ฝ่ายผู้มีอำนาจต้องยุติการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อกำจัดผู้เห็นต่าง และเปิดเวทีพูดคุยหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ เช่น กลไกรัฐสภา การกำจัดผู้เห็นต่างไม่อาจทำให้เสียงเรียกร้องเงียบสงบลงได้ทั้งหมด การยิ่งใช้กระบวนการ

ยุติธรรมและกฎหมายในการ “ปิดปาก” ผู้ชุมนุมและผู้ต่อต้านจะยิ่งทำให้ความขัดแย้งในสังคมการเมืองมากขึ้น และจะเป็นตัวบ่อนเซาะความชอบธรรม และความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมเอง

### 1.3 กระบวนการยุติธรรม: การสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่สังคม

#### สภาพปัญหาในระบบสอบสวนคดีอาญา

ปัญหาวิกฤตในระบบสอบสวนคดีอาญานับเป็นปัญหาเบื้องต้นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิกฤตศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบด้วยเป็นส่วนต้นของกระบวนการของ “ระบบอำนวยความสะดวกเป็นธรรม” ในสังคมส่งผลกระทบวงกว้างทั้งต่อผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย รวมถึงประชาชนทั่วไป ยิ่งกว่านั้น การใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตในระบบสอบสวนคดีอาญานั้นกระทบต่อหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญยิ่งในบริบทของอารยประเทศ เป็นหัวใจสำคัญของหลักการปกครองด้วยกฎหมาย ที่เรียกกันทั่วไปว่าหลักนิติรัฐ นิติธรรม กล่าวคือ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในคดีอาญา ที่บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ รวมไปถึงหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง และสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม (อรรถพล ใหญ่สว่าง, 2557, หน้า 1-2)

กรณีศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญา จุดเริ่มต้นการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ช่องโหว่จากระบบสอบสวนคดีอาญาที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทุจริต จากกรณีที่ พ.ต.อ.อิทธิสรณ์ อุทชนผล หรือ ผกก.โจ้ อดีต



ผกก.สภ.เมืองนครสวรรค์ ผู้ต้องหาพร้อมกับพวกรวม 7 คน ใช้ถุงดำคลุมศีรษะผู้ต้องหา คดียาเสพติด เป็นเหตุให้เสียชีวิต ต่อมาถูกฟ้องเป็นจำเลยคดีฆ่าผู้อื่นโดยทรามาน ด้วยความทารุณโหดร้าย โดยร่วมกับพวกใช้ถุงดำคลุมศีรษะนายจิระพงษ์ หรือ มาวิน ณะพัฒน์ ผู้ต้องหาคดียาเสพติด ถึงแก่ความตาย ใน “บ้านกาแพ” ภายใน สภ.เมืองนครสวรรค์

พนักงานอัยการสำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต 3 ได้ยื่นฟ้อง พ.ต.อ.ธิตีสรณ์ อุทชนผล กับพวกรวม 7 คน ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางเป็นคดีดำ ที่ อท.180/2564 เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2564 โดยฟ้องจำเลย 4 ข้อหาในความผิดฐาน

- (1) เป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- (2) เป็นเจ้าพนักงานของรัฐร่วมกันปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- (3) ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยทรามาน หรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย
- (4) ร่วมกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใดโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเอง หรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้าย จนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น

ต่อมาวันที่ 8 มิถุนายน 2565 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีคำพิพากษาคดีดังกล่าว โดยพิพากษาว่า พ.ต.อ.ธิตีสรณ์ อุทชนผล หรือ อดีต ผกก.โจ้ พร้อมพวก จำเลยที่ 1-5 และ จำเลยที่ 7 กระทำความผิดตามฟ้อง เป็นการกระทำ

กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษทุกกระทงความผิด โดยให้ลงโทษมาตรา 289 (5) ซ้ำผู้อื่นโดยเจตนาและกระทำด้วยการทรามานทารุณโหดร้าย ซึ่งเป็นบทหนักสุด ตามมาตรา 90 ลงโทษประหารชีวิต ส่วนจำเลยที่ 6 มีความผิดตามมาตรา 157 ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ร่วมกันข่มขืนใจให้กระทำการใดหรือ ไม่กระทำการใด ให้ลงโทษ จำคุก 8 ปี ทั้งนี้ จำเลยที่ 1-7 ให้การเป็นประโยชน์แก่ การพิจารณาคดี มีการให้เงินค่าปลงศพและบรรเทาผลร้ายให้บิดามารดาผู้เสียชีวิต รวมทั้งช่วยปฐมพยาบาลและนำส่งโรงพยาบาลจนกู้สัญญาณชีพกลับมาได้ จึงลดโทษ ให้จำเลยคนละ 1 ใน 3 คงเหลือโทษจำคุกตลอดชีวิต สำหรับจำเลยที่ 1-5 และ 7 ส่วนจำเลยที่ 6 คงเหลือโทษจำคุก 5 ปี 4 เดือน

กรณีศึกษานี้เป็นเพียงหนึ่งกรณีที่สะท้อนภาวะวิกฤตอันเป็นปัญหาในระบบ สอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยที่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตในชั้น การสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่สอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจ ตอกย้ำวิกฤตที่หยั่งรากลึก ในวงการตำรวจ โดยที่สมมติฐานปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย สูงสุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของการสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 258 ง. (2) แม้เวลาผ่านไปกว่า 5 ปี ยังไม่ปรากฏว่ามีการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาอย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ และหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีเพียงการศึกษาสภาพปัญหาและเสนอแนะ และ จัดทำร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งได้จัดรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เท่านั้น

### ประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีอาญา ซึ่งกำหนดให้อำนาจสอบสวนคดีอาญาแก่เจ้าพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ

เป็นหลัก พนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินการสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน สรุปลำนวนคดี และทำความเข้าใจได้เป็นอิสระ ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล จากฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากระบบสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ แม้เป็นระบบ แยกอำนาจสอบสวนคดีกับอำนาจสั่งฟ้องคดีอาญาออกจากกัน เช่น อังกฤษ การสืบสวน สอบสวนคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการเป็นทีมที่แบ่งความรับผิดชอบกัน เพื่อการสอบสวนคดีที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการปรึกษาขอคำแนะนำจากพนักงาน อัยการอย่างใกล้ชิด กล่าวได้ว่าแม้มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจสั่งฟ้อง คดีออกจากกัน แต่พนักงานอัยการยังคงมีอำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ การสอบสวนและทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน เพื่อตรวจสอบอำนาจสอบสวน ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (สันติ ผิวทองคำ, 2564)

ในขณะที่พนักงานอัยการมีบทบาทพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณา ลำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานจากเจ้าพนักงานสอบสวนเป็นหลัก การค้นหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นอำนาจเด็ดเสร็จ ของตำรวจ ปราศจากการกำกับดูแล ตรวจสอบและให้คำแนะนำเพื่อการสอบสวน คดีอาญาที่มุ่งพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วยพยานหลักฐานอย่าง ครบถ้วน เพื่อการชั่งน้ำหนักในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยหลักพนักงานอัยการ จะรับทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพียงพอที่พนักงานสอบสวนนำเสนอไว้ ในสำนวนการสอบสวน ซึ่งมีผลต่อการใช้อำนาจดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งไม่ว่า จะเป็นไปทางใดก็ล้วนแต่กระทบต่อหลักการรักษาความสงบสุขของสังคม การป้องกัน อาชญากรรม หลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งไม่สอดคล้องต่อหลักการสากลเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คือ หลักการปกครอง ด้วยกฎหมาย หรือ The Rule of Law

## แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการสอบสวนคดีอาญา

1) ทางเลือกที่ 1 ปฏิรูปตำรวจและงานสอบสวนคดีอาญา โดยให้อัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวน ใน 3 กรณี คือ (1) คดีที่มีโทษอาญาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป (2) คดีที่มีผู้เสียชีวิต (3) คดีที่มีการร้องเรียน

2) ทางเลือกที่ 2 ปฏิรูปโครงสร้างและงานสอบสวนทั้งระบบ โดยจัดตั้งองค์กรใหม่แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพื่อรับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาเป็นการเฉพาะ

3) ทางเลือกที่ 3 ปฏิรูปงานสอบสวน โดยปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ ควบคู่ไปกับการบูรณาการกลไกการสอบสวนคดีอาญาเพื่อการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในการค้นหาความจริงและพิสูจน์พยานหลักฐานแห่งคดี

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาเป็นการตอกย้ำปัญหาวิกฤตในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัญหารากเหง้าที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดขึ้นและมีผลโดยตรงต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ คือ ชั้นการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นด่านแรกของระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรจะเป็นผู้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อำนาจความยุติธรรมกลายเป็นอาชญากรเสียเอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตที่เกิดขึ้นในระหว่างการควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ในขณะที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ต้องค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา โดยพฤติการณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณะผ่านคลิปที่เผยแพร่ออกมานั้น โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมอย่างมาก ช้ำร้ายยังใช้ข้อได้เปรียบในฐานะผู้มีความรู้

ความเชี่ยวชาญในงานสอบสวนคดีให้การต่อสู้คดี เพื่อให้รอดพ้นจากการต้องรับโทษ จากข้อกล่าวหาที่มีบทลงโทษร้ายแรงที่สุด คือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 และมาตรา 289 (5) อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้ว ต้องจำนนต่อพยานหลักฐานสำคัญ แห่งคดีคือคลิปวิดีโอที่ยากจากปฏิเสธความผิดที่ได้กระทำฐานฆาตกรรม

จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย โดยการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างระบบสอบสวนคดีอาญา และปฏิรูปการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ รวมทั้งการบูรณาการกลไกความร่วมมือในระบบสอบสวนคดีอาญาทั้งหมด โดยมุ่งเน้นกลไกการคานอำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในงานสอบสวนคดีอาญา ข้อเสนอการปฏิรูปการงานสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ซึ่งคาดหวังว่าจะช่วยลดปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงที่มนุษย์กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้วยเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง เพราะมีโอกาสถูกจับกุม ดำเนินคดีและได้รับโทษตามกฎหมาย การดำเนินการปฏิรูปนี้หากบรรลุผลสำเร็จจะช่วยธำรงหลักนิติธรรม ทำให้หลักการปกครองด้วยกฎหมายบังเกิดขึ้นจริงในสังคมไทย

## 2. กรณีศึกษาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

หลายปีที่ผ่านมาปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ปัญหาดังกล่าวกลับมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การตั้งคำถาม การเรียกร้องจากผู้ประกอบการรายย่อย และประชาชนบางกลุ่ม เนื่องจากการอนุญาตให้เกิดการเติบโตของกลุ่มธุรกิจเอกชน

บางกลุ่มจะนำไปสู่การมีอำนาจเหนือตลาดและการผูกขาดทางธุรกิจนั้นอาจส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจในตลาดอีกจำนวนมากประสบปัญหาในการแข่งขัน และอาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศ เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัว การผูกขาดยังทำให้เกิดการเติบโตของกลุ่มธุรกิจไม่กี่กลุ่ม ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติรวมด้วย กรณีศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน 2 กรณีศึกษาด้วยกัน ได้แก่

- การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
- การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

## 2.1 การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

### สภาพปัญหา

จากการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำการศึกษาปัญหาข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งสภาพปัญหาได้ดังนี้

#### 1) ความเป็นอิสระของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

การให้คณะกรรมการสรรหาจากหน่วยงานราชการและภาคเอกชน และให้แต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้การคัดเลือกกรรมการแข่งขันทางการค้ามาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

ข้าราชการประจำ และผู้แทนของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ อาจก่อให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือมีผลประโยชน์กับกลุ่มพรรคการเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าไม่มีความอิสระ โปร่งใส แม้สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะเป็นองค์กรอิสระ แต่การพึ่งพางบประมาณจากหน่วยราชการย่อมส่งผลให้สำนักงานไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงกลายเป็นปัญหาโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ทำให้การทำงานที่และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์

## 2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย

การตีความข้อกฎหมายและการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตที่กฎหมายอนุญาต กล่าวคือ การให้อำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีมากเกินไป แม้ข้อบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 50 จะห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดหรือรักษาราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นที่เป็นคู่ค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า เป็นต้น และมาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่แข่งขันในตลาดเดียวกันกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดนั้นในลักษณะต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามการกำหนดว่าผู้ประกอบธุรกิจที่ผูกขาดคือผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวที่เหลืออยู่ในตลาด อาจทำให้เกิดการตีความความหมายการผูกขาดที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเป็นการตีความที่อาจส่งผลให้ผู้ทีละเมิดกฎหมายไม่มีความผิดตามกฎหมาย แม้จะมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดเกิดขึ้น

นอกจากนี้ การขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นกลางหรือโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง หากคณะกรรมการมีความสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกร้องเรียน ที่สำคัญคือ ในกรณีที่คณะกรรมการใช้ดุลยพินิจในการตีความให้ผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการละเมิดกฎหมายไม่มีความผิด อาจส่งผลต่อผู้เสียหายที่ไปร้องเรียนต่อศาล รวมถึงผู้ออกมาเปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดกฎหมายฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาท ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมและไม่สามารถที่จะปกป้องผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจเหนือตลาดได้ และมีผลให้การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมาย

### 3) การยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 ได้ยกเว้นการพิจารณาคดีให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา พลังงาน น้ำมัน ซึ่งการยกเว้นกรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของธุรกิจด้านสาธารณูปโภค และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการผูกขาดระบบสาธารณูปโภค เป็นต้นทางของธุรกิจอื่น ๆ ทั้งที่ในทางปฏิบัติควรนำมารวมอยู่ในการพิจารณาปัญหาอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีทั่วไป

### 4) การกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

การกำหนดให้ผู้มีความผิดต้องมีอำนาจเหนือตลาดร้อยละ 50 ขึ้นไปทำให้การบัญญัติเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกฎหมายอาจไม่สอดคล้องกับสภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากสภาพการแข่งขันในประเทศไทยเป็นการแข่งขันในตลาดขนาดเล็ก จากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า



ว่าด้วยการกำหนดตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ได้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ข้อ จะไม่ถูกตัดสินว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ด้วยเหตุนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดเช่นนี้อาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่เข้าเกณฑ์เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามเกณฑ์ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าสามารถทำการละเมิดกฎหมาย ลดการแข่งขันและกีดกันแก่งผู้อื่น โดยไม่มีความผิด

### 5) การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดซับซ้อนมากเกินไป

ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการพิจารณาดำเนินคดี เช่น บทบัญญัติของกฎหมายแข่งขันทางการค้ากำหนดให้มีการพิสูจน์ความผิดว่าผู้ประกอบการธุรกิจได้ใช้อำนาจเหนือตลาดที่นำไปสู่การลดการแข่งขันในตลาดหรือจำกัดการแข่งขัน หรือก่อให้เกิดการผูกขาดอันส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น ๆ จะเข้าข่ายความผิดต่อเมื่อมีการพิสูจน์ความผิดจนสิ้นข้อสงสัยเสียก่อนจึงจะพิจารณาว่ามีความผิด ทำให้การพิจารณาคดีกระทำได้ยาก เนื่องจากต้องแสดงหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการแสดงเจตนาของผู้กระทำว่ามีการกระทำที่เป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน เพื่อกำจัดผู้ประกอบการรายอื่น ทำให้มีข้อมูลที่ต้องพิจารณาค่อนข้างมาก อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลการแข่งขันทางการค้าที่จะเกิดขึ้นอีกด้วย การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ละเมิดกฎหมาย และที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดมักจะไม่ส่งผลในการนำมาใช้พิจารณาคดีโดยตรง การตั้งเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่สามารถเอาผิดกับผู้ประกอบการที่เข้าเกณฑ์นี้ได้ ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้ามีความยุ่งยากและซับซ้อนเกินไป ทั้งนี้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นคือ การดำเนินคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าทำได้ยากเนื่องจากจะต้องทำการพิสูจน์ความผิดและมักไม่มีผู้เสียหายไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะอาจมีค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 6) บทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการทำผิดกฎหมายได้

การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการทำผิดกฎหมายได้นั้น อาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่ไม่เกรงกลัวการลงโทษเนื่องจากเป็นโทษที่เบา ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรงและผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่อาจเลือกที่จะผลักดันให้เกิดการผูกขาดทางการค้ามากกว่าคำนึงถึงความผิดทางกฎหมาย อีกทั้งการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบการธุรกิจทำการฝ่าฝืนกฎหมายสามารถดำเนินการฟ้องร้องในคดีหมิ่นประมาทกับผู้ที่ยื่นข้อกล่าวหาเปิดเผยข้อมูล ส่งผลให้การออกมาเรียกร้องให้มีการพิจารณาการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายไม่สามารถทำได้ อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้ออกมาเรียกร้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการต่อสู้ทางคดี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงบทลงโทษขั้นต้นให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 7) การไม่เอื้อต่อเอกชนในการดำเนินการฟ้องร้องเองเพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาด

ที่ผ่านมาพบว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังไม่เคยมีการดำเนินคดีหรือมีคดีการแข่งขันทางการค้าขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแม้แต่คดีเดียว เนื่องจากตัวบทกฎหมายที่ทำให้องค์ประกอบของการเอาผิดตามกฎหมายมีเงื่อนไขที่ทำได้ยากเกินไป กฎหมายที่ไม่เอื้อต่อเอกชนในการดำเนินการฟ้องร้องเองเพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาดอาจนำไปสู่ผลกระทบหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้า อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบ

หรือผู้เสียหายอาจหมดกำลังใจในการต่อสู้ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาจอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในการไปจำกัดหรือลดการแข่งขันและกระทำการควบรวมธุรกิจหรือทำให้เกิดการผูกขาดจนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ขณะเดียวกัน การพิจารณาคดีอาญา ศาลต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานให้สิ้นข้อสงสัยก่อนพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการพิจารณาคดีต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน จึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการควบรวมธุรกิจ (merger and acquisition) ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเป็นวงกว้างได้

### วิเคราะห์สาเหตุ ผลกระทบ และความเสี่ยงจากกรณีการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

1) สาเหตุของปัญหาจากช่องว่างของกฎหมาย ได้แก่ (1) กฎหมายขาดเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่จำเป็นในการบังคับใช้ ส่งผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณามากขึ้น (2) การยกเว้นการพิจารณาให้กับรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสาธารณูปโภค (3) กฎหมายกำหนดโทษไม่สูงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวกฎหมาย (4) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ และสาเหตุอื่น ๆ ได้แก่ (1) ประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการผลิตบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และด้านการแข่งขันทางการค้า (2) ศาลอาญามีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าไม่เพียงพอ เนื่องจากยังไม่เคยมีการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าและมีการตัดสินดำเนินคดีกับผู้ละเมิดหรือผู้ถูกฟ้องร้องอย่างชัดเจน

2) สาเหตุเบื้องต้น ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ (2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่

กำกับดูแลเพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นาน รวมถึงปัญหาความเป็นอิสระคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าและความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าใจกฎหมายแข่งขันทางการค้า รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการขนาดเล็ก (4) ประเทศไทยยังไม่มี การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) อย่างจริงจัง (5) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่เชื่อมโยงกันเป็นธุรกิจการเมือง (politically connected) (6) โครงสร้างของกฎหมายที่เขียนไว้ไม่ครอบคลุมและการกำหนดเกณฑ์ด้านการแข่งขันทางการค้าไม่ชัดเจนและเพียงพอในการนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

**3) ผลกระทบ** ได้แก่ (1) ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีโอกาสในการแข่งขันมากกว่าผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก เกิดภาวะที่ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจเหนือตลาด (2) ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจและหลุดออกจากการแข่งขัน (3) ราคาสินค้าและบริการถูกกำหนดโดยผู้ประกอบธุรกิจที่ผูกขาด ทำให้อาจมีราคาสูงขึ้น (4) ทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภคลดลง เพราะนำไปสู่ตลาดผู้ขายน้อยราย (5) ความไม่พอใจจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย และผู้บริโภค นำไปสู่การฟ้องร้องและดำเนินคดี (6) ทำให้ธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับธุรกิจที่ผูกขาดในห่วงโซ่อุปทานของสินค้าหรือบริการเดียวกัน จำเป็นต้องตกอยู่ใต้อำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับธุรกิจอื่นได้

**4) ความเสี่ยง** ได้แก่ (1) การผูกขาด โดยเฉพาะในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินธุรกิจเกือบทุกประเภท (2) การปล่อยให้ธุรกิจรายใหญ่แสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทวีความรุนแรงขึ้น ประชาชน ผู้บริโภคมีทางเลือกลดลง และไม่มีอำนาจต่อรอง

5) **มาตรการ ได้แก่** (1) การตรวจสอบองค์กระอิสระโดยใช้กลไกของรัฐสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญที่สภาเป็นผู้แต่งตั้ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงควรให้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล (2) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ให้มีการกำหนดกฎหมายในการพิจารณาคดีการแข่งขันทางการค้าที่ครอบคลุม ชัดเจนและเพียงพอเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม (3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหรือองค์กรที่ฟ้องร้องผู้ประกอบการธุรกิจที่ถูกร้องเรียน ทั้งด้านค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องที่บริษัทที่ถูกฟ้องต้องรับผิดชอบ และด้านป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทของบริษัทที่ถูกร้องเรียน ควรให้เอกชนด้วยกันสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ (4) รัฐบาลควรมีนโยบายที่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม สร้างสภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่เอื้อให้ผู้ประกอบการรายเล็กรายน้อยสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้มากขึ้น ลดกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ (5) คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจที่ถูกร้องเรียน และการดำเนินงานสู่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ (6) รัฐควรเข้ามาแทรกแซงด้วยการเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลเชิงโครงสร้าง เช่น ในกรณีที่มีการควบรวมธุรกิจและพบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม หรือเกิดการผูกขาด กฎหมายควรกำหนดบทลงโทษโดยเน้นไปที่โทษทางแพ่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ให้ควรวรมกิจการต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวน 3 เท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้เสียหาย (7) การบังคับใช้มาตรการทางการคลังในการแก้ปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (8) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวมธุรกิจ โดยกำหนดให้ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการควบรวม

กิจการควรมีการทำประชาพิจารณ์และประชาคมติจากประชาชนเสียก่อนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจ (9) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมหรือหลักเกณฑ์ด้านพฤติกรรมสำหรับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (10) ควรเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม การแสดงข้อมูลด้านการแข่งขันและการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (11) ควรเขียนกฎหมายให้เข้าใจง่าย ใช้ภาษาที่ไม่ยากเกินไป ส่งเสริมภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านกฎหมายแข่งขันทางการค้ามากขึ้น

### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การแข่งขันที่เป็นธรรมเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีของสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการธุรกิจเอสเอ็มอีให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่น ๆ ในตลาดได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังช่วยให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของโครงสร้างธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการกระจายรายได้ไปสู่ชุมชน การแข่งขันที่เป็นธรรมยังทำให้ผู้ประกอบการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการที่มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมือง และโครงสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยส่งผลให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมทำหน้าที่ได้อย่างจำกัด ปัญหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจการเมือง

ปัญหาบริษัทขนาดใหญ่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ การอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ (rent seeker) และใช้ความได้เปรียบในการเข้าใจโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเพื่อขยายผลประโยชน์ทางธุรกิจ สภาพการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอาจก่อให้เกิดการควมรวมธุรกิจ ในลักษณะข้ามธุรกิจ (cross the broad) มากขึ้นในอนาคตหากโครงสร้างทางกฎหมาย โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยเพื่อส่งเสริมให้สังคมมีการแข่งขันมากขึ้น

พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเรียบร้อยแล้วและบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2560 แต่ข้อบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เกิดความเป็นธรรม นอกจากนี้ กฎหมายแข่งขันทางการค้ายังขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การพิจารณาส่วนมากต้องใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ มากกว่าพิจารณาตามข้อบัญญัติของกฎหมาย เช่น เกณฑ์การใช้อำนาจเหนือตลาดไปลดหรือจำกัดการแข่งขัน เกณฑ์การผูกขาดที่ได้กำหนดไว้ว่าให้เหลือผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในตลาดจึงทำให้ไม่มีการฟ้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกร้องเรียน กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายแข่งขันทางการค้ามีข้อจำกัดที่สำคัญคือการกำหนดเกณฑ์ที่ทำให้การเอาผิดผู้ฝ่าฝืนทำได้ยากเกินไป ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจนและมีความยืดหยุ่น และทำให้กฎหมายเกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแบ่งรายละเอียดแนวทางการแก้ไขได้ดังนี้

**1) การแก้ไขกฎหมายแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ได้แก่**

- (1) การแก้ไขที่มาของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (2) การกำหนดหลักเกณฑ์

พิจารณาเอาไว้ชัดเจน เพื่อป้องกันการให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการใช้ดุลยพินิจของตนเองในการตัดสินใจ เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (3) การแก้ไขกฎหมายหมวด 5 เรื่องการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย และ (4) การแก้ไขกฎหมายหมวด 6 เรื่อง บทกำหนดโทษ

**2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ได้แก่** (1) ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียนและการดำเนินการของสำนักงานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (2) ควรมีการเปิดเผยคำวินิจฉัยรวมและคำวินิจฉัยเฉพาะของกรรมการแต่ละรายต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ว่าเป็นไปตามหลักวินิจฉัยที่ถูกต้องเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (3) ควรมีหน้าที่สนับสนุนความรู้และงบประมาณให้ภาคเอกชนดำเนินการฟ้องร้องคดี หรือทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีแทนเอกชนและประชาชนในกรณีที่เป็นการควบรวมธุรกิจ หรือการกระทำทางการค้าที่สำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม และ (4) ควรรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ประกอบธุรกิจก่อนนำไปฟ้องศาล

**3) การสนับสนุนจากภาครัฐ ได้แก่** (1) ภาครัฐควรเข้ามาส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม โดยลดอัตราภาษีในการประกอบธุรกิจ ส่งเสริมการเข้าถึงเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้างแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจ และส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจ (2) ควรสนับสนุนทรัพยากรในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และการผลิตบุคลากรในด้านนี้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส



และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (3) ควรให้ประชาชนผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียโดยตรงได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขกฎหมายร่วมกับตัวแทนจากภาครัฐ และ (4) ควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

4) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ได้แก่ (1) ควรให้อำนาจแก่รัฐสภาให้สามารถทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันทางการค้าและระบบเศรษฐกิจมากขึ้น หรืออาจใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และ (2) พรรคการเมืองควรมีนโยบายส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม การทลายทุนผูกขาดและเพิ่มศักยภาพให้ผู้ประกอบการรายย่อย ผ่านการผลักดันการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า การกำหนดให้มีการใช้มาตรการทางการคลังในการสลายความมั่งคั่งของกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

## 2.2 การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

### สภาพปัญหาจากความเป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

ความก้าวหน้าเติบโตของเทคโนโลยีทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างการซื้อขายสินค้าและบริการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการซื้อขายตามรูปแบบดั้งเดิม แต่เปลี่ยนไปเป็นรูปแบบ e-commerce หรือการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ที่อาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เช่น เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ในการซื้อขายสินค้าและบริการไปอย่างสิ้นเชิง ช่องทางสำหรับการซื้อขายสินค้าและบริการในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นที่นิยมและรู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย

คือ e-marketplace platform ซึ่งเป็นตลาดกลางหรือพื้นที่กลางในการซื้อขายสินค้าและบริการ เช่น Shopee, Lazada, JD Central, Nocnoc, Amazon, Alibaba, ebay เป็นต้น เปรียบเสมือนตลาดสินค้าออนไลน์ (product online marketplace) ซึ่งครอบคลุมการเป็นช่องทางในการซื้อขายสินค้าและบริการ การให้บริการชำระเงินออนไลน์แบบครบวงจร พื้นที่ในการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย และยังเป็นพื้นที่การให้ข้อมูล ข่าวสาร การอบรมเพื่อพัฒนาธุรกิจออนไลน์ จากการศึกษาสภาพปัญหาจากความไม่เป็นธรรมใน e-marketplace platform พบว่า

**1) การกักรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในระบบนิเวศทางธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม** เนื่องจากการขยายตัวของการซื้อขายสินค้าและบริการผ่าน e-marketplace platform ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทำให้บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่จากเดิมมุ่งเน้นการเป็นตลาดกลางสำหรับการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ แต่ในเวลาต่อมาได้ขยายการดำเนินธุรกิจไปในกิจการอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องกันในระบบนิเวศทางธุรกิจของ e-commerce ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตลาด (marketing) การทำธุรกรรม (payment) การขนส่งและบริการคลังสินค้า (logistics) ทำให้เกิดสภาพการกักรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในระบบนิเวศทางธุรกิจของบริษัท แม้ว่าในทางหนึ่งการเติบโตของธุรกิจ e-marketplace platform จะทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันในระบบนิเวศทางธุรกิจมีความเติบโตตาม และทำให้เกิดธุรกิจ start-up ใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการขนส่ง (logistics) และบริการคลังสินค้า (fulfillment) อย่างไรก็ตาม บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ในเวลาต่อมาได้ขยายการดำเนินธุรกิจเหล่านั้นเช่นกัน การขยายธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่กักรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำจึงเป็นการเพิ่มอำนาจเหนือตลาด และทำให้ธุรกิจที่ดำเนินการเกี่ยวข้องในระบบนิเวศทางธุรกิจเกิดความเสียเปรียบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) การขยายตัวของร้านค้าต่างชาติและการครองส่วนแบ่งการตลาดของสินค้าต่างประเทศ การมีจำนวนร้านค้าของชาวต่างชาติจำนวนมากและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ร้านค้าของคนไทยเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันทางด้านราคาและความหลากหลาย ทำให้สินค้าประเภทเดียวกันหรือคุณลักษณะใกล้เคียงกัน มีราคาที่ถูกกว่าหรือเท่ากัน แม้ในทางหนึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคที่ทำให้ได้ราคาสินค้าในราคาต่ำ แต่ในทางหนึ่งก็ทำให้ร้านค้าของคนไทยเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันกับร้านค้าของชาวต่างชาติไปโดยปริยายนอกเหนือจากการมีร้านค้าที่เป็นของคนต่างชาติหรือร้านค้าของคนต่างชาติที่ใช้บัญชีคนไทยเป็นส่วนใหญ่ใน e-marketplace platform แล้ว ร้านค้าของคนไทยเองก็นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะสินค้าจากประเทศจีน ซึ่งนั่นหมายความว่า ทำให้สินค้าจากต่างประเทศครองส่วนแบ่งการตลาดใน e-marketplace platform ที่เป็นที่นิยมของผู้บริโภคคนไทย ซึ่งได้แก่ Shopee, Lazada, JD Central จึงส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตสินค้าคนไทยที่ผลิตในประเทศ

3) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากร้านค้า ซึ่งเจ้าของตลาดหรือบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ได้เรียกเก็บ “ค่าเช่าแผง” จากร้านค้าในแพลตฟอร์มไม่ต่างจากเจ้าของตลาดทั่วไป แบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการขาย (sale transaction fee) ค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรม และค่าธรรมเนียมสำหรับร้านค้าที่เข้าร่วมการส่งเสริมการขาย (campaign) ค่าธรรมเนียมเหล่านี้ล้วนแปรสภาพเป็นต้นทุนของร้านค้า จึงอาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายขายสินค้าและบริการในราคาขายที่ไม่ได้สูงกว่าต้นทุนมากนัก ทำให้ได้กำไรน้อย จึงต้องมุ่งเน้นให้ขายได้ในปริมาณมากขึ้น ฉะนั้น ผู้ประกอบการจำนวนมากจึงอาจจะเลือกใช้วิธีเข้าร่วมโปรแกรมการส่งเสริมการขายของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform เพื่อเพิ่มการมองเห็น (engagement) กระตุ้นการขายและหาโอกาสสร้าง

กำไรเพิ่ม ขณะที่ผู้ประกอบการบางรายอาจไม่มีศักยภาพมากพอในการสร้างกำไรเพิ่มด้วยแนวทางนี้ ขณะเดียวกัน การส่งเสริมการขายของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform บางรายการอาจมีเงื่อนไขที่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นอีกด้วย

#### 4) การส่งเสริมการขายที่ส่งผลต่อการถูกลดการมองเห็น (Engagement)

ร้านค้าหลายร้านจำเป็นต้อง “เพิ่มการมองเห็น” (engagement) ด้วยการจ่ายเงินโฆษณา หรือการเข้าร่วมโปรแกรมการส่งเสริมการขาย (campaign) กับบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform แต่ในทางตรงกันข้าม วิธีการเพิ่มมองเห็นให้กับร้านค้า บางร้านกลับเป็นการ “ลดการมองเห็น” สำหรับร้านค้าบางร้านด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ร้านค้าหรือผู้ประกอบการที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการเข้าร่วมการส่งเสริมการขายต่าง ๆ ของ e-marketplace platform ทำให้ร้านค้าดังกล่าวไม่อยู่ในการรับรู้หรือการมองเห็นของผู้บริโภคไปโดยปริยายวิธีการส่งเสริมการขายของ e-marketplace platform กลับเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นได้เช่นกัน

5) ร้านค้าที่ไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และไม่เสียภาษีตามกฎหมายร้านค้าใน e-marketplace platform จำนวนมากที่เพิกเฉยต่อเรื่องเหล่านี้ มิได้มีการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการติดตามตรวจสอบกรณีที่เกิดการหลอกลวงผู้บริโภค ขณะเดียวกันยังทำให้ร้านค้าเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจหากถูกตรวจสอบอีกด้วย ทำให้ร้านค้าเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจที่อาจจะโดนเรียกเก็บภาษีย้อนหลังได้

6) การคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากการซื้อขายสินค้าผ่าน e-marketplace platform เป็นการซื้อขายสินค้าออนไลน์ที่ผู้บริโภคไม่สามารถสัมผัสสินค้าจริงก่อนตัดสินใจซื้อและชำระเงินได้ ทำได้เพียงการอ่านรายละเอียดสินค้าและดูรูปภาพของสินค้าตามที่ร้านค้าให้ไว้ ทำให้โดยส่วนใหญ่มักจะเกิดกรณีที่ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อ

จากการหลอกลวงของร้านค้า เช่น ได้รับสินค้าที่ไม่เป็นไปตามรูปภาพหรือรายละเอียดที่ร้านค้าให้ข้อมูลไว้ ได้รับสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์หรือสินค้าผิดกฎหมาย แต่มีการปลอมแปลงข้อมูลและรูปภาพสินค้าของจริงเพื่อให้ผู้บริโภคคิดว่าเป็นสินค้าของแท้ถูกลิขสิทธิ์ รวมไปถึงกรณีที่ไม่ใช่การหลอกลวงแต่เป็นความผิดพลาดของร้านค้าที่จัดส่งสินค้าที่มีปัญหาหรือผิดพลาด เช่น สินค้ามีตำหนิ สินค้าชำรุดเสียหาย ร้านค้าจัดส่งสินค้าผิดไปจากคำสั่งซื้อ เช่น สี ขนาด รุ่น ประเภทของสินค้า เป็นต้น

แม้ว่ากรณีที่ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่ไม่ตรงตามที่สั่งซื้อยังมีช่องทางการคืนสินค้าของ e-marketplace platform ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการคืนสินค้าแล้ว ผู้บริโภคอาจไม่สามารถใช้สิทธิในการคืนสินค้าและคืนเงินได้แล้ว ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหายส่วนหนึ่งอาจจะไม่ได้ดำเนินการร้องเรียนต่อ เนื่องจากมูลค่าของสินค้าไม่มากนักเมื่อเทียบกับความยุ่งยากของกระบวนการร้องเรียนที่จะต้องดำเนินการต่อ หลายกรณีผู้บริโภคอาจจะไม่ได้เก็บหลักฐานการซื้อขายออนไลน์เอาไว้ ทำให้พลาดโอกาสในการร้องเรียนต่อไป หลายกรณีกระบวนการร้องเรียนไม่ได้มีการประสานงานต่อ ทำให้กระบวนการหยุดอยู่ที่การแจ้งความ และผู้ร้องเรียนไม่อาจทราบได้ว่าสถานะเรื่องร้องเรียนอยู่ในระหว่างกระบวนการอย่างไร

### วิเคราะห์สาเหตุความไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform ที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตในสังคม

1) สาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม คือ *ประเด็นทางกฎหมาย* ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่หลายฉบับของประเทศไทยอาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเทคโนโลยีดิจิทัล หรือครอบคลุมประเด็นที่เป็นปัญหา แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามดำเนินการแก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหา แต่หลายกรณีก็ยังคงมีความล่าช้า

จึงทำให้ช่องโหว่ของกฎหมายขณะเดียวกันการที่ร้านค้าหรือผู้ประกอบการธุรกิจ ใน e-marketplace platform จำนวนมากไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และเสียภาษีตามกฎหมายจำนวนมาก ในแง่หนึ่งเป็น *การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ให้ความร่วมมือของร้านค้าหรือผู้ประกอบการธุรกิจ* เนื่องจากคนเหล่านั้น ไม่เห็นประโยชน์หรือความสำคัญของการดำเนินการให้ถูกต้อง และประสงค์จะหลีกเลี่ยง การเสียภาษีตามกฎหมายให้แก่รัฐ และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นผลมาจากความเข้มข้น ใน *การบังคับใช้กฎหมาย* ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ในการตรวจสอบ เอาผิดและติดตามผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในประเด็นนี้

2) ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดความไม่เป็นธรรม ได้แก่ (1) สถานการณ์ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ทำให้การซื้อขายสินค้า และบริการผ่านช่องทางออนไลน์เพิ่มมากขึ้น (2) แพลตฟอร์มที่เข้าถึงผู้คนได้อย่าง กว้างขวางและหลากหลาย และ (3) พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ขึ้นชอบความสะดวกสบายและสินค้าราคาถูก

3) ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform คือ *ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี* จากร้านค้าหรือผู้ประกอบการ ที่ไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และไม่เสียภาษีตามกฎหมาย รวมถึงพัสดุ จากต่างประเทศที่ได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ในทางตรงกันข้าม สำหรับร้านค้าที่ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการจดทะเบียนพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์และเสียภาษี ก็กำลังเผชิญความเสี่ยงในกระทำผิดกฎหมาย หากถูก ตรวจสอบจากกรมสรรพากรและมีการเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง ซึ่งอาจจะเป็นยอดภาษี ที่ต้องชำระและค่าปรับจำนวนมาก ทำให้ส่งผลต่อ *ความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ* ได้นอกจากนี้ การที่ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจซื้อขายสินค้าและบริการใน e-market

place platform อย่างล้นหลาม ส่งผลกระทบโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ ทั้งผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศที่ไม่อาจแข่งขันทางด้านราคากับการไหลทะลักของสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ และเจ้าของร้านค้าที่จำเป็นต้องนำเข้าสินค้าต่างประเทศที่มีราคาถูกและหลากหลายมาจำหน่ายแทนที่จะเป็นสินค้าของคนไทยด้วยกัน

#### 4) แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

ที่ผ่านมาปรากฏให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศทางธุรกิจ ได้ดำเนินการเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ (1) การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (ภาษี e-Service) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 53) พ.ศ. 2564 ซึ่งครอบคลุมถึงบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่ให้บริการในประเทศไทย เช่น LINE Corporation ผู้ให้บริการ Line Shopping และ Google Asia Pacific Pte. Ltd. ผู้ให้บริการ Google Shopping เป็นต้น (2) ช่องทางการร้องเรียน ที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงองค์กรภาคประชาสังคมได้พยายามให้ความช่วยเหลือประชาชน กรณีที่ตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ และ (3) การกำกับดูแลตนเองของแพลตฟอร์ม (Self-regulation) โดยบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศทางธุรกิจ ได้พยายามแก้ไขปัญหาการซื้อขายสินค้าและบริการในแพลตฟอร์ม ด้วยการพัฒนาระบบและขั้นตอนการซื้อขายผ่านแพลตฟอร์มให้มีความรัดกุมและวิธีการที่เป็นการสร้างความเชื่อมั่นและมั่นใจให้กับผู้บริโภคและร้านค้า โดยจะเห็นได้จากบริการของแพลตฟอร์ม เช่น การให้บริการการชำระเงินปลายทาง (Cash on Delivery: COD) การคืนสินค้าและคืนเงิน

## ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเด็นสำคัญในการทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform ยังคงดำเนินต่อไปและเติบโตต่อไปอย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมให้กับฝ่ายต่าง ๆ ว่าพื้นที่กลางในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจลักษณะนี้ ยังคงเป็นทางเลือกในการค้นหาสินค้าที่มีความหลากหลาย น่าพึงพอใจ และไว้วางใจได้สำหรับผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสและทางเลือกในประกอบพาณิชย์กิจของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ การลงโทษผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรใส่ใจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในการตรวจสอบ ติดตาม และเอาผิดผู้ที่กระทำความผิด ขณะเดียวกันก็ร่วมกันสนับสนุนร้านค้าในแพลตฟอร์มที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งจากภาครัฐ บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม และผู้บริโภค เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ร้านค้าหรือผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีมาตรการที่ช่วยปกป้องสินค้าที่ผลิตในประเทศและผู้ประกอบการคนไทยด้วย

## 3. กรณีศึกษาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

หลายประเทศยังคงพบเจอปัญหาในเรื่องการเข้าถึงและได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่ความขัดแย้งและเรียกหาความยุติธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมได้ทางหนึ่ง นั่นคือสถาบันหลักในสังคมได้มีการกระจายสิทธิและ



หน้าที่และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันให้กับคนในสังคม และความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความยุติธรรมทางสังคม ด้วยเป็นแนวคิดที่วางอยู่บนพื้นฐานองค์กรทางสังคมเช่นเดียวกัน กรณีศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมใน 2 กรณีศึกษาด้วยกัน ได้แก่ กรณีศึกษาเขื่อนปากมูล และกรณีศึกษาชาวบ้านบางกลอย

## ● กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี

กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เป็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ชาวบ้านปากมูลได้รับจากเดิมเคยประกอบอาชีพประมงในลุ่มน้ำมูล และมีเงินเหลือเก็บทุกปี แต่หลังจากมีโครงการนี้ก็ทำให้การเข้าถึงรายได้ที่แน่นอน เช่นเคยไม่เป็นดังเก่า บางส่วนต้องไปประกอบอาชีพที่ตนไม่คุ้นเคยหรือเป็นลูกจ้าง ทำให้ชาวบ้านต้องออกมาเรียกร้องกับผู้รับผิดชอบและรัฐบาล

## ● กรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจของชาวหมู่บ้านบางกลอย เป็นชุมชนชาวกะเหรี่ยงที่ถือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย บนพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอนุรักษ์ของรัฐกับวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของชนกะเหรี่ยงที่มีการใช้ชีวิตอยู่กับป่าด้วยการทำไร่หมุนเวียน เมื่อนโยบายของรัฐและความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยไม่เป็นไปในทางเดียวกัน และรัฐเลือกดำเนินตามแนวนโยบายที่รัฐวางไว้ โดยวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยได้รับความสำคัญรองลงมา

## สาเหตุของปัญหา

(1) รัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะภาครัฐได้กำหนดนโยบายออกมาซึ่งส่งผลต่อประชาชนบางส่วนในพื้นที่นั้น รัฐยังมีมุมมองเป็นผู้พัฒนาหลัก ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมไม่มีมาตั้งแต่มีรัฐ เพราะรัฐต้องการสะสมทรัพยากรเข้ามาที่ส่วนกลาง โดยใช้กำลังหรืออำนาจของรัฐ

(2) การปฏิบัติกับกลุ่มคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน มีการเลือกปฏิบัติกับคนบางกลุ่ม ปรากฏชัดเจนจากกรณีชาวบ้านกะเหรี่ยงบางกลอย เพราะการไม่ยอมรับตัวตนของเขา กรณีชาวบ้านบางกลอยจึงเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของการเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมในเรื่องของที่ดินทำกิน

(3) กระบวนการมีส่วนร่วมที่ไร้ความหมาย มีความท้าทายต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างอีไอเอ เนื่องจากอีไอเอเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการชี้ขาดว่าโครงการพัฒนาใดจะได้รับการอนุมัติให้ก่อสร้างหรือไม่อย่างไร ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูลช่วงระหว่างก่อสร้างเขื่อน ผู้รับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างเขื่อนซึ่งต้องมีการระเบิดแก่งท้ายเขื่อน โดยยังไม่ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จก่อน แม้มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่ายให้ความเห็นถึงผลกระทบทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม หรือสุขภาพของประชาชน แต่ก็ไม่สามารถหยุดการระเบิดได้ และ กฟผ.ก็ยังไม่เปิดเผยข้อมูลด้านผลกระทบที่แท้จริง

(4) การพัฒนาและการบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย จะเห็นได้จากกรณีของชาวบ้านบางกลอย เพราะการขาดความเข้าใจวิถีดั้งเดิมของชาวบ้านที่ผูกพันกับป่าและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นผลทำให้ชาวกะเหรี่ยงประกอบอาชีพได้อย่างจำกัดและมีทางเลือกในอาชีพไม่มากนัก เมื่อถูกผลักดันออกจากพื้นที่ป่า

ก็ต้องประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปซึ่งไม่มั่นคง และเมื่อไม่มีการจ้างงานก็ยังไม่สามารถทำการเกษตรบนพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร

(5) การพัฒนาและบริหารแบบเชิงรับ ทำให้การได้มาซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมต้องเรียกร้องจึงจะได้มา ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล ช่วงหลังการก่อสร้างเขื่อน นโยบายและความไม่ต่อเนื่องของการแก้ไขปัญหาเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบหลังปี 2539 เป็นต้นมา ทำให้การชุมนุมเกิดขึ้นหลายครั้งทั้งที่หน้าทำเนียบรัฐบาล สันเขื่อนปากมูล ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี ในการชุมนุมเกือบทุกครั้ง รัฐบาลรับปากว่าจะแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้อง แต่เมื่อผู้ชุมนุมกลับไปทุกอย่างก็เหมือนเดิม แล้วต้องกลับมาชุมนุมอีกเพื่อทวงสัญญาจากรัฐบาลชุดต่าง ๆ

### ผลกระทบของปัญหา

(1) การรวมตัวของภาคประชาชน เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของเขา เป็นการกดดันอย่างหนึ่งทำให้ภาคประชาชนต้องแสดงออกเพื่อเรียกร้องสิทธิในหลายรูปแบบ เช่น การประท้วง หรือการยื่นหนังสือร้องเรียน ดังกรณีการต่อสู้ของชาวบ้านปากมูลตั้งแต่ก่อนสร้างไปจนช่วงหลังก่อสร้างเขื่อนทำให้เกิดการต่อสู้ของประชาชนในนาม “สมัชชาคนจน” ซึ่งกลายเป็นที่รวมเครือข่ายชาวบ้านยากจนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาอื่น ๆ ของรัฐ ในเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ เขื่อน ป่าไม้ ที่ดิน นโยบาย กฎหมาย โครงการพัฒนาของรัฐ เป็นต้น

(2) ความขัดแย้งของคนในสังคม ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความขัดแย้งของคนในสังคมทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงระดับประเทศ ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล รัฐมีนโยบายการสร้างเขื่อนด้วยเหตุผลเพื่อการไฟฟ้าและชลประทาน ผู้รับผิดชอบโครงการใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมชน

กรณีบางกลอยสะท้อนให้เห็นความแตกแยกทางความคิดของคนในสังคม การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนของผู้ที่อยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่ป่า กับแนวคิดเชิงอนุรักษ์

(3) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคม ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และผลกระทบนั้นได้มีผลต่อเนื่องไปถึงคนที่อาศัยโดยรอบพื้นที่

(4) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น นโยบายหรือการพัฒนาที่เกิดขึ้นที่โดยอ้อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นั้นอย่างแน่นอน หากแต่ผลกระทบนั้นได้ทำให้คนทุกกลุ่มในสังคมนั้นได้รับผลประโยชน์และผลกระทบอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่

(5) ภาระในการจัดการปัญหาของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น การกำหนดนโยบายของรัฐและดำเนินนโยบายอย่างไม่มี การประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ทำให้ผลที่ตามมากลายเป็นภาระในการบริหารจัดการ ปลายทางของปัญหาคือเกิดคดีความฟ้องร้องซึ่งถือเป็นกระบวนการที่เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก

(6) ความหวังกังวลของนานาชาติ กรณีกะเหรี่ยงบางกลอยที่อาจมีคำสนายตาของคนบนเวทีโลกในประเด็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ไม่สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

### การแก้ไขปัญหาคือผ่านมา

ทั้งสองกรณีมีลักษณะร่วมกันคือเมื่อเกิดปัญหาแล้วผู้ที่ได้รับผลกระทบจะไปดำเนินการฟ้องร้อง หลังจากนั้นหน่วยงานที่มีการรับเรื่องร้องเรียนจะตรวจสอบ

และดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ และขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามในการสร้าง กลไกทางออกร่วมกันอย่างคณะกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์มีรายละเอียด ที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน

(1) การร้องเรียนและฟ้องร้องจากฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ กรณีปากมูล ประชาชน มีการเรียกร้องตั้งแต่ก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างไปแล้ว ส่วนกรณีบางกลอย ประชาชนก็มีการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้กลับไปอยู่ ยังพื้นที่อาศัยเดิมของตนเช่นกัน

(2) การแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหา เมื่อมีการร้องเรียนหรือฟ้องร้อง จากผู้ได้รับผลกระทบ จากทั้งสองกรณีเห็นได้ว่าหน่วยงานรัฐที่รับเรื่องร้องเรียนมีการ ดำเนินงานติดตามหน้าที่ แต่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า การแก้ไขยังไม่สามารถ จัดการที่ต้นเหตุของปัญหาได้ เพราะขาดความต่อเนื่อง และการตอบสนองยังไม่จริงจัง เพียงพอ

(3) ความพยายามหาทางออกร่วมกัน หน่วยงานรัฐมีการตอบสนองต่อ การร้องเรียนของประชาชนแล้ว ยังปรากฏว่าแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความร่วมมือ ที่จะจัดการปัญหา เห็นได้ชัดเจนในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการร่วมจากตัวแทน หลายฝ่ายในกรณีเขื่อนปากมูลและชาวบ้านบางกลอย ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อติดตามแก้ไขปัญหา และชาวบ้านใช้วิธีการ เรียกร้อง

### ความเสี่ยงหรือเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดวิกฤตสังคม

(1) การทำให้เกิดความรู้สึกไม่มีทางออก เป็นทั้งการเพิกเฉยต่อปัญหา ที่ผู้ได้รับผลกระทบเรียกร้องและความกดดันจากหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับผลกระทบ

กรณีปากมุลเห็นได้ชัดว่าเป็นความเสี่ยงจากการที่รัฐเพิกเฉยต่อปัญหาหรือไม่สามารถจัดการปัญหาได้ อาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบหาทางออกด้วยการใช้ความรุนแรง การทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่มีทางออกด้วยการกดดันก็สามารถนำไปสู่วิกฤตเช่นกัน ดังกรณีของชาวบ้านบางกลอย

(2) นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัว มีลักษณะบังคับใช้กับคนบางกลุ่ม โดยนโยบายและกฎหมายที่ออกมาใหม่ยังมีแนวโน้มที่จะกดดันคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยในสังคมออกจากพื้นที่ของนโยบายและการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับใหม่มีแนวโน้มควบคุมอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น

(3) กลไกความยุติธรรมที่อยู่ยุติธรรม จะเห็นได้จากกลไกในการดำเนินงานของภาครัฐที่สำคัญอย่างกระบวนการมีส่วนร่วม และกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสองกระบวนการนี้มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันด้วย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญอย่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ อีไอเอ ที่ถือเป็นต้นทางของการเกิดปัญหายังคงไม่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้องที่เป็นปลายทางของปัญหาก็กังไม่เอื้อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอีกเช่นกัน

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาเขื่อนปากมุลและชาวบ้านบางกลอย เห็นได้ว่ามีสาเหตุร่วมของปัญหาคือการที่รัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย การปฏิบัติต่อคนในสังคมแต่ละกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน การมีกระบวนการมีส่วนร่วมแต่ไร้ความหมาย การพัฒนาที่ขาดความหลากหลาย การพัฒนาที่เป็นแบบเชิงรับ ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุลด้านความยั่งยืน สาเหตุเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบทางบวกเพียง

อย่างเดียว คือการรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม การรวมตัวนั้นอาจจะกลายเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้ของประชาชน หากแต่ผลกระทบเชิงลบมีมากกว่า ตั้งแต่ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เพราะเกิดข้อความต่างระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้เห็นได้ชัดเจนในกรณีของเขื่อนปากมูล การพัฒนานั้นยังทำให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไปจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในการเข้าถึงทรัพยากรและเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อปัญหาเหล่านั้นได้เกิดขึ้น แน่แน่นอนว่า ย่อมส่งผลให้รัฐต้องมีภาระทางงบประมาณและการจัดการกับปัญหาที่มีผลกระทบ เป็นเหมือนลูกโซ่ตามมามากด้วย นอกจากนี้ ในโลกที่มีการสื่อสารแบบโลกาภิวัตน์ ปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีชาวบ้านบางกลอยได้ทำให้ประเทศไทยถูกสันคลอน ความน่าเชื่อถือ กลายเป็นประเทศที่ถูกมองว่าละเลยต่อสิทธิมนุษยชนในที่สุด

แนวทางเพื่อป้องกันแก้ไขที่สาเหตุหรือลดทอนความเสี่ยงอันอาจนำไปสู่วิกฤตสังคมอันเกิดจากความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1) สร้างพื้นที่ให้ผู้ได้รับผลกระทบร่วมตัดสินใจตั้งแต่ต้น การสร้างพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมตัดสินใจตั้งแต่ต้น เป็นการเอื้อให้เกิดการร่วมกันกำหนดแนวทางพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และยังช่วยทำให้เกิดการพัฒนาที่เท่าเทียม เพราะทุกภาคส่วนที่อยู่ในพื้นที่การพัฒนาแต่ละแห่ง ต่างได้รับรู้แสดงความเห็นและสะท้อนมุมมองต่อทิศทางการพัฒนาออกมาแล้ว นอกจากนี้ การรับฟังและเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมตัดสินใจอาจนำไปสู่การกระจายการพัฒนาที่เท่าเทียม

(2) แยกคู่ขัดแย้งและใช้คนกลางจัดการปัญหา เมื่อเกิดปัญหาที่ส่อเค้าจะนำไปสู่วิกฤต หนทางหนึ่งที่จะป้องกันได้คือการแยกคู่ขัดแย้งออกจากกันแล้วใช้คนกลางเข้ามาช่วยเจรจาเพื่อผ่อนคลายสถานการณ์ การลดความเสี่ยงโดยมีคนกลางนี้แต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอาจต้องลดข้อเรียกร้องของฝ่ายตนเองลงเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน

(3) เปิดเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นความจริงสู่สาธารณชนอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ช่วยลดความเสี่ยงในการไปสู่วิกฤตในเรื่องการทำให้รู้สึกไม่มีทางออก เพราะข่าวสารเกี่ยวกับกรณีได้ถูกแพร่ออกไปให้สังคมโดยรวมได้รับรู้มากขึ้นจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและเป็นกลาง

(4) รื้อปรับระบบการมีส่วนร่วมและระบบยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องมีการทบทวนแก้ไขในสองระบบที่สำคัญได้แก่ ระบบอีไอเอเข้ากับระบบกระบวนการยุติธรรม เพราะระบบอีไอเอถือเป็นการสร้างความยุติธรรมตั้งแต่ต้นน้ำก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการใด ๆ ยุติธรรม และระบบกระบวนการยุติธรรมแม้เป็นปลายทางของการแก้ไขปัญหา แต่กระบวนการยุติธรรมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนโดยหน่วยงานฝ่ายบริหารทั่วไปหรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนอย่างศาลปกครองถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นน้ำ เพราะกระบวนการปลายทางนี้สามารถย้อนกลับไปเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ของความยุติธรรมต้นทางได้

(5) ยกระดับความเข้มแข็งด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากภาคประชาชนมีความเข้มแข็งก็จะสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและมีส่วนร่วมโดยภาครัฐให้การยอมรับ กลไกหนึ่งที่สำคัญคือการรวมตัวของประชาชน และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้ต้องสถาปนาสิทธิชุมชน ให้ภาครัฐมีอำนาจน้อยลงแล้วให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อาจต้องสร้างกลไกให้อำนาจของชุมชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม



## 4. กรณีศึกษาการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

การสื่อสารได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในสังคมและอาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมได้ เช่น ความขัดแย้งในสังคม การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจนจนไม่อาจพูดคุยกันอย่างปรองดองได้ การรับข้อมูลข่าวสารที่ยากเกินกว่าจะบอกได้ว่าอะไรคือข้อมูลที่ควรเชื่อถือหรือไม่ควรเชื่อถือ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ ประกอบด้วย 2 กรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

- กรณีศึกษาการสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งเลือกศึกษาเหตุการณ์การสลายการชุมนุมมือบการเมืองคนรุ่นใหม่ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ที่มีการแพร่กระจายข่าวปลอมในสื่อสังคมออนไลน์ในวงกว้าง
- กรณีศึกษาการสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาแพร่กระจายในสังคมจำนวนมากเช่นกัน

### 4.1 การสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง

ข่าวปลอมกำลังกลายเป็นปัญหาสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคมในหลายประเทศ วิธีการจัดการจัดการข่าวปลอมในโลกนี้มีวิธีที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังเช่นกรณีข่าวปลอมในความขัดแย้งทางการเมืองของไทย

ข่าวลือในการชุมนุมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563

หนึ่งในเหตุการณ์สำคัญครั้งหนึ่งในการเคลื่อนไหวของมือบในปี พ.ศ. 2563 คือ เหตุการณ์การชุมนุมในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ซึ่ง “คณะราษฎร 2563”

แต่เดิมได้นัดหมายชุมนุมกันที่บริเวณแยกราชประสงค์ แต่ต่อมาเมื่อตำรวจหลายกองร้อยได้เคลื่อนเข้าสู่พื้นที่แยกราชประสงค์ ตั้งแนวสกัดไม่ให้ประชาชนชุมนุม จึงได้เปลี่ยนที่นัดหมายชุมนุมเป็นบริเวณแยกปทุมวัน ต่อมาตำรวจได้ประกาศให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุม และอ่านข้อกำหนด 3 ข้อตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือห้ามชุมนุมเกิน 5 คน จากนั้นตำรวจควบคุมฝูงชนพร้อมโล่และกระบองได้เคลื่อนขบวนจากแยกเฉลิมเผ่าไปบนถนนพระราม 1 มุ่งหน้าแยกปทุมวัน บริเวณที่ผู้ชุมนุมกำลังรวมตัวกันอยู่ จากนั้นตำรวจได้ประกาศผ่านรถเครื่องขยายเสียงให้ผู้ชุมนุมกลับบ้านทันที พร้อมเคลื่อนรถฉีดน้ำแรงดันสูงเข้ามาใช้ในปฏิบัติการกระชับพื้นที่ ก่อนที่จะเริ่มสลายการชุมนุมด้วยการฉีดน้ำจากรถน้ำแรงดันสูง โดยผู้ชุมนุมบางส่วนได้กางร่มต้านแรงดันน้ำ ขณะที่บางส่วนก็เริ่มขว้างปาสิ่งของใส่ตำรวจ จากนั้นก็มี “น้ำผสมสารสีน้ำเงิน” ซึ่งมีกลิ่นคล้ายแก๊สฉีดเข้าไปใส่ฝูงชน ทำให้ผู้ชุมนุมและสื่อมวลชนมีอาการแสบตาและผิว ต่างคนต่างต้องนำน้ำดื่มมาล้างหน้าล้างตา ผลจาก “น้ำสีน้ำเงิน” ทำให้มวลชนเริ่มถอยร่น ขณะที่ตำรวจก็ค่อย ๆ รุกคืบควบคุมพื้นที่ได้มากขึ้นบริเวณห้างสยามพารากอนมาถึงสยามเซ็นเตอร์ จนแกนนำต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมเคลื่อนพลไปยังจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อหลีกเลี่ยงการบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุม

เมื่อผู้ชุมนุมบางส่วนได้เคลื่อนไปยังจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เริ่มปรากฏข่าวในสื่อสังคมออนไลน์ จากเพจเยาวชนปลดแอกว่า “ห้ามเข้าไปในจุฬา จุฬาเป็นพื้นที่ปิด ไม่ได้ปลอดภัย อาจมีการปิดล้อม!” (ซึ่งต่อมาเพจดังกล่าวได้มีการลบข้อความนี้ออกไป) และมีข่าวลืออื่น ๆ ในสื่อสังคมออนไลน์ เช่น มีการใช้กระสุนยางในการสลายการชุมนุม ผู้ที่เข้าไปหลบอยู่ภายในพื้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมไปถึงการใช้กระสุนจริงทำให้เกิดความแตกตื่นและโกลาหลอย่างมากในโลกออนไลน์ จนกระทั่งมีนิติต

ที่อยู่ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างน้อย 2 คนออกมายืนยันว่า เรื่องดังกล่าวไม่เป็นความจริง ชาวปอลอมอีกชาวหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงกันเป็นวงกว้างในสื่อสังคมออนไลน์ คือ คลิปวิดีโอโรงพยาบาลที่ถูกสกัดกั้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ให้ผ่านพื้นที่ และมีการส่งต่อข้อความกันว่าคนที่อยู่ในรพยานานั้นเป็นแม่ลูก และเสียชีวิตแล้ว ซึ่งได้ทำให้เกิดกระแสและพูดถึงกันอย่างมาก เมื่อปรากฏข่าวถูกส่งต่อในโลกออนไลน์ จนเป็นกระแสในวงกว้าง

จากกรณีการแพร่กระจายของชาวปอลอมในเหตุการณ์การสลายการชุมนุม ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 สถานการณ์การชุมนุมจะเกิดข้อมูลบิดเบือน และข้อมูลผิดพลาดมักเกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์กำลังซบมุน และผู้คนที่ต้องการข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากช่องทางระหว่างบุคคล สื่อมวลชนไม่สามารถรายงานสถานการณ์ได้ จึงรายงานเพียงบางส่วน หรือไม่ได้รายงานเลย เนื่องจากปัญหาทางเทคนิค กำลังคนในพื้นที่ หรือนโยบายองค์กร เช่น ระหว่างผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวน อาจเกิดการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ หรือช่วงที่มีการสลายการชุมนุม อย่างเช่นเหตุการณ์ ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 มีการแชร์ในทวิตเตอร์ว่ามีการใช้กระสุนยางยิงประชาชนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งไม่มีหน่วยงานทางการออกมาให้ข้อมูลว่าจริงหรือเท็จ ต่อมาตัวแทนผู้ชุมนุมจึงพยายามสื่อสารผ่านช่องทางทั้งทางส่วนตัว และสื่อมวลชนว่า ไม่พบการยิงกระสุนยาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังเป็นพื้นที่ปลอดภัย อีกทั้งอาจมีการสร้างข้อมูลบิดเบือน เพราะคาดเดาได้ว่าจะเกิดปฏิกิริยาตอบสนองอย่างมาก ทั้งจากกลุ่มที่มีความเห็นเหมือนกัน และความเห็นต่างกัน ตามมาด้วยการสร้างเนื้อหา ส่งต่อ และแสดงความคิดเห็นด้วยข้อมูลบิดเบือนทั้งแบบข้อความ โดยใช้ภาพเหตุการณ์จริง แต่มีข้อความที่เป็นเท็จ หรือจับแพะชนแกะ โดยใช้ภาพเหตุการณ์จริง กับเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจผิด

กรณีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เป็นหนึ่งตัวอย่างในอีกหลาย ๆ เหตุการณ์ในห้วงเวลาของความขัดแย้งทางการเมือง ที่จะเห็นได้ว่า ชาวปละมมีผลต่อปฏิกริยาตอบสนองทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และยังทำให้ ความขัดแย้งลุกลามไปเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมได้เช่นเดียวกัน

### สาเหตุที่ทำให้การสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่ วิกฤตในสังคม

ในกรณีศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย การวิเคราะห์ว่าชาวปละม อาจจะทำให้เกิดวิกฤตทางสังคมได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาใน 2 มิติไปพร้อม ๆ กัน

(1) ด้านเนื้อหา การสร้างชาวปละมนั้นสามารถเล็งเห็นผลได้ว่าจะทำให้เกิด ปฏิกริยาทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สื่อ สังคมออนไลน์กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน การเข้าถึงและส่งต่อข้อมูลข่าวสาร สามารถทำได้ง่ายตายภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่วินาที ประกอบกับความเชื่อถือ สื่อมวลชนดั้งเดิมนั้นลดลง และในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองนั้น เป็นช่วงเวลาที่ ชาวปละมสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายเช่นเดียว มีข้อมูลข่าวสารไหลเวียนในสังคมอย่างรวดเร็ว ทั้งข้อมูลที่เป็นจริงและข้อมูลที่บิดเบือนไปพร้อม ๆ กัน และในสถานการณ์ ความขัดแย้งทางการเมืองนี้ ผู้คนมีแนวโน้มที่จะรับข้อมูลข่าวสารที่ตรงกับความเชื่อ หรืออุดมการณ์ทางการเมืองของตนเอง ประกอบกับระบบอัลกอริธึม (algorithm) ของสื่อสังคมออนไลน์เองที่มักประมวลผลเนื้อหาที่ตรงกับความสนใจของผู้ใช้งาน ซึ่งเมื่อชาวปละมถูกสร้างและส่งต่อ ก็จะมีต่อยอดความขัดแย้งทางการเมือง ในบางกรณี อาจนำไปสู่เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้น ในเชิงเนื้อหา ปฏิเสธไม่ได้ว่าชาวปละมก็เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง

เพิ่มสูงขึ้น และกล่าวให้ถึงที่สุด ในท้ายที่สุดก็ต้องมีการกำกับควบคุมเนื้อหาไม่ให้เกิดการเผยแพร่ข่าวปลอมที่จะสร้างความเสียหายได้ ซึ่งนำไปสู่อีกมิติหนึ่งที่ต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาของข่าวปลอม นั่นคือ การกำกับควบคุมเนื้อหา

(2) การกำกับควบคุมเนื้อหา กลไกในการจัดการข่าวปลอมในประเทศไทยนั้น ก็มีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกเช่นกัน เพราะในทางกฎหมายแล้วยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่า “ข่าวปลอม” มีความหมายและขอบเขตครอบคลุมมากน้อยเพียงใด กฎหมายหลักที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการข่าวปลอมคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) ในประเทศไทย ข่าวปลอมถูกทำให้กลายเป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) และเรื่องการเมือง (politicization) ฉะนั้นเมื่อกลายเป็นเรื่องความมั่นคงแล้ว วิธีคิดในการมองข่าวปลอมโดยฝ่ายความมั่นคงก็จะมองว่าข่าวปลอมเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงแห่งชาติ และจำเป็นที่จะต้องใช้ทุก ๆ วิธีการที่เป็นไปได้เพื่อรักษาความมั่นคง การใช้อำนาจในนาม “ความมั่นคง” จึงกลายเป็นช่องว่างที่ทำให้ข่าวปลอมอาจถูกใช้เป็น “อาวุธ” (weaponization) ในทางการเมืองเพื่อจัดการผู้เห็นต่างและผู้ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความแตกแยกได้เช่นเดียวกัน

### ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหา

การที่ไม่มีนิยามและขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่าข่าวปลอมในทางกฎหมาย ทำให้กลายเป็นช่องว่างที่ทำให้การจัดการข่าวปลอมอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ถูกนำมาใช้จัดการผู้เห็นต่าง ขอบเขตตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) ซึ่งการจะตีความว่าข้อมูลใดที่เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือน” หรือ “ข้อมูลคอมพิวเตอร์

อันเป็นที่จริง” ได้กลายเป็นช่องให้รัฐสามารถตีความและผูกขาดความถูกต้องได้ว่าอะไรเป็นความจริง อะไรเป็นความเท็จ ประกอบกับวิถีคิดของผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทยที่มองว่าข่าวปลอมเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ยิ่งทำให้รัฐสามารถผูกขาดในการใช้อำนาจเพื่อ “รักษาความมั่นคง” ได้ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

### ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

ข่าวปลอมเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหาย ความแตกแยกและความขัดแย้งขึ้นในสังคมได้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง แต่การไม่มีนิยามที่ชัดเจนทางกฎหมายของ “ข่าวปลอม” และการให้อำนาจรัฐในการตีความว่าอะไรคือ “ข้อมูลที่แท้จริง” อะไรคือ “ข้อมูลที่เป็นเท็จ” และการมองว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องความมั่นคง จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องให้อำนาจรัฐในการจัดการเรื่องข่าวปลอมอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและมีการเผยแพร่ข่าวปลอมผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ได้อย่างรวดเร็วและแพร่กระจายในวงกว้าง จะยิ่งกลายเป็นการให้ความชอบธรรม (justification) แก่รัฐในการออกกฎหมายรวมถึงบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น “ในนามของความมั่นคง” ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่อาจจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถดถอยลง และพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีจะค่อย ๆ ลดลง และถูกแทนที่ด้วยพื้นที่การรักษา “ความมั่นคง”

### ข้อเสนอแนะ

การออกกฎหมายกำกับควบคุมข่าวปลอมนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการจัดการข่าวปลอมเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลากหลายวิธีการ ได้แก่ การให้การศึกษาด้านการรู้เท่าทันสื่อ

การตรวจสอบข้อเท็จจริง การพัฒนาคุณภาพของสื่อมวลชน และการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีความรับผิดชอบ การแก้ไขหรือการออกกฎหมายเพิ่มเติมเป็นการให้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และในขณะเดียวกันหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็เริ่มเป็นคำถาม ฉะนั้น การจัดการข่าวปลอมในประเทศไทยไม่ควรเป็นแต่เพียงการแก้ไขหรือออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจรัฐในการ “รักษาความมั่นคง” มากขึ้นเพียงอย่างเดียว เพราะไม่อาจมีหลักประกันใด ๆ ว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจจัดการข่าวปลอมในการรักษาความมั่นคงโดยที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐและสังคม เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ และมีความสมดุลในการจัดการเรื่องข่าวปลอม โดยที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## 4.2 การสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

### สภาพปัญหาการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

นับตั้งแต่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทยตั้งแต่วงเดือนมกราคม 2563 เป็นต้นมา สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ คือ การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก ทั้งข้อมูลข่าวสารรายงานสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรการของภาครัฐ แนวทางการปฏิบัติตนเพื่อป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมไปถึงข้อมูลใหม่ที่ปรากฏอยู่เรื่อย ๆ เกี่ยวกับเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่ไม่รู้จักมาก่อน ซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ปะปนมาพร้อมกับข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลปลอม ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย ที่ผู้รับสารไม่อาจ

หลีกเลี่ยงได้ หากพิจารณาข้อมูลข่าวสารที่ถูกส่งต่อในสังคมช่วงที่มีการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในประเทศไทย พบว่า

(1) ข้อมูลที่เป็นเท็จ (Misinformation) ที่ถูกส่งต่อกันอย่างแพร่หลายโดยคนเชื่อว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและไม่รู้ว่าเป็นข้อมูลที่ผิด เช่น วัคซีนมีส่วนผสมของเนื้อสัตว์ต้องห้ามตามหลักศาสนา, ข่าวจากโรงพยาบาลทั่วประเทศว่าไม่มีไข้หวัดติดเชื้อโควิด คนกินเหล้าขาวไม่มีใครป่วยโควิด เป็นต้น ผู้ผลิตเนื้อหาจงใจให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจผิด (Misleading) แต่ผู้ที่ส่งต่อเนื้อหาข่าวดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้มีเจตนาร้ายที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้รับสาร

(2) ข้อมูลที่บิดเบือน (Disinformation) มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการจงใจสร้างอันตรายให้เกิดขึ้นกับบุคคล หรือกลุ่มคน หรือองค์กร อาจจะมีการอ้างอิงที่มาอย่างผิด ๆ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกปลอมแปลงขึ้นมาโดยอ้างถึงที่มาที่ไม่เป็นความจริง (Impostor content) เช่น นักวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ฟิสิกส์ระดับโลก Dr.Keshe ได้เผยแพร่วิธีการทำน้ำพลาสมา ใช้ดื่ม-อาบ สามารถขจัดเชื้อไวรัสโคโรนาได้ผล 100%, ไพรศณีย์เดือน มีผู้ติดเชื้อโควิด 19 จากจดหมายหรือพัสดุ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการตัดต่อ ปลอมแปลงหรือตัดปะ เพื่อสร้างเรื่องขึ้นมา (Manipulated content)

(3) ข้อมูลที่ล้าสมัย (Outdated information) ที่กลายเป็นข้อมูลเท็จที่ถูกส่งต่อกันอย่างกว้างขวาง แม้ว่าเป็นข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นความจริงและถูกต้อง แต่เมื่อเวลาผ่านไปข้อมูลดังกล่าวไม่ใช่สถานการณ์ปัจจุบัน การเผยแพร่ข้อมูลที่ล้าสมัยจึงกลายเป็นข้อมูลเท็จไปโดยปริยายและสร้างความเข้าใจผิดในสังคมได้ เช่น การส่งต่อภาพและข้อความเมื่อช่วงเดือนธันวาคม 2563 ที่ระบุว่า ประกาศปิดเมืองทางภาคเหนือ 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ลำปาง ลำพูน อุทัยธานี



อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และสุโขทัย ซึ่งในความเป็นจริงเป็นข้อมูลเก่าที่เคยเกิดขึ้นจริงในช่วงเดือนเมษายน 2563

(4) ข้อมูลที่สร้างความสับสน (Disorder information) ซึ่งเกิดจากการให้ข้อมูลที่ไม่วัดคล้อยกันหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจากฝ่ายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ช่วงวันที่ 4 มกราคม 2564 ได้มีคำสั่งของกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้ร้านอาหารในกรุงเทพฯ งดจำหน่ายในการบริการแบบนั่งรับประทานที่ร้าน ระหว่างเวลา 19.00-06.00 น. แต่ต่อมานายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ศบค. ได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและเปลี่ยนแปลงเวลาที่ห้ามรับประทานอาหารที่ร้านอาหารเป็นเวลา 21.00-06.00 น.

ผลกระทบอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกตินี้ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ คือ สามารถสร้างความเข้าใจผิดและความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกพาดพิงและสังคมได้ อีกทั้งการส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกตินี้ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้รับสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและชีวิต

สาเหตุที่ทำให้การสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำไปสู่วิกฤติในสังคม

#### (1) ผู้ส่งสาร (Sender)

- ภาครัฐเป็นผู้ส่งสารหลักในภาวะวิกฤติเพื่อขึ้นนำสังคม แต่การสื่อสารของภาครัฐไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นและก่อให้เกิดความสับสนในสังคมเนื่องจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นเรื่องใหม่ที่มนุษยชาติ

ต้องศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจไปพร้อมกัน แต่การสื่อสารของภาครัฐในช่วงเริ่มต้นการระบาดนี้ได้สร้างความหวังวิตกให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมากว่ารัฐบาลไทยจะสามารถรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่กำลังทวีความรุนแรงในประเทศอื่นได้หรือไม่ แม้ว่าในเวลาต่อมารัฐบาลไทยได้ยกระดับการรับมือการระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ขึ้น แต่หลายกรณีเกิดการสื่อสารที่ไม่สอดคล้องตรงกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- ทุกคนในสังคมสามารถเป็นผู้ส่งสารได้ ทำให้ข้อมูลข่าวสารถูกเผยแพร่ออกไปโดยไม่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรอง ท่ามกลางบริบทยุคนี้ที่ผู้ส่งสารสามารถเป็น “ใครก็ได้” ในสังคมที่ต้องการส่งต่อหรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ตนไปเป็นพยานรู้เห็นหรือได้รับฟัง/อ่านมา แต่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นไม่ได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องและกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการหรือส่วนกลางก่อนการเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ ดังเช่นวิธีการที่ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานการทำงานของสื่อสารมวลชนมืออาชีพ จึงมีโอกาสทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ข่าวปลอม ข่าวบิดเบือน ข่าวที่สร้างความสับสนต่าง ๆ ได้ถูกส่งต่อออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วผ่านสื่อสังคมออนไลน์
- การทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชน การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่กำลังอยู่ในความสนใจของสังคมด้วยความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์จึงเป็นสิ่งสำคัญข่าวให้ความสำคัญ แม้ด้วยจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสารมวลชนที่ปรารถนาจะนำเสนอข้อเท็จจริงและไม่มีใครจะนำเสนอข้อมูล

ข่าวสารที่มีปัญหาอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีกลไกการตรวจสอบและกลั่นกรองอย่างมีอาชีพ แต่การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้น ทั้งในแง่ปริมาณและความเร็ว ทำให้สื่อมวลชนที่สะเพร่า (Sloppy journalist) มีโอกาสที่จะนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาเผยแพร่สู่สาธารณะออกไปได้ ขณะเดียวกัน วิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ใช้ “ภาพข่าว” มากกว่าการใช้ถ้อยความ หรือควรเป็นถ้อยความที่สั้นกระชับและได้ใจความ ทำให้ต้องตัดทอนรายละเอียดลงด้วยการถอดใจความสำคัญหรือจับประเด็น ซึ่งมีโอกาสที่จะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนและไม่เห็นบริบทของเนื้อหาข่าว อีกทั้งการพาดหัวข่าว (Headline) ที่หวือหวาหรือเร้าใจเพื่อให้เกิดการคลิกชม (Clickbait) ทั้งที่เนื้อหาข่าวอาจจะไม่มีอะไรที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่เป็นไปตามการพาดหัวข่าวนั้น หากผู้รับสารไม่มีความระแวดระวังและไม่ได้อ่านรายละเอียดเนื้อหาข่าวเพิ่มเติม อาจจะนำไปสู่การรับข้อมูลข่าวสารที่สร้างความสับสนได้เช่นกัน

## (2) สาร (Message)

- คำอธิบายเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ด้วยภาษาทางการแพทย์ ข้อมูลข่าวสารที่อธิบายเกี่ยวกับการระบาดของ COVID-19 เหล่านี้ เช่น ลักษณะอาการ การแพร่เชื้อและการรับเชื้อ การป้องกันการแพร่เชื้อ และการติดเชื้อ ล้วนเป็นเรื่องในทางระบาดวิทยาที่ใช้คำศัพท์เฉพาะหรือภาษาทางการแพทย์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่คนทุกกลุ่มหรือทุกระดับชั้นในสังคมจะสามารถเข้าใจได้โดยง่าย หรืออาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำ ความเข้าใจ ขณะเดียวกันข้อมูลเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เป็นภาษาไทยหรือเผยแพร่โดยคนไทยอาจจะยังมีอยู่อย่างจำกัด

หากจะค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จึงต้องเข้าถึงเอกสารที่น่าเชื่อถือที่เป็นภาษาต่างประเทศ

- การสื่อสารของภาครัฐด้วยภาษาราชการและการเลี้ยงบาลี แต่ในบางกรณีภาษาราชการกลับมีความกำกวมในตัวเองที่ทำให้ผู้อ่านที่เป็นประชาชนทั่วไปในสังคมไม่อาจเข้าใจได้ง่ายหรือเข้าใจได้ทันที เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในบริบทของถ้อยความดังกล่าวและคุ้นชินกับการใช้ภาษาราชการ ขณะเดียวกันการสื่อสารของภาครัฐยังมีลักษณะ “เลี้ยงบาลี” ซึ่งเป็นการหลบเลี่ยงใช้คำอื่นแทนคำหนึ่ง ๆ เพื่อให้ความหมายเป็นไปในเชิงบวกหรือให้เป็นประโยชน์มากกว่าผลเสีย อาจทำให้เกิดความสับสน ความเข้าใจผิด และยากต่อการทำความเข้าใจในคนทุกกลุ่มในสังคมอีกด้วย

### (3) ช่องทางการสื่อสาร (Channel)

- สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทสำคัญที่เปรียบเสมือนตัวเร่งความเร็ว ซึ่งทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว ทวีคูณ เนื่องจากความก้าวหน้าเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลและอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต ทำให้การเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ปัญหาความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง
- การสื่อสารในพื้นที่ปิดผ่านแอปพลิเคชันสนทนาและกลุ่มปิด (Messaging apps and closed groups) ซึ่งเป็นการสื่อสารในพื้นที่ปิดที่คนภายนอก

หรือคนอื่นไม่อาจเข้าถึงได้ ได้แก่ การสื่อสารในแอปพลิเคชันสนทนาต่าง ๆ (Messaging apps) รวมไปถึงกลุ่มปิดหรือกลุ่มลับ (Closed groups) อาจเรียกได้ว่าเป็น “พื้นที่อับสายตา” (Dark space) เนื่องจากเมื่อข้อมูลข่าวสารเข้าสู่พื้นที่ปิดเหล่านี้ ไม่มีต้นทาง ไม่มีรายละเอียดคำอธิบาย ชุดข้อมูล (Metadata) และไม่สามารถล่วงรู้ได้เลยว่าข้อมูลเท็จหรือข้อมูลที่มีปัญหาต่าง ๆ เริ่มต้นขึ้นอย่างไรและถูกส่งต่อออกไปอย่างไร

- การแสดงเนื้อหาตามอัลกอริทึม (Algorithm) การทำงานของอัลกอริทึมของเครื่องมือการค้นหาจะประมวลผลให้ผู้ใช้งานมีแนวโน้มที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากเครือข่ายทางสังคมที่มีความคิดเห็นในทางเดียวกันหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้งาน (Relationship) การคาดเดาจากพฤติกรรมที่ผ่านมาและความสนใจ (interest) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาถูกผลิตซ้ำในพื้นที่ออนไลน์โดยที่ผู้ส่งสารและผู้รับสารเองก็ไม่รู้ตัว และอาจกลายเป็นเรื่องที่ถูกตอ้งและมีตัวตนขึ้นมาไปโดยปริยาย

#### (4) ผู้รับสาร (Receiver)

- เมื่อผู้รับสารได้รับข้อมูลข่าวสารมาแล้วจะเกิดการตีความข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าผู้รับสารให้คุณค่า (Value) ต่อเรื่องนั้นอย่างไร มีความเข้าใจ ความรับรู้ และประสบการณ์อย่างไร และมีทัศนคติและความเชื่ออย่างไร สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการเปิดรับข้อมูลข่าวสารและท่าทีในการตอบสนองต่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องหรือเป็นความจริงหรือไม่ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจจะมีเจตนาบิดเบือนเพื่อลดทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลหรือไม่

## ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหา

(1) โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นเรื่องใหม่ที่ปรากฏข้อมูลใหม่เสมอ เพราะการแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นสถานะที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่มีความแน่นอน และคาดการณ์ได้ยาก ทำให้มีข้อมูลใหม่ ข้อค้นพบใหม่ หรือผลการศึกษาวิจัยหลายชุด ข้อมูลปรากฏขึ้นตลอดเวลา

(2) การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เชื่อมโยงถึงทุกคนในสังคม วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอาจจะส่งผลกระทบต่อคนบางกลุ่ม และมีคนบางกลุ่มที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องและแทบจะไม่ได้รับผลกระทบเลย แต่การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เชื่อมโยงถึงทุกคนในสังคม จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีโอกาสที่จะส่งถึงคนในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องมีอุปกรณ์สื่อสารส่วนบุคคลและสื่อสังคมออนไลน์ก็ได้

## ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

เนื่องจากการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเข้าถึงกลุ่มคนได้อย่างกว้างขวาง การส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกติท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายต่อผู้รับสารและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและชีวิต ขณะเดียวกันข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกตียังอาจสร้างความตื่นตระหนกจนทำให้ผู้คนในสังคมแตกตื่นได้ จนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จที่มีการอ้างถึงบุคคลจริง ทำให้ผู้ถูกแอบอ้างดังกล่าวได้รับความเสียหาย

ฉะนั้น ในเมื่อผู้รับสารไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาที่แพร่กระจายในสังคมได้ ทั้งข้อมูลเท็จ ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย และข้อมูลที่สร้างความสับสน การรับข้อมูลข่าวสารของผู้คนในสังคมจึงเป็นประเด็นสำคัญว่า เพื่อรับมือกับปริมาณข้อมูลข่าวสารจำนวนมากที่ยากเกินกว่าจะบอกได้ว่าข้อมูลใดดีหรือไม่ดี ข้อมูลใดถูกหรือผิด และข้อมูลใดมีความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือ ผู้รับสารจะสามารถคัดกรองและพิจารณาความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาเพื่อขีดเส้นแบ่งระหว่างความเท็จและความจริงได้หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสภาวะความไม่แน่นอนที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ COVID-19 การใช้ชีวิตเพื่อรับมือภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง

ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในห้วงเวลานี้คือ ข้อมูลข่าวสารที่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงการให้ความร่วมมือและความไว้วางใจในรัฐบาลในการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19

## แนวทางการแก้ไขปัญหาการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

### (1) บทบาทของภาครัฐ

- การจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อทำให้การสื่อสารเกิดความเป็นเอกภาพและชัดเจน ข้อเท็จจริงแก่สังคม โดยการสร้างกลไกใหม่ ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการด้านการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารในอินเทอร์เน็ต และศูนย์บริหารสื่อสารในภาวะวิกฤต เพื่อทำหน้าที่วางแผนกลยุทธ์สื่อสารของ ศบค. ในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน

ซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้ส่งสารในนาม ศบค. หรือรัฐบาล นอกเหนือไปจากวิธีการปกติหรือการแถลงข่าวเพื่อรายงานสถานการณ์ประจำวันของทีมโฆษก ศบค. โดยใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางการสื่อสารที่มีความสอดคล้องกับพฤติกรรมการรับข้อมูลข่าวสารของคนในสังคมปัจจุบัน

- การใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและดำเนินควบคู่กันไปทั้งรูปแบบ Online และ Offline จะเห็นได้ว่า รัฐบาลหรือ ศบค. ได้การสื่อสารควบคู่กันไปทั้งในรูปแบบ Online และ Offline เพื่อให้ครอบคลุมและเข้าถึงประชาชนกลุ่มผู้ใช้อินเทอร์เน็ตและกลุ่มที่ไม่ใช้อินเทอร์เน็ต หรือสอดคล้องกับพฤติกรรมการรับข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมกับประชาชนผู้รับสารแต่ละคน
- การตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 โดยภาครัฐได้มีการจัดตั้ง ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ประเทศไทย (Anti-Fake News Center Thailand) รัฐบาลจึงได้ใช้กลไกดังกล่าวในการตรวจสอบและกลั่นกรองและชี้แจงข้อเท็จจริงแก่สังคม ซึ่งศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมฯ ได้ผลิตเนื้อหาจำนวนมากโดยหยิบยืมจากข้อมูลข่าวสารที่ถูกเผยแพร่ส่งต่อจริง และชี้แจงว่าข้อมูลดังกล่าวมีข้อเท็จจริงอย่างไร และอ้างถึงแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับข้อเท็จจริงดังกล่าว ขณะเดียวกันเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการจัดการกับข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาจำพวกข่าวปลอม ข่าวบิดเบือน คือ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การเผยแพร่ข่าวปลอมยังมีความผิดตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง



พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548  
ฉบับที่ 27

- การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการเฝ้าระวังสื่อ มีกลไกภาครัฐอื่น ๆ ที่มีได้มีภารกิจในเชิงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการเอาผิดกับข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นโดยตรง แต่มีภารกิจในเชิงสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการเฝ้าระวังสื่อด้วย ได้แก่ กองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ สนับสนุนเงินทุนและทรัพยากร และทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อมุ่งขับเคลื่อนการสื่อสารที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์

## (2) บทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ

- ความร่วมมือกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (Fact checking) และคลายข้อสงสัยแก่สังคม เช่น โครงการ *Cofact* (Collaborative Fact Checking) ศูนย์ข่าวร้อนแชนแนล ของสำนักข่าวไทย อ.ส.ม.ท. และการสนับสนุนของกองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ รวมไปถึงการทำงานร่วมกับเครือข่ายระหว่างประเทศ First draft partner network
- การกำกับตนเองของแพลตฟอร์ม (Self-regulation)

สื่อสังคมออนไลน์ต่างก็มีมาตรการของตนเองในการจัดการกับข้อมูลอันเป็นเท็จและบิดเบือนที่จะนำไปสู่การสร้างความเสี่ยงในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการลบข้อมูลเท็จออกจากแพลตฟอร์ม (platform) การลดการมองเห็นบัญชีผู้ใช้งานที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จซ้ำ ๆ เพื่อไม่ให้สามารถสร้างรายได้หรือโฆษณาได้อีกต่อไป การปะบ้าย

เดือนเพื่อให้ข้อมูลกับผู้ใช้งานที่กำลังอ่านว่าเนื้อหาอันนี้มีปัญหา ถือว่าเป็นการควบคุมและกำกับแพลตฟอร์มของตนเอง (Self-regulation) โดยไม่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐ

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

(1) การบังคับใช้กฎหมายกับข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาบนพื้นฐานของการคำนึงสิทธิและเสรีภาพในการเปิดรับข้อมูลของประชาชน ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นด้วยความจงใจที่จะบิดเบือนให้เกิดความเข้าใจผิดและส่งผลกระทบต่อบุคคลองค์กร และประเทศชาติ จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายดำเนินคดีกับผู้ไม่ประสงค์ดี แต่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดผู้กระทำผิดเกี่ยวกับข่าวปลอมหรือข่าวบิดเบือนต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นตามหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยด้วย ทั้งนี้ ต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ นักการเมือง และประชาชนอย่างเสมอกัน เนื่องจากตามที่ปรากฏในปัจจุบัน มุ่งเน้นดำเนินคดีกับประชาชนมากกว่า ทั้งที่ฝ่ายภาครัฐเองนั้นก็เคยนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงไปตรงมาและสร้างความสับสนในสังคมเช่นกัน

(2) การเป็นแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือและทำงานใกล้ชิดกับสื่อมวลชน รัฐบาลควรคำนึงถึงวิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วไปสู่การรับรู้ของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งไม่ควรมุ่งทำงานแต่เพียงการรวบรวมหลักฐานข่าวปลอมเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่พึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือและทำงานอย่างใกล้ชิดกับสื่อสารมวลชน เพื่อให้สื่อสารมวลชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนก่อนนำเสนอหรือสามารถตรวจสอบได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งจะเป็แนวทางที่จะทำให้สื่อสารมวลชนได้คัดกรองข้อมูลด้วยตนเอง (self-regulation) ตั้งแต่ต้นทางของการเผยแพร่สู่สาธารณะ

(3) การสร้างความตระหนักในการรู้เท่าทันสื่อ เพื่อให้ประชาชนมี “ตัวคัดกรอง” (filter) ข้อมูลข่าวสาร ที่ใช้ในการรับข้อมูลเข้าและส่งออกข้อมูล เพราะการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) จึงเป็นเรื่องสำคัญในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคเช่นนี้ เพื่อรับมือกับข้อมูลจำนวนมากที่เกินกว่าจะบอกได้ว่าข้อมูลดีหรือไม่ดี ถูกหรือผิด มีความน่าเชื่อถือหรือไม่ การรู้เท่าทันสื่อจึงเป็นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร สามารถเข้าใจและประเมินเนื้อหาของสื่อ ตลอดจนสามารถสื่อสารผ่านสื่อได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการนำเสนอกรณีศึกษาทั้งหมดใน 4 ประเด็นคือ 1) ความเหลื่อมล้ำ ในกระบวนการยุติธรรม 2) ความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม 3) ความเหลื่อมล้ำในมิติทรัพยากรธรรมชาติ 4) การสื่อสาร เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ทั้ง 4 มุมมองนี้ อาจจะสรุปผลการศึกษาในประเด็น สาระสำคัญดังนี้

**มิติการแก้ไขวิกฤตความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม** ผลการศึกษา พบว่า ความยุติธรรมทั้ง 3 กรณีนั้น ประกอบสร้างจากปัญหาความรุนแรงทางโครงสร้าง ในกระบวนการยุติธรรมที่เหลื่อมล้ำ และขาดสมดุลที่เหมาะสมในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาในมิตินี้ จึงเสนอว่า กรณียุติธรรมทางการเมือง จะต้องดำเนินกระบวนการยุติธรรมบนหลักการที่สร้างสรรค์และพื้นฐานสิทธิและ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เกิดพื้นที่ ความไว้วางใจ กรณียุติธรรมสามจังหวัดชายแดน จะต้องมีความจริงในคดีกรือฮะ – ตากใบ ลดอุปสรรคความมั่นคงในพื้นที่ลง สร้างพื้นที่ความไว้วางใจด้วยนโยบาย

พหุวัฒนธรรม และกรณียุติธรรมอาญา จะต้องดำเนินการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญา ของประเทศไทยและขับเคลื่อนการปฏิรูปตำรวจให้เป็นจริง กลไกรัฐสภาเป็นกลไก ที่ช่วยตรวจสอบและผลักดันความยุติธรรมที่ทับซ้อน ซึ่งการแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นั้น ยังควรมีภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอการตัดสินใจ เช่น ผ่านทาง Social media หรือช่องทางกระแสหลักในทุกช่องทางเพื่อเปิดเผยและเป็น Justice Watchdog Network

**มติดการแก้ไขวิกฤตการณ์การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ** การสร้าง เศรษฐกิจให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีของสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการ ธุรกิจรายย่อยให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ในตลาดได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของโครงสร้างธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้ บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจนและมีความยืดหยุ่น ป้องกันการใช้ดุลยพินิจของ หน่วยงานที่อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ตลอดจนหน่วยงาน กำกับดูแลควรปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทาง ธุรกิจ อันจะทำให้กฎหมายเกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รวมทั้งการทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform ดำเนินต่อไปและเติบโตต่อไปอย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรม ให้กับฝ่ายต่าง ๆ ว่าพื้นที่กลางในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจลักษณะนี้ ยังคงเป็น ทางเลือกในการค้นหาสินค้าที่มีความหลากหลาย น่าพึงพอใจ และไว้วางใจได้ สำหรับผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสและทางเลือกในประกอบพาณิชย์กิจของ ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการลงโทษผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ขณะเดียวกัน

ก็ร่วมกันสนับสนุนร้านค้าในแพลตฟอร์มที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนควรมีมาตรการ  
ที่ช่วยปกป้องสินค้าที่ผลิตในประเทศและผู้ประกอบการคนไทยด้วย

# Executive Summary

Due to social crises as seen in many cases, conflicts occur in many sectors, such as the unrest situation in the southern border provinces, chronic and protracted political conflicts, corruption in justice processes, unfair trade competition, inequality in accessing resources and the environment, stirring information Structural violence can become a long-term social crisis, meaning the way of life in society is uncertain or different from the normal condition. If there is a social crisis, it will lead to decisions, events, and actions of turning points resulting in better or worse conditions than before.

Therefore, studying important social crises can serve as a guideline for opening up social discussion in seeking ways to relieve their impacts. An open space for communication to share understanding can transform factors contributing to social crises into forces for further social development in the country. The important objective of this study is to examine cases of social crisis to learn their factors and research ways to prevent them through policies.

In order to achieve the objectives of this study, the research team, therefore, designed the study with various methods, including examining case studies and collecting secondary data from documents, academics, concepts, theories, research results, news, records, media, and statistics. Domestic and foreign case studies on social crises were examined in addition to primary data drawn from in-depth interviews with academics, group meetings with interested groups, experts, and academics, and from social media such as Clubhouse. The information was processed with content analysis, trend analysis, and statistical analysis. A scenario for Thailand's social crisis was modeled to synthesize and answer the questions in the study. Finally, solutions for the crisis were prepared as a complete report.

The central concept of this study revolves around the notion of a social crisis, which deviates from normal conditions, creates uncertainty in people's lives, and causes conflicts. Some crises may persist and remain unresolved. However, crisis is manageable through mutual agreement with clear understanding. Concrete natures of a social crisis can serve as both a cause and an effect. When regarded as a cause, it becomes extensive and expansive resulting in a profound impact on society. It is evident that a social crisis results from complex and long-accumulated causes. If considered as the contextual backdrop that triggers various events, social crises may resemble a cause but are not the primary factor. When examined as a focal point of study, social crises serve as

valuable lessons that awaken individuals within society to acknowledge the necessity of resolving underlying issues. In terms of the methods of prediction, prevention, and resolution, research plays a key role in seeking answers to these challenges.

Social crises manifest in various forms with diverse causes and events. At times, they serve as the backdrop of specific points. On other occasions, they become the focal point of study. What remains consistent is that they often emerge as a consequence of actions or events. Furthermore, they are frequently invoked as a vital principle to determine which individuals or agencies should step in to address social problems or crises. Addressing social crises requires the collaboration of multiple sectors to identify their components to discern the true signal. Subsequently, collective examination of the social processes is necessary to identify factors hastening the progress of a crisis. Finally, guidelines must be established to effectively manage social crises and mitigate their impacts.

This study presents relevant concepts to achieve crisis prevention and resolution, including power-sharing democracy, city management, political participation, civic politics, and reconciliation. The research team included all necessary processes to determine the guidelines for preventing and resolving social crises. All sectors in society must work together to implement the guideline for setting common goals in society.



# 1. Case Study of Inequality in the Justice Process

This section presents an analysis of inequality in the justice process through three case studies:

- inequality in the justice process in the case of Krue Se - Tak Bai, concerning unrest in the southern border provinces of Thailand;
- differences in political ideologies among the young and discrimination in the justice process;
- justice in criminal investigation for society

## 1.1 Inequality in the Justice Process: Krue Se - Tak Bai, and unrest in Thailand’s southern border provinces

### Background

Inequality in the justice process, especially in the southern border provinces of Thailand, must be taken into account. Justice process and government officials’ work in specific areas is called "People's Partnership" to solve the ongoing unrest in the southern border provinces of Thailand. However, many events have revealed unfairness or delayed justice.

The Krue Se incident reflected violence leading to the highest number of casualties in the 18-year period of the Southern

Fire. The incident took place after a group of men launched attacks on military and police checkpoints in Yala, Pattani, and Songkhla on the early morning of April 28, 2004. One of these locations was the Ban Krue Se Checkpoint in Tanyong Lulo Subdistrict, Mueang Pattani District, Pattani Province. Attackers fled to the Krue Se Mosque, where people were at prayer. Soldiers and police surrounded the mosque before deciding to end the incident by force, resulting in more than 30 deaths at the scene in addition to others through the area, with a total of 109 deaths. At the end of 2012, under a Pheu Thai Party government, the Southern Border Provinces Administrative Center (SBPAC) provided compensation to the families of the 109 deceased in the Krue Se incident. Among the victims, there were two government officials. The total compensation was 302 million baht.

Between theories and reality, some government officials who are not armed on duty believe that the root cause of the unrest is “injustice” and “inequality” causing hatred among many local people. In fact, a fair justice process must be easy, convenient, safe, and economical. The question of safety is raised when entering the justice process. Compensation of 4 million and 7 million is not a cure. Bringing the officials responsible for violations to trial is the real remedy.

Inequality in the justice process in the southern border provinces of Thailand still exists today, such as murders without trials, extrajudicial

killings, vigilante killings, and deaths in custody. All of these are serious violations. From 2010 to 2016, those accused of security crimes or those detained under the special laws in the southern border provinces of Thailand were most worried about their safety after release. Information was obtained from the Duay Jai group that had compiled a list of former security suspects. At least 20 of the former detained under the special laws and their families were shot, injured, or killed from 2010 to 2016, or the average of 4 per year. Increased suspicion and decreased confidence in the country's justice system has been caused by the assassination of former inmates with no identified perpetrator, with most cases happening in the south. .

### **Analyzing Root Causes of Inequality in the Justice Process Leading to Ongoing Unrest: the Krue Se Incident and the Tak Bai Demonstration**

#### **1) The main cause of the inequality in the justice process in the southern border provinces**

Over the past 18 years, the Emergency Decree on Public Administration has been enforced in the 2005 incidents in the southern border provinces of Thailand. Many parties, including academics, human rights activists, and local residents, have suggested that the law

on such emergency situations gives too much authority to government officials despite the purpose of maintaining peace and order. Most incidents quickly ended with violence. In some cases, government officials have been accused of committing unnecessary violence affecting people's rights and liberty.

## **2) Small Incidents of Inequality in the Justice Process in the Southern Border Provinces of Thailand**

Inequality in the southern border provinces of Thailand formulates policies on multiculturalism in the area but lacks understanding of how to truly practice multiculturalism in the area. Negotiations without any sign of sincerity or seriousness from the political side cause issues in the southern border provinces of Thailand. The unrest in the southern border provinces is complex and related to economic and social inequality as well as other conflicts of interests in the area.

## **3) Catalyst of the Crisis of Inequality in the Justice Process in the Southern Border Provinces**

The conflict in the southern border provinces of Thailand is characterized by religious and ethnic factors. The majority of the population in this region is Muslim, and they predominantly speak the Malay language while having a strong connection to Pattani history. These conditions can be used both to justify the use of violence and to

make it more likely for people to support or agree with the side resorting to violence. Consequently, insurgents in these provinces often exploit ethnic and religious identity to rationalize their violent actions in pursuit of their goals. Furthermore, there are language and communication challenges within the prison, particularly when dealing with inmates who are Malay Muslims. Prison staff may lack proficiency in the Malay language, which inmates use to communicate with one another and their relatives. There is a problem with reviewing mail because prisoners may be unable or unwilling to write letters in Thai, possibly because they cannot write Thai or because their relatives cannot read Thai. Trust, then, becomes a main issue in the prison."

### **Risks and Catalysts of Violence in the Southern Border Provinces of Thailand**

- 1) Government work in the justice process provides no true justice or fairness.
- 2) Trust in in the justice process is absent from the social context due to memory scars and language barriers between local people and government officials.
- 3) Special laws in areas still exist for national security.

## **Guidelines for Resolving Social Crises concerning Inequality in the Justice Process in the Southern Border Provinces**

1) Adjusting the law enforcement in the southern border provinces is important to be consistent with the actual needs in the area. The goal is to bring security cases in the three southern border provinces under the normal law.

2) The laws corresponding to the constitution, international principles, and the rule of law must be properly enforced on suspects and the accused in security cases.

3) A restorative justice process for a sustainable transition must be in place. The focus is on compensating for damages and restoring the trust of all parties to live together in peace and harmony.

4) The reconciliation dialogue process should be used to drive progress at all levels, especially understanding the culture and myths in the area.

## **Conclusion and Recommendations**

1) Raise awareness and understanding about the justice process for people in the area by collaboratively creating a perception process and definition of justice with the people in the southern border provinces.

2) Reduce inequality in the justice process with civil society in the area.

3) Drive the agenda of equality in the justice process in the southern border provinces on the national agenda.

## ● 1.2 Differences in political beliefs of the new generation and discrimination in the justice process and political injustice: the prosecution of political protesters

### Background

Since 2020, there have been large political rallies involving various groups in society, especially the new generation or youth groups with significant demands, including the resignation of General Prayut Chan-o-cha from the position of prime minister, a complete overhaul of the constitution, and reform of the monarchy. These movements and their demands have caused unprecedented disruptions in Thai society leading to violent protests resulting in the prosecution of over 2,000 protesters and protest leaders. Prosecutions related to these protests are commonly referred to as “political cases”, driven with political purposes. Society has started to question the “irregularities” in the judicial process associated with lawsuits related to these rallies. These irregularities include prosecuting individuals on serious charges, prolonged detention of the accused, and the denial of bail.”

“Injustice” has been perceived concerning the prosecution of political protesters since 2020. The first significant milestone that ignited the new generation political movement was the Constitutional Court's decision on February 21, 2020, to dissolve the Future Forward Party. In response, students across the country initiated flash mobs and other gatherings, including the Youth Liberation Group (Free Youth) and the #Let'sRunHamtaro centered around the theme of “Harry Potter”, “#Making Spells”, defenders of democracy, and #ThammasatNot Tolerated, with the marker burial of the People's Party 2020. In 2021, the level of violence escalated. Measures and lawsuits are imposed to dissolve the riots at a more intense level.”

Between July 18, 2020 to December 25, 2021, more than 1,747 protesters of the Youth Liberation Rally were prosecuted for political expression, resulting in 980 separate cases. Rulings have been made in 150 cases, resulting in fines. Consequently, more than 830 cases are in progress at various stages of the legal process.

## **Injustice of Prosecuting Political Protesters is a Social Crisis**

### **1) Background**

The exercise of the law and the judicial process by those in power is a tool to suppress protests and movements, eliminate dissenters,



create fear, and distort actions. Prosecuting thousands of protesters within a span of two years is highly unusual, coupled with irregularities in the justice process, such as denial of bail. More questions are raised about the integrity of the justice system."

## **2) Issues**

The political movements embrace various demands to reshape the country according to their perspectives. However, the authorities are resistant to change, leading to the dispersal of the protests through violence. The law and the judicial process are employed to prosecute and suppress the movements. This situation raises concerns about whether the legal and justice systems are being utilized as powerful, prompting instruments to deliver justice to society.

## **3) Catalysts of Issues**

The Constitutional Court's decision on November 10, 2021, could potentially be a significant breaking point, intensifying conflicts and divisions within society, especially in an already highly polarized environment. It might exacerbate the situation; even though no further actions have been taken over the past year. This ruling has signaled the end of the movement advocating for monarchy reform.

## **Turning the Crisis into a Constructive Alternative**

International pressure to fulfill international human rights obligations may become an issue capable of transforming the crisis into a co-creative alternative. Organizations like Amnesty International, which have expressed concern over the Constitutional Court's decision, have deemed it 'A Dangerous Warning' to freedom of expression."

## **Impacts of Crisis**

Obstructing fairness in the justice process due to political claims, coupled with the Constitutional Court's decision, further polarizes and divides society. There is no middle ground, and the Constitutional Court's assertion that advocating for institutional reform is equivalent to attempting to overthrow the government only exacerbates the situation, making it even more contentious and raising questions about the fairness of the justice process.

## **Suggestions**

The law and the judicial process should not be used to suppress dissent. Instead, an open forum for discussion should be conducted to find creative solutions, such as parliamentary mechanisms. Eliminating dissent cannot completely quiet the voices of demands. The more the

judicial and legal processes are used to silence protesters, the more conflicts in political society will increase and undermine the reliability of the justice process.

### ● 1.3 Justice process: investigation of criminal cases in order to provide justice to society

#### Issues in the Criminal Investigation System

Critical issues of the criminal investigation system are affecting a crisis of faith and confidence in society. The role of the foundation in justice in society profoundly impacts victims, the accused, the defendants, and the public. Furthermore, abuse of power or corruption within the criminal investigation system undermines the fundamental principles of rights and liberties. These principles are considered the most crucial aspects of human rights within the context of a civilized country and are at the core of the rule of law. The rule of law, often referred to as the guarantee of basic rights in criminal cases, ensures that individuals will not face criminal punishment unless they have committed an offense for which the law prescribes a penalty. It also guarantees the right to easily, conveniently, and promptly access the justice process and ensures that each case is considered fairly and expeditiously (Atthaphon Yaisawang, 2014, pp. 1-2).

The case studies of the criminal justice process reveal the inception of the justice administration and the presence of loopholes in the criminal investigation system, leading to the abuse of power through corruption.

One of the cases was related to Pol. Col. Thitisan Utthanaphol, also known as “Jo”, the former superintendent of Nakhon Sawan Police Station. In this case, Pol. Col. Thitisan Utthanaphol, along with six subordinate police officers, used a black bag to cover the head of a drug suspect, Jirapong Thanapat, resulting in the suspect's death while in custody at Muang Nakhon Sawan Police Station. Subsequently, Pol. Col. Thitisan Utthanaphol was charged as a defendant in a murder case involving torture and cruelty.

The Public Prosecutor of the Anti-Corruption Case Office 3 filed a case against Pol. Col. Thitisan Utthanaphol and six other police officers with the Central Criminal Court for Corruption and Misconduct as Case No. Tor. 180/2021 on September 15, 2021.

The defendant was charged with four offenses:

(1) acting jointly with other officials to negligently fail to perform the duties with the intent to cause harm, and dishonestly performing or refraining from performing duties;

(2) collaborating with government officials to refrain from duties

in a position, abusing power in their position to cause harm, and dishonestly performing or refraining from duties;

(3) collaborating in killing others by torture or by committing cruel acts;

(4) collaborating with five or more individuals to induce others to commit an act, or to refrain from doing something or yielding to something.

Later, on June 8, 2022, the Central Criminal Court for Corruption and Misconduct issued a verdict in the case by ruling that Pol. Col. Thitsan Utthanaphol and the defendants No.1-5 and No.7 committed the offenses alleged in the complaint. The single killing violated many laws, namely, Section 289 (5) for killing a person intentionally and committing it through torture and cruelty, and Section 90, warranting the death penalty. Defendant No.6 was found guilty under Section 157 of physically forcing someone to do something, and neglecting to perform his duties, and was sentenced to 8 years in prison. The defendants No. 1-7 pleaded to serve facts to the trial, provide a fund for funeral expenses, relieve ill effects from the parents of the deceased, provide first aid and transferral to the hospital resulting in his retrieved vital sign. Therefore, the sentence for each defendant was reduced to 1 in 3. The defendants No. 1-5 and No. 7 remain in prison for life. The defendant No. 6 received the remaining sentence of five years and four months.

This case study highlights the critical problem in Thailand's criminal investigation system, involving the abuse of power as well as corruption by investigators and police officers during the investigation process. This rooted crisis in police work requires assumptions and potential solutions from the Constitution of the Kingdom of Thailand, which is subject to a reform of the justice process. Regarding the investigation of criminal cases, in Section 258 D. (2), for more than 5 years, concrete reforms to the criminal investigation system, in alignment with the spirit and principles of the Constitution, have not occurred yet. There has only been an examination of the problem and suggestions along with the preparation of draft legislation, namely the Criminal Investigation Act, B.E....., and the Royal Thai Police Act, B.E. .... . These drafts were pending for a hearing in accordance with Section 77 of the Constitution.

### **Structural Issues**

The Thai criminal investigation system under the Criminal Procedure Code entrusts the authority to investigate criminal cases primarily to investigators or police officers. Investigating officers possess the power to conduct investigations, search for evidence, compile case documents, and form independent opinions. There are no checks and balances from other parties, which distinguishes Thailand's criminal investigation system from those elsewhere, such as in England, where

criminal investigations are conducted by a team of police officers with shared responsibilities and support from the prosecutor. While there is a separation between the power to investigate and the power to order prosecution, the public prosecutor still retains the authority to supervise, inspect, provide advice on investigations, and prepare case reports for investigators, all within the framework of the law (Santi Phiwthongkham, 2021).

The public prosecutor's primary role lies in the consideration either to prosecute or to recede cases, based on investigation files and evidence provided by the investigating officers. The task of uncovering facts and gathering evidence to establish the guilt of the accused, thus, falls on the police without external supervision. The prosecutor's role is to assess and offer recommendations for criminal investigations aimed at establishing the guilt or innocence of the accused with comprehensive evidence. In essence, the prosecutor's knowledge of the facts and evidence is limited to what is presented by the investigating officer in the investigation file. This arrangement has significant implications for the exercise of discretionary power in deciding whether to initiate legal proceedings. It has a profound impact on key principles such as the maintenance of peace in society, the preservation of fundamental rights and liberty, crime prevention, and rights of involvement in the criminal justice process. This approach may not align with international principles pertaining to criminal proceedings under the rule of law.

### **Guidelines for Resolving the Crisis in Criminal Investigations**

1) The first option is the reform of the police and criminal investigation work through prosecutors' power to investigate. The investigative level contains three groups of cases: (1) cases with a criminal penalty of five years or more; (2) cases involving death; (3) cases with complaints.

2) The second option is the reform of the structure and investigation system through establishment of a new organization separated from the Royal Thai Police with specific responsibility for criminal investigations.

3) The third option is the reform of the investigation process through adjustment of the administrative structure in the police organization and mechanisms of integrated criminal investigation, namely, forensic science to find the truth and verify evidence in cases.

### **Conclusion and Recommendations**

The case studies highlight critical problems within the justice process and their root causes. One significant incident can directly impact the entire criminal justice system at the level of criminal investigation. The first line of the criminal justice system is the government officials who are responsible for preventing and suppressing crime but sometimes engaging in crime themselves involving abuse of power and dishonesty in regard to mistreatment of suspects in custody. While these officials



have roles and authority to pursue truth to determine guilt or innocence of the accused, their behavior, as evidenced by a released video clip as examined in this study, can be exceedingly cruel and inhumane. Furthermore, the officers in the case exploited their advantage as individuals with knowledge and expertise in investigation to manipulate the case and evade punishment for the most serious charges, as outlined in the Criminal Code, Section 288 and Section 289(5). In the end, they were compelled to surrender crucial evidence, a challenging video clip, despite their initial denials of guilt in the murder case.

Reform of the criminal investigation system in Thailand should encompass restructuring the criminal investigation system, reforming management practices within the police organization, and enhancing cooperation mechanisms across the entire criminal investigation system. The primary focus should be on establishing mechanisms that balance the power of police officers involved in criminal investigations and promoting the utilization of forensic science in investigations to instill confidence in the entire criminal justice system. Criminal investigation is needed to help reduce serious crimes that violate human rights. Individuals will be less inclined to transgress the country's laws when there is a real possibility of being apprehended, prosecuted, and penalized in accordance with the law. If successfully implemented, these reforms will contribute to upholding the rule of law and ensuring that the principles of the rule of law are realized in Thai society.

## 2. Case Study of Unfair Competition

For many years, the issue of unfair competition has persisted and grown. Unfair competition serves as a significant catalyst for raising questions and eliciting requests from small entrepreneurs and specific interest groups. Facilitating the expansion of private business conglomerates groups of people who attain market dominance and establish monopolies, thereby causing challenges for other market participants. These challenges can ultimately impact domestic consumers, shaping the economic landscape into concentrated structures. Monopolistic practices also foster the growth of a few businesses and exacerbate issues of inequality across multiple dimensions.

Within this section, we delve into two case studies of unfair competition:

- Promoting fair competition according to the 2017 Trade Competition Act;
- Unfair competition in E-Marketplace platforms.

## ● 2.1 Fair Competition through the 2017 Trade Competition Act

### Problem

The literature review and interviews with experts revealed shortcomings in the provisions of the Trade Competition Act B.E.2560 (2017) and problems of law enforcement by relevant agencies. The issues can be divided as follows.

#### 1) Independence of the Trade Competition Commission

The Trade Competition Commission is composed of members from government agencies and the private sector, with appointments subject to approval by the Cabinet. The appointment system has resulted in most of the members holding political positions or being government officials, with a minority of representatives from the private sector. This composition suggests that political parties can interfere with the decisions or confer advantages upon political parties. Consequently, the operations of the Trade Competition Commission lack true independence and transparency, despite the fact that the Office of the Trade Competition Commission is designated as an independent organization. Since the office relies on budgets provided by government agencies, it fails to achieve genuine independence. As a result, the organizational structure of the Trade Competition Commission has become one of the issues impeding the effective performance and enforcement of laws to promote fair competition, contrary to the intended objectives.

## **2) The Trade Competition Act Without Criteria of Law Enforcement**

Interpreting the law and exercising discretion beyond the limits allowed by the law can result in granting the Trade Competition Commission excessive authority in decision-making. Legal provisions in Section 50 explicitly prohibit business operators with significant market power from engaging in specific actions, such as unfairly setting or maintaining product prices, imposing unfair conditions that restrict their trading partners' services, production, purchase, or distribution of goods, etc., and Section 54 forbids any collaboration among business operators competing in the same market resulting in monopolization, reduced competition, or competition restrictions in ways defined by law.

However, the legislation is specific in defining a "monopoly business operator" as the sole operator remaining in the market. This narrow definition may lead to an interpretation of monopoly that runs contrary to the spirit of competition law. This interpretation could result in those who violate the law not being held accountable under the law, even when their actions effectively create a monopoly in the market.

Moreover, the absence of necessary criteria for law enforcement can lead to discretionary issues that are neither neutral nor unbiased. It is crucial to consider situations where the commission may have

a relationship with a business operator who is the subject of a complaint. In cases where the commission exercises discretion in providing interpretations to business operators accused of violating the law and finds no fault, it will adversely affect the individual who filed the complaint with the court. Those who step forward to disclose information may subsequently face legal action, such as potential defamation lawsuits, from business operators accused of law violations. This situation can further exacerbate the challenges in protecting business operators who may be affected by the exertion of market power. The exercise of such discretion has consequently become a hindrance in prosecuting those who violate the law.

### **3) Exemption for State Enterprises in Public Utilities**

The 2017 Trade Competition Act includes an exemption from judicial review for state enterprises, particularly in cases related to public utilities such as electricity, water, energy, and oil. This exclusion, if not addressed, could potentially lead to concentration issues within the public utility sector and unfair competition. The monopolistic nature of the public utility system can provide an advantage to other businesses in practice. It should be subject to consideration regarding market dominance, monopoly, or unfair competition, similar to general cases.

#### **4) Criteria for Monopolization Inconsistent with Economic Conditions of Thailand**

A guilty person must possess 50% of market gain, rendering the criteria inconsistent with Thailand's economic system. Business competition in Thailand typically occurs in small markets. According to the provisions of the Trade Competition Act, the determination of market power without meeting these two criteria will not be considered as having power over the market. Consequently, setting the criteria for business operators having power over the market in this manner may lead to situations where business operators can violate the law, reduce competition, and engage in unfair practices without being held accountable due to not meeting the criteria or the Trade Competition Commission's standards.

#### **5) The Complicated Criteria to Prove Guilt**

These circumstances result in limitations when considering legal proceedings. For instance, the provisions of the Trade Competition Act require proof of guilt in exercising market power to cause reduced competition, limitations on competition, monopoly, and negatively impacts on other businesses. Offenses must be beyond reasonable doubt to become eligible for entering the legal process. Evidence of intention to engage in monopolistic or anti-competitive practices to eliminate other business operators is a significant volume of information to assess and to be anticipated.

The imposition of such stringent conditions becomes a barrier when seeking legal redress against business operators who violate the law. Historically, it has been observed that setting criteria for those with market power often has minimal impact on direct judicial review, as it fails to criminalize business operators who meet these criteria. This complexity makes prosecuting trade competition cases difficult because wrongdoing must be convincingly proven. Often, no party is willing to file a complaint. This reluctance may stem from the perceived costs not being commensurate with the damages incurred.

**6) Punishments for offenders or those who break the law are not severe enough to deter breaking the law**

The punishment for offenders is not sufficient to deter illegal activities. Leading and large business operators disregard the fear of punishment due to the relatively light penalties unaligned with the severity of their actions. Consequently, significant business operators may prioritize monopolistic practices over lawful conduct.

Furthermore, the law permits those accused of trade competition wrongdoing to press charges, especially defamation charges, against those who make the complaints and those who disclose information concerning the cases. As a result, and owing to the legal costs involved, the call for action against what is deemed unlawful behavior may not be

fully pursued. At the beginning, the punishment should be commensurate with the damages incurred.

### **7) Unlikelihood of the Private Sector Preventing Monopoly in the Market**

Since the enforcement of the 1999 Trade Competition Act and subsequent 2017 Trade Competition Act, there has never been a single legal action or trade competition case brought to the attention of the Court of Justice. The law makes the elements of legal action too difficult and does not allow the private sector to file a case to prevent monopoly on their own. The impacts on people's confidence in law enforcement organizations are caused by losing courage in pursuing unfair conduct. Business operators may take advantage of loopholes in trade competition laws to limit competition or conduct business mergers to create monopoly, probably affecting the overall economic system. Meanwhile, the criminal trial process requires the court to consider the evidence to eliminate doubt before sentencing the offender. Trials take a long time. Therefore, it is not possible to solve the problem in a timely manner, especially in the case of business mergers and acquisitions that may cause widespread damage to the economic system.



## Causes, Effects, and Risks to Promote Fair Competition According to the 2017 Trade Competition Act

**1) The legal issues** include: (1) the lack of necessary criteria or guidelines for enforcement, mostly relying on discretion; (2) exemptions for state enterprises with public utility services; (3) penalties to prevent misconduct; and (4) inefficient law enforcement by regulatory organizations. Other factors in addition to the law include: (1) no experts or personnel knowledgeable in economics, law, and trade competition; and (2) the lack sufficient experience in considering cases related to trade competition since no trial concerning trade competition has resulted in a clear decision for prosecution.

**2) The hidden factors** include: (1) untimely and relevant laws of Thailand to economic conditions; (2) no regulatory agency, no independence of the Trade Competition Commission, and no concrete law enforcement; (3) inequality in understanding trade competition laws and other related laws among all large businesses and small entrepreneurs; (4) no concrete regulatory impact assessment; (5) political connected structure with Thai economy; and (6) the incomprehensible, unclear written structure of trade competition criteria prevents practical enforcement.

**3) The effects** include: (1) more opportunities for large business operators to compete and gain control over the market; (2) inability

of small business operators to compete in the economic system; (3) monopolies increase prices of goods and services to increase their incomes; (4) reduced choices of products and services leading to an oligopoly market; (5) dissatisfaction from unfair competition among producers, small business operators, and consumers, probably leading to lawsuits; (6) a monopoly of the supply chain in the same product or service by large business groups, destroying other relationships with other businesses.

**4) Risks** include: (1) monopoly of basic public utilities, related to all types of business operations; (2) gaps in the law causing unfair competition and intensifying consumers with few choices and no bargaining power.

**5) The proposed measures** include: (1) inspection by independent organizations through parliamentary mechanisms or a special commission appointed by the council to play a crucial role in rulings according to the public interest as well as to make annual performance reports to parliament to establish checks and balances; (2) amendments to the 2017 Trade Competition Act to become more comprehensive for considering trade competition cases with clear and sufficient purposes in promoting fair competition; (3) amendments to the provisions regarding consumer protection in terms of costs and defamation lawsuits against those who

make complaints and the accused; (4) implementation of government policies to promote fair competition and environment by removing unnecessary regulations to enable small entrepreneurs to compete more effectively in the market; (5) transparency measures, such as public disclosure of Trade Competition Commission information concerning businesses that have been the subjects of complaints in order to enable the public to monitor the operations and performance of the commission; (6) state intervention in controlling and supervising structures, especially in cases of business mergers that impact the overall economy or lead to monopolies, with the laws containing penalties, particularly civil penalties amounting to three times the damages incurred; (7) enforcement of fiscal measures to address issues of unfair competition; (8) amendments to provisions regarding business mergers through public hearings and referendums from the people as part of the decision-making process; (9) establishment of ethical or behavioral criteria for the Trade Competition Commission; (10) creation of opportunities for all parties to participate in monitoring, inspecting, and considering cases related to trade competition in order to promote fair competition, as well as display of competition information and disclosure of information to the public; and (11) making the relevant laws easy to understand for better accessibility for both the private and public sectors.

## Conclusions and Recommendations

Fair competition creates opportunities for economic development, promotes innovation, strengthens the capabilities of SME business operators, enables effective business competition, facilitates expansion of businesses, reduces the issue of business concentration in Bangkok and its surrounding areas, generates investment, increases employment opportunities, improves income distribution, empowers business operators, enhances the quality of products and services, provides people with a wider range of options, and promotes purchases."

However, Thailand still maintains an economic and political structure under undemocratic legal frameworks with limited roles for relevant organizations in promoting fair competition. Issues related to business and political interests persist as large companies influence government decisions, exploit legal loopholes to seek business advantages (often referred to as “rent-seeking”), and use their advantages in legal knowledge to expand their business interests. Unfair trade competition could potentially lead to more business mergers across the board in the future if the legal and economic structures are not democratized to foster a more competitive society.

The 2017 Trade Competition Act has undergone amendments and has been in effect since 2017, but still lacks comprehensive and sufficient provisions to regulate trade competition fairly. Furthermore, the trade

competition law lacks the necessary criteria for effective enforcement, leading to a situation where most considerations rely on the discretion of the commission rather than adhering to specific legal provisions. For instance, criteria for identifying market dominance and methods for reducing or limiting competition remain ambiguous. The established monopoly criteria, which specify leaving only one operator in the market, do not result in legal action in response to complainants. In summary, the trade competition law suffers from a significant limitation, as it sets punitive criteria that are excessively difficult to apply. Therefore, the researcher suggests that amendments to the 2017 Trade Competition Act must provide clear and flexible legal provisions to enhance the efficiency of law enforcement. The details of these proposed solutions are divided as follows.

**1) Amendments to Trade Competition Laws** include: (1) the appointment of the Trade Competition Commission; (2) to support transparency and law enforcement by setting clear criteria for consideration of complaints in order to prevent the commission from using its own discretion; (3) amendments to Section 5 regarding filing lawsuits for damages; and (4) amendments to Section 6 regarding penalties.

**2) The roles and responsibilities of the Trade Competition Commission** include: (1) the public disclosure of detailed information about businesses that have been subjects of complaints and the operations of the office in order to enable the public to participate in investigations

and monitor the work of the Trade Competition Commission; (2) the disclosure of overall and specific decisions of each committee member to enable the public to examine and follow up on the performance of the commission in accordance with the principles and the spirit of the law; (3) a duty to support sharing of knowledge and budget for the private sector to prosecute cases on behalf of the private sector itself and the public in the case of business mergers or any important trade actions affecting overall economic conditions; and (4) the opinions among stakeholders should be taken into account to make decisions about complaints of stakeholders before taking cases to court.

**3) Support from the government** includes: (1) promoting small and medium-sized business operators by reducing the tax rate in business operations, providing access to capital at low interest rates to create incentives for business, and creating fair competition in the economic system; (2) providing knowledge resources about trade competition and personnel development training for those responsible for law enforcement to enable them to perform duties efficiently, transparently, and in line with the spirit of the Trade Competition Act; (3) involving citizens, consumers, organizations responsible for protecting the rights of consumers, small and medium sized business operators, interested agencies, and representatives from the government sector in amendment to the law, and (4) conducting performance evaluations for law enforcement officers and officials of the Trade Competition Commission.

**4) Other suggestions** include: (1) empowerment to amend laws to be more consistent with the conditions of trade competition and the economic system by the parliament through a special commission to consider law enforcement issue and create proposals to ensure fairness; and (2) political parties should propose policies to promote fair competition, break down monopoly, increase capital for potential small entrepreneurs, push to amend the Trade Competition Act, and use fiscal measures to distribute wealth for the benefit of economic development.

## ● 2.2 Unfair Competition in E-Marketplace Platforms:

### Injustice in E-Marketplace Platforms

As a result of advances in technology, economic activities and trading in goods and services are no longer limited to traditional forms but are shifting to the e-commerce or electronic commerce format. This transition relies on technological advancements, such as websites and applications. The landscape for buying and selling goods and services has undergone a complete transformation. A popular and widely recognized channel for these activities in Thai society is the e-marketplace platform, serving as a central hub for buying and selling goods and services. Examples of such platforms include Shopee, Lazada, JD Central, Nocnoc, Amazon, Alibaba, and eBay. These platforms function as online product

markets, encompassing various channels for buying and selling goods and services, while also providing comprehensive online payment services. They serve as networks between buyers and sellers and offer valuable information, news, and training for the development of online businesses.

From the study, the issues of injustice in e-marketplace platforms include the following.

### **1) Dominance in the Entire System of Business by E-Marketplace Platforms**

The expansion of trading in goods and services through e-marketplace platforms in Thailand has led to the integration of business ecosystems for platform service companies. Initially, these e-marketplace platforms focused on serving as central markets for online buying and selling. However, as the e-commerce sector in Thailand continues to grow, these service companies expand their operations to include various consecutive businesses within the e-commerce ecosystem. These business expansions include marketing, payment transactions, and transportation and warehousing services, thereby creating a comprehensive business environment from upstream to downstream. While the growth of e-marketplace platforms fosters the development of related businesses within the system and gives new startup opportunities, particularly in logistics and warehousing services (fulfillment), the service companies behind these platforms expand their operations tremendously. The strategy



allows e-marketplace platforms and service providers to increase their market dominance in the broader system, leaving the rest at a distinct disadvantage.

In summary, the continuous growth of e-marketplace platforms has led to the integration of businesses throughout the entire e-commerce system in Thailand. While this has led to opportunities for growth and innovation, it has also raised concerns about the market dominance of platform service companies and its impact on other businesses in the system.

## **2) Expansion of Foreign Stores and Market Share of Foreign Products**

The substantial number of shops owned by foreigners places Thai shops at a competitive disadvantage in terms of pricing and product varieties, especially products with similar or identical characteristics. While benefiting consumers by offering lower prices, inherent disadvantages place on Thai shops in competing with foreign-owned ones. Additionally, foreign-owned shops utilize Thai accounts on e-marketplace platforms. Some Thai shops import products, particularly from China, but the dominance of foreign products in popular e-marketplace platforms like Shopee, Lazada, JD Central goes further. Consequently, this situation directly impacts Thai product manufacturers, who produce goods locally.

### **3) Collecting Service Fees from Store Members**

The e-marketplace platform collects "panel rental fees" from merchants on the platform, much like general market owners. These fees are typically divided into three main parts: sales transaction fees, transaction fees, and fees for stores participating in campaigns. All of these fees translate into costs for the store and may yield minimal profit margins. Consequently, they need to focus on selling in larger quantities to make up for these costs. As a result, many entrepreneurs may opt to participate in the sales promotion programs offered by e-marketplace platform service companies. These programs aim to increase visibility, stimulate sales, and create opportunities for higher profits. It may be worth nothing because not all shops have the same potential to generate additional profits through these promotions. Moreover, certain e-marketplace platforms may add more conditions to the burden on entrepreneurs.

### **4) Promotion Results in Reduced Visibility or Engagement**

Shops on the platforms must "increase visibility" for engagement by purchasing advertising and promotion to stimulate sales. Sales campaigns with service companies on the e-marketplace platform can indeed increase visibility of some stores but decrease visibility for others. If stores or entrepreneurs lack the capacity to participate in various promotions offered by the e-marketplace platform, they may be excluded. Such exclusion impacts the perception and visibility of these

stores among consumers. This practice in the promotional methods of e-marketplace platforms contributes to inequality.

### **5) Stores with No Tax Registration**

Many e-marketplace platforms overlook these issues because of the lack of legal requirements for e-commerce registration leading to significant challenges. If monitoring all shops closely, they are at risk for consumer fraud and retroactive tax collection.

### **6) Consumer Protection**

Trading products through an e-marketplace platform involves online product transactions where consumers are unable to physically inspect the product before making a purchase and payment. Purchasers rely solely on reading the product details and viewing the images provided by the store. Consequently, it is quite common for consumers to become victims of deceptive practices by the store. Such deceptive practices can include delivering products that do not match the images or details provided by the store, providing counterfeit or illegal products, and falsifying information and images to make consumers believe they are purchasing authentic and copyrighted products. Furthermore, there are cases where mistakes occur on the part of the store, resulting in issues with the delivered products. These issues can range from stores providing defective products and damaged items to stores delivering

products that differ from the order, such as variations in color, size, model, or type of product.

When consumers receive products different from those they ordered, they can return the product through the process provided by the e-marketplace platform as required by law. If out of warranty period, consumers may no longer have the option to exercise their rights to return products and receive refunds. Some victims of such situations may choose not to pursue complaints, as the value of the product is often insignificant compared to the complexity of the complaint process they must navigate. In many cases, consumers may fail to retain evidence of their online transactions, causing them to miss the opportunity to file further complaints. Additionally, the complaints process is often disjointed, frequently halting at the reporting stage. Complainants may be unaware of the status of their complaints during the process.

### **Analyze Causes of Injustice in E-Marketplace Platforms as Social Crises**

**1) The causes of unfairness include legal issues.** Many of the existing laws related to these matters in Thailand may not keep pace with changes in social conditions and digital technology, and they may not adequately address the issues. Even though relevant agencies are making efforts to address these problems in many cases, there are still

delays in updating the laws. This creates loopholes in the legal framework. Simultaneously, many shops or business operators on various e-marketplace platforms are not registered for e-commerce and consequently face heavy legal tax burdens.

Due to non-compliance with the law and a lack of cooperation on the part of these shops or business operators, they may not perceive the benefits or importance of conducting their operations correctly and may seek to avoid paying taxes to the state. On the other hand, this situation also results from a concentration of law enforcement efforts by related agencies who prioritize inspecting, prosecuting, and pursuing those who do not comply with the law in this matter.

**2) Factors of unfairness** include: (1) the COVID-19 outbreak causing an increase of online trades; (2) online platforms reaching a wide range of people; and (3) consumer behavior towards convenience and low prices.

**3) The risks arising from unfairness in e-marketplace platforms** resulting in potential losses for the government sector in terms of tax revenue from stores or entrepreneurs who are not registered for e-commerce and fail to pay taxes as required by law. Additionally, there are parcels from overseas that may be exempt from paying Value Added Tax (VAT). Conversely, stores that do not cooperate and do not comply with the laws regarding e-commerce registration and tax payment are at risk of violating the law. If these businesses are inspected by the Revenue

Department, they may face significant tax arrears and fines. Such penalties can have a substantial impact on the sustainability of their business operations. Moreover, the influx of foreign participants in the buying and selling of goods and services on e-marketplace platforms has overwhelmed the domestic market. A direct and unavoidable impact on domestic small entrepreneurs includes both domestic product manufacturers who struggle to compete on prices with cheaper foreign products and shop owners who find it necessary to import inexpensive and diverse foreign products instead of Thai products.

#### **4) Guidelines for Solving Injustice in E-Marketplace Platforms**

In the past, relevant agencies, service companies operating e-marketplace platforms, and stakeholders in the business system have taken actions to address various issues. These actions include the following.

(1) Value Added Tax Collection for Electronic Services from Abroad (e-Service Tax). This initiative is in accordance with the 2021 Revenue Code Amendment Act (No. 53), focusing on the collection of Value Added Tax from service companies operating in Thailand. Examples of such companies include LINE Corporation, Line Shopping service providers, Google Asia Pacific Pte. Ltd., and Google Shopping service providers.

(2) Complaint Channels. Relevant government agencies and civil society organizations have established complaint channels to provide

assistance to individuals who have become victims of online purchases of goods and services. These channels aim to help people address issues they encounter in online transactions.

(3) Self-Regulation of the Platforms. Service companies operating e-marketplace platforms, in collaboration with stakeholders in the business ecosystem, have implemented measures to address problems related to the trading of products and services on the platform. They have developed systems and procedures to streamline trading through the platform and foster trust and confidence among both consumers and merchants. Examples of these efforts include the introduction of services like Cash on Delivery (COD) and the facilitation of product returns and refunds. These actions collectively demonstrate the commitment of various parties to improve the e-commerce environment, enhance consumer protection, and ensure that online transactions are conducted in a trustworthy and reliable manner.

### **Conclusions and recommendations**

Key points for ensuring the continued and sustainable growth of trading goods and services on e-marketplace platforms and promoting confidence and fairness among various stakeholders in the neutral economic environment include the following.

1) Variety and Availability of Product: The platform maintains diverse and reliable product options to ensure consumer satisfaction and trust.

2) Support for Small Entrepreneurs: The importance of e-marketplace platforms is recognized in providing opportunities for small entrepreneurs in the country to thrive.

3) Law Enforcement: The law is vigorously enforced to investigate, track, and prosecute those who commit crimes within the e-commerce system to deter offenders and uphold fairness.

4) Support for Law-Abiding Merchants: Merchants who adhere to the law are supported and earn incentives from the government sector, platform service companies, and consumers.

5) Protection of Domestic Products and Entrepreneurs: Measures are implemented to protect products manufactured in the country and the interests of Thai entrepreneurs.

By focusing on these key points with a regulatory framework, lawful and ethical conduct within e-marketplace platforms is encouraged to ensure a fair and sustainable trading environment for all parties.



### 3. Environmental Justice Case Studies

Many countries continue to grapple with accessibility of environmental resources and impact from utilization and often lead to conflicts. Environmental justice can be seen as a facet of social justice, as it pertains to how key institutions in society allocate rights, duties, and benefits equitably among all members of the society. The concept is deeply rooted in social organization. The case studies discussed in this section involve an analysis of environmental justice in two distinct cases: the Pak Mun Dam area and the Bang Kloi villagers.

#### ● Pak Mun Dam in Ubon Ratchathani Province

The case of Pak Mun Dam in Ubon Ratchathani Province involved economic inequality in that the villagers of Pak Mun used to work as fishermen in the Mun River Basin and were able to make ends meet, but after the project was implemented they lacked access to stable income. Some have had to go into unfamiliar occupations, prompting the villagers to make demands to those responsible and the government.

#### ● Bang Kloi Villagers in Kanchanaburi Province

The problem of inequality in access to economic opportunities for Bang Kloi villagers, the largest ethnic group in Thailand in the area

of Village No. 1, Huai Mae Phriang Subdistrict, Kaeng Krachan District, Phetchaburi Province, is related to the government's conservation policy and the living culture of the people, who live in the forest practicing shifting cultivation. When government policies and the traditional way of life of minorities are not compatible and the state chooses to follow the policies laid out by the state where minority cultures are given secondary importance.

### **Cause of the problem**

(1) The state plays the main role as a policy maker to set policies that affect the villagers' lives. The perspective of being the main developer destroys environmental justice. Since the existence of the state aims to centralize all resources through force or power of the state.

(2) Treating people in society differently leading to inequality and discrimination, which clearly appears in the case of Bang Kloi Villagers. Refusal to accept local cultures in case of Bang Kloi villagers clearly reflects discrimination in access to environmental resources in terms of arable lands.

(3) Meaningless participation process challenges feedback process in assessing environmental impacts like EIA, an important tool in deciding whether a development project will be approved or not. For example,

in the case of Pak Mun Dam during the construction of the dam, the working group responsible for the construction of the dam set off explosions at the back of the dam without first studying the environmental impacts. Although there were voices of opposition from many parties, commenting on the impact on the environment, society, culture, and public health, blasting went ahead without EGAT disclosing the impact.

(4) The public sector's development and management lacks diversity as seen from the case of Bang Kloi villagers. Because of the lack of understanding of local traditions, which are connected to the forest, coupled with inequality in education, the villagers have limited occupational and career options. When they were pushed out of the forest area, they had to become laborers without stable income. They have no land for agriculture when there is no employment.

(5) Reactive development and management causes demonstrations aimed at achieving environmental justice. For example, the Pak Mun Dam case after the construction contains no policies and discontinuity of solving problems to provide relief for those affected after 1996. There were demonstrations in front of the Government House, Pak Mun Dam Ridge, and Ubon Ratchathani City Hall. In response to almost every demonstration, the government promised to resolve the issues, but no subsequent action occurred. Nothing changed, and villagers had to demand promises or relief from different governments repeatedly.

### **Impacts from Issues**

(1) Demonstrations by the villagers. When their livelihoods were affected, villagers were pressured to express demand rights in many ways such as by protesting or filing complaints. The struggle of Pak Mun villagers before and after the dam was built led to the creation of a people's group in named the Assembly of the Poor, which has become a network of poor villagers affected by state development projects in the matter of competing for natural resources, dams, forests, land, policies, laws, government development projects, etc.

(2) Conflicts among people in society. Environmental injustice leads to conflict among people in society both locally and nationally. For example, the Pak Mun Dam villagers had conflict with the state over government policy of building dams for electricity and irrigation. Those in charge of the project used these needs as an excuse for not complying with the demands of the community. The case of Bang Kloi reflects the division of ideas in society. Violation of human and community rights in the forest area was rationalized by invoking conservation concepts.

(3) Environmental, economic, and social impacts. The results of government policies and implementations cause environmental impacts and continually affect people living around the area.

(4) Lifestyle changes cause greater inequality. Due to policies or development, changes occur in the area. The question is whether the impacts will allow all people to receive benefits and impacts in equality or not.

(5) The burden of dealing with government issues. The increase of state policy formulation and implementation without comprehensive impact assessment makes a burden for management. In the end, the issue will lead to litigation and waste a lot of time and money.

(6) Concerns of many countries. In the case of Bang Kloi Villagers on the world stage, protection of human rights is inconsistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

### **Solving the Issues**

Both cases share a common characteristic. When problems occurred, those affected filed lawsuits. After that, relevant agencies investigated and took action according to their mandates. There are efforts to create a mechanism to find a common solution such as a special commission. However, each case has different details.

(1) Complaints and Lawsuits. In the case of Pak Mun Dam, individuals raised claims before, during, and after the construction of the dam. Similarly, in the case of Bang Kloi villagers, petitions were filed with the Administrative Court in an attempt to return to their former living areas.

(2) Solving Problems Corresponding to their Natures. In both cases, when complaints or lawsuits arose from affected parties, it became evident that government agencies, which received these complaints, continued to perform their duties. However, those affected believed that the solutions provided did not effectively address the root causes of the problems. There seemed to be a lack of continuity in addressing issues, and the responses were often perceived as insufficient.

(3) Efforts to Find Joint Solutions. Government agencies have been responsive to citizens' complaints, and it is apparent that relevant sectors have collaborated in addressing the problems. This collaboration is particularly evident through the establishment of joint commissions comprising representatives from various parties in both the Pak Mun Dam area and the Bang Kloi village. For instance, in the Pak Mun Dam case, several committees were formed to monitor and resolve issues, and villagers employed a method of making demands to address their concerns.

## Risks or Conditions Leading to Social Crises

(1) Feeling of Hopelessness: There is a risk that those affected may feel trapped and believe that their problems are being ignored. Additionally, the pressure from government agencies on those affected can further exacerbate this sense of hopelessness. In the case of Pak Mun Dam, those affected could seek alternatives, possibly violence, to address their grievances as they perceive that there is no other viable solution. A similar crisis could emerge in the case of the Bang Kloi villagers as well.

(2) Strong Policy and Law Enforcement: The enforcement of new policies and laws can disproportionately affect specific groups in society. Policies and laws often exert pressure on marginalized groups, potentially leading them to leave the places where they live or limit their participation in natural resource and environmental matters. Furthermore, such policies and laws may grant more control to central authorities, further consolidating power.

(3) Unjust Justice Mechanisms: Inequities in justice mechanisms are apparent in crucial government processes, including participatory procedures, complaints, and litigation. Despite the importance of participatory processes, measures intended to address environmental issues at their source with meaningful participation in decision-making, both in content and process, remain elusive with the Environmental

Impact Assessment (EIA). Similarly, when problems arise, complaint and litigation processes at the end of the issue do not effectively promote environmental justice.

### **Summary and Recommendations**

From the case study of Pak Mun Dam and Bang Kloi villagers, it is evident that there are common causes of problems stemming from the state's main role as a policy maker. When people in each group of society are treated with inequality by ignoring participatory processes in development and diversity, development ends up passive without sustainability. The sole positive effect is people's unity to demand environmental justice. Gathering may become a space for public learning, but the negative effect is conflict in society due to different interests among stakeholders. Environmental impacts are clearly evident in the case of Pak Mun Dam. Development has also changed the way of life of the people, causing greater inequality in access to resources and the economy. When such problems occur, the government has a duty to deal with them. Moreover, in a world where communication is globalized, such problems, especially the case of Bang Kloi villagers, can cause Thailand's credibility to be shaken and eventually become seen as a country that neglects human rights.



The guidelines to prevent and correct the causes or reduce risks for social crises caused by environmental injustices include the following.

(1) Create discussion platforms for those affected to participate in decision-making from the beginning.

All sectors must participate in decision-making from the outset to facilitate the joint determination of development guidelines consistent with the local context. This also helps create equitable development because every sector within each development area has already expressed their opinions and reflected their views on the direction of development. Additionally, listening to all sectors for decision-making may lead to equitable distribution of resources.

(2) Separate conflicting parties and use mediators to manage issues.

When a problem leads to a crisis, separating the conflicting parties and using a mediator to help negotiate and ease the situation can relieve the tension. Each sector involved may have to reduce its own demands in order to share resources.

(3) Reveal the truth to the public openly and honestly.

The risk of entering a crisis is caused by making people feel like there is no way out. When news about a case is spread throughout society via various unbiased sources, it can help mitigate the risk of crisis escalation.

(4) Reengineer participation and environmental justice systems.

It is necessary to make revisions in two important systems: the Environmental Impact Assessment (EIA) system and the justice system. The EIA system is meant to establish justice from upstream before any policy or project is implemented, while the justice system serves as the destination for problem resolution, including complaint processes by administrative agencies such as the General Administrative Department and the Administrative Court. This latter process is deemed as important as the administrative process of participation from the beginning as it can ultimately retrieve the origin of justice.

(5) Strengthen people's rights and participation. When the public sector is empowered, they can effectively express their rights and participate in ways that the government will accept. One important mechanism for achieving this is the gathering of people and decentralization of the management of natural resources and the environment to local administrative organizations. Environmental justice can be achieved by establishing community rights, reducing the government's power, and allowing the community to play a more significant role. It may also be necessary to create a mechanism for community involvement in environmental matters.

## 4. Case Study of Communication to Create Social Justice

Communication can create problems in society and potentially lead to social crises, such as conflicts. Divisions in society can become so obvious that harmonious discussions become difficult. The influx of untrustworthy information complicates the ability to distinguish facts from falsehoods. To address this issue, two important case studies are presented. First, the case study of communication during political conflicts focuses on the events surrounding the destruction that occurred during the new generation political protests on October 16, 2020. This incident witnessed the widespread dissemination of fake news on social media. The other case study examines communication during the COVID-19 outbreak. This period also saw the proliferation of stirring information in society."

### ● 4.1 Communication During Political Conflicts

Fake news is becoming a major political and social problem in many countries. How fake news is handled in the world varies from country to country. In Thailand, fake news caused Thai political conflicts.

Rumors surrounding the political protest organized by the "People's Party 2020" on October 16, 2020, marked one of the most

significant events in the 2020 protest movement. Originally, the plan was to gather at the Ratchaprasong Intersection. However, when several police units established a presence at the Ratchaprasong Intersection and set up barricades to prevent the gathering, the location was moved to the Pathumwan Intersection. Later, the police announced that the protesters must disperse, citing a declaration of a serious emergency situation that included restrictions on gatherings of more than five people. Subsequently, riot police equipped with shields and batons moved from the Chaloem Phao Intersection toward Rama 1 Road, heading for the Pathumwan intersection, where the protesters had gathered. Using loudspeaker vehicles, the police ordered the protesters to return home immediately and prepared to deploy high-pressure water-spraying vehicles to disperse the crowd. Some protesters held umbrellas in an attempt to resist the water pressure while others began throwing objects at the police. In response, the police sprayed a blue substance that smelled like gas into the crowd, causing protesters and media personnel to experience a burning sensation in their eyes and on their skin. Everyone had to use drinking water to wash their faces and eyes. As a result of the use of the "blue water," the protesters began to retreat.

Meanwhile, the police continued to advance slowly, extending their control to more areas around Siam Paragon Mall and Siam Center. Eventually, protest leaders announced that the demonstrators would relocate to Chulalongkorn University to avoid further injuries during the

dispersal of the protest. When some protesters moved to Chulalongkorn University, news began to appear on social media on the youth liberation page: “Do not enter Chula. Chula is a closed area. Not safe. There might be a siege!” (The page was later deleted.) Other rumors circulated on social media, including the use of rubber bullets to disperse those seeking shelter inside Chulalongkorn University, as well as the use of real bullets. These rumors caused a significant panic and uproar in the online world. At least two students from inside Chulalongkorn University came out to confirm that these stories were not true. Another piece of fake news widely discussed on social media was a video clip showing an ambulance being blocked by the police from passing through the area. The message spread that a mother and child who were inside the ambulance died, generating a great deal of discussion and speculation.

From the spread of fake news during the dispersal of the October 16, 2020 demonstration, it is evident that the situation during demonstrations can be susceptible to distorted and incorrect information. Chaotic situations often give rise to such misinformation, especially when people seek information but cannot access it through person-to-person channels, and the media is unable to comprehensively report on the situation. This may occur due to technical issues, insufficient manpower in the area, or organizational policies. For instance, during protest movements or during the dispersal of demonstrations, confrontations with officials may take place like the case on October 16, 2020. On that day, it was

shared on Twitter that rubber bullets were used against individuals at Chulalongkorn University, and no official agency provided information to confirm or deny the veracity of this claim. Subsequently, protesters attempted to communicate through both personal and private channels, along with media reports, stating that no rubber bullets had been fired and that Chulalongkorn University remained a safe area.

Moreover, disinformation may be intentionally created in anticipation of significant reactions from various groups, whether they share similar or differing opinions. Creation and dissemination of content that contains disinformation in various forms including text, real images combined with false statements, or colleges that blend real and recent events, can contribute to misunderstanding."

The dispersal of demonstrations on October 16, 2020 is one example of many events during a time of political conflict caused by fake news with reactions from all parties. The conflict spread even faster and led to a social crisis.

### **Reasons for Communication during Political Conflicts Resulting in Social Crises**

In a case study of political conflict in Thailand, analysis of how fake news causes a social crisis is necessary with two dimensions.

(1) In terms of content, the creation of fake news is seen to elicit reactions from all parties. Since social media became an integral part of everyday life, accessing and sharing information can be easily accomplished within seconds. Additionally, trust in traditional mass media has waned. In situations of political conflict, fake news can easily proliferate, with information circulating rapidly in society. During times of political conflict, individuals tend to gravitate towards information that aligns with their own political beliefs or ideologies whether that is authentic information or disinformation. Moreover, social media platforms' algorithmic systems often prioritize content that matches users' interests. When fake news is created and disseminated, it further fuels political conflicts and events that may cause harm. Therefore, in terms of content, it cannot be denied that fake news contributes to heightened political conflict. To address this issue, content regulation is essential to prevent the dissemination of potentially harmful fake news.

(2) Content governance mechanisms for dealing with fake news in Thailand also need consideration. Legally, there is still no clear definition of what "fake news" encompasses and to what extent it applies. The primary laws employed to combat fake news include the 2017 Computer Crime Act (No. 2). In Thailand, fake news has been framed as both securitization and politicization. When viewed through the lens of security, fake news is considered a "threat" to national security. It is necessary to use all available means to maintain national stability and utilization of power

under the guise of "security" in which fake news may be employed as a "weapon" in politics to manipulate dissenters and anti-government sentiments potentially leading to conflict and division.

### **Catalyst of Issues**

The term “fake news” lacks a clear legal definition and scope. Fake news can potentially become a political tool to handle dissent. The interpretation of what constitutes “‘distorted computer data” or “false computer data,” as outlined in Section 14 of the 2017 Computer Crimes Act (No. 2), has provided a channel for the state to interpret and monopolize the determination of truth and falsehood, aligned with the mindset of policymakers in Thailand, who perceive fake news as a threat to security. As a result, the state can monopolize the use of power to “maintain stability” in situations as necessary.

### **Risks from Communication during Political Conflicts Leading to Social Crises**

Fake news creates divisions and conflicts in society, particularly in situations of political conflict. However, there is no clear legal definition of “fake news,” leaving the government with the power to interpret what constitutes “true information” and “misinformation.” This issue is viewed



as a security concern. Consequently, it becomes necessary to grant the government full authority to address fake news, especially during times of political conflict when fake news can spread rapidly and extensively through social media. The state should issue stricter regulations and enforce laws “in the name of security.” Such actions pose a risk to people's rights and liberty in free speech, gradually shrinking rights and liberties and giving way to a focus on security.

### **Suggestions**

Legislation to regulate fake news is just one approach to address the issue. There are numerous other methods, including media literacy education, fact-checking points, improving the quality of mass media, and responsible technology development. While amending or enacting additional laws may give the state more power, it also raises concerns about people's rights and liberty. Therefore, addressing fake news in Thailand should not solely involve amending or enacting laws to empower the state to “maintain stability.” There is no guarantee that the state will use its power to manage fake news properly. Instead, it should be a collaborative effort involving all sectors, both the government and society, to find a balanced and effective approach to tackle fake news without infringing on people's rights and liberty.

## ● 4.2 Communication during the COVID-19 Outbreak

### Communication Problems during the COVID-19 Outbreak

During the outbreak of COVID-19 in Thailand in January 2020, there was a influx of information including news reports, current situation updates, government measures, and guidelines on how to protect oneself from the virus. New information constantly emerged, particularly regarding previously unknown strains of the virus. This information consisted of a mixture of facts, opinions, disinformation, fake information, and information produced with malicious intentions. Receiving the information was unavoidable. When considering the information circulated in society during the COVID-19 outbreak in Thailand, several points became evident.

(1) Misinformation was widely shared by both groups of people who believe it to be true and are unaware that it is misinformation. One examples of misinformation was the claim that vaccines contained meat that was forbidden to some because of religious principles. News from hospitals nationwide stated that individuals who consumed rice whisky were not infected with COVID-19. Content producers intentionally misled recipients of the message, but the majority of those who forwarded such news content did not have malicious intent to harm the recipients.

(2) Disinformation serves a specific purpose with intention to cause harm to an individual, group, or organization involving false references to information with impostor content; for example, renowned nuclear physicist, Dr. Keshe released a method for producing plasma to eliminate the COVID-19 disease with 100% effectiveness. Warnings came from the post office that people were contracting COVID-19 from letters or parcels. Disinformation may also involve editing, counterfeiting, or cut-and-paste techniques to manipulate the content.

(3) Outdated information was widely shared and became misinformation. Even though the information was initially based on truth and accuracy, over time, such information became outdated and no longer reflected the current situation. The dissemination of outdated information subsequently became misinformation by default and led to misunderstandings in society. For instance, images and messages circulated in December 2020 claimed that 11 northern provinces, namely Chiang Mai, Chiang Rai, Phayao, Lampang, Lamphun, Uthai Thani, Uttaradit, Kamphaeng Phet, Phitsanulok, Phetchabun, and Sukhothai, were declared closed. However, this information was actually outdated and pertained to events that occurred in April 2020.

(4) Disorder information arose from inconsistent or conflicting information by the government and related agencies. For example, on January 4, 2021, there was an order in Bangkok that prohibited restaurants

from serving customers for sit-down dining between 7:00 p.m. and 6:00 a.m. However, later, the prime minister, as chairman of the Center for COVID-19 Situation Administration (CCSA), revoked the order and changed the prohibition time for restaurant dining to 9:00 p.m. to 6:00 a.m. This inconsistency of information led to confusion.

An important impact from the transmission of stirring information through various communication channels is misunderstanding damaging the person being referred to and society. In addition, the forwarding of false information amid the COVID-19 outbreak led to misunderstandings leading to a significant impact on recipients of the information. In particular, it can lead to incorrect decisions that have negative effects on health and life.

## **Reasons for Communication during the COVID-19 Outbreak Leading to Social Crisis**

### **(1) Senders**

The government sector plays a central role as the primary sender during times of crisis to guide society. However, during the COVID-19 outbreak, government communications struggled to build trust and, at times, caused confusion in society, especially because the disease was a novel challenge for humanity. Learning, understanding, and addressing

new matters simultaneously are essential. Nevertheless, government communications during the early stages of the outbreak instilled great fear among citizens regarding the Thai government's capability to manage the spread of the new virus strain. Questions arose whether there were other approaches. Although the Thai government later intensified its response to the outbreak of the new virus strain, in many instances, communication was inconsistent or lacked clear direction.

Everyone in society can act as a sender, disseminating information without verification or filtering. In this era, a sender can be anyone in society who wishes to share or present information they have witnessed or heard/read. However, information shared in this way does not undergo accuracy checks or screening by editorial or central departments before being shared with the public. This contrasts with the standard practice in professional journalism. As a result, any particular piece of information about COVID-19 shared by members of the public could possibly be factual, opinionated, fake, distorted, or fabricated to spread rapidly and widely through social media, leading to confusion.

Carrying out the responsibilities of mass media by presenting news information currently of interest to society is a priority for news agencies. The professional ethics of mass media that aim to present facts and avoid stirring information must be applied with a professional inspection and screening mechanism in place. However, the influx of information,

both in terms of quantity and speed, provides careless journalists with opportunities to present stirring news to the public.

Moreover, the method of presenting information often relies on “news images” rather than words, or it should be conveyed through short and concise statements to convey the key points. This sometimes necessitates omitting details, which can lead to discrepancies and an inability to grasp the context of the news content. Additionally, creating sensational or exciting “clickbait” headlines to attract readers or viewers, even when the news content may lack substance or fail to align with the headline, is a common practice. If the recipient is not cautious and does not delve into the details of the news content, the recipient may be confused by the information received.

## **(2) Messages**

Explaining COVID-19 in medical terminology involves information related to symptoms, transmission, exposure, and methods of prevention. These topics fall within the domain of epidemiology, which employs specialized terminology or medical language that may not be understandable for every group at every level of society. Some may require more time to comprehend. Furthermore, information about COVID-19 in Thai, or publications authored by Thai individuals, was limited. If you are seeking more information about the COVID-19, it is necessary to access reliable documents in foreign languages.

Government communication employs official language while striving to avoid some terms. However, there were instances where the official language itself introduced ambiguity, making it challenging for the public to comprehend. Such statements may demand knowledge of the context and familiarity with the use of official language. Simultaneously, government communications also adhere to the practice of “avoiding certain terms,” which means substituting one word for another to convey a more positive or beneficial meaning. This practice may lead to confusion, misunderstanding, and difficulties in comprehension among various segments of society.

### **(3) Channels**

Social media plays an important role as an accelerator to spread stirring information due to advancements in digital technology and equipment. Personal communications devices connected to the Internet allow constant exposure to information with easy access. Stirring information is more severe and causes significant impacts on the political process.

Communication in closed environments via chat applications and closed groups are inaccessible by outsiders or the general public. Various chat applications serve secretive or private groups referred to as "Blind Space" or "Dark Space." When information enters these closed platforms, there is often no origin or other identifying detail in the metadata. Consequently, it becomes challenging to ascertain the origins of misinformation and how it has been disseminated and propagated.

Content is generally displayed based on algorithms of search engines, which process content in a way that makes it likely that users encounter information from social networks with similar opinions or viewpoints. These algorithms align with user interactions, relationships, and predictions based on past behavior and interests. Consequently, stirring information can proliferate online without being fully aware of, eventually be accepted as accurate, or even become an inherent part of one's identity by default.

#### **(4) Receivers**

When receiving information, interpretation of that information depends on various factors, including how significant it is, level of understanding, background and experiences, and attitudes and beliefs. All of these elements influence how receivers engage with and respond to information. It is important to learn whether, during the COVID-19 outbreak, information was verified or intentionally distorted to undermine the government's credibility.

#### **Factors Contributing to Issues**

(1) The COVID-19 outbreak was new, dynamic, and uncertain at the time, resulting in different findings of research and multiple datasets appearing consistently.



(2) The COVID-19 outbreak affected everyone. Most crises directly impact certain groups of people. Some people may be unrelated and hardly affected. Since the COVID-19 outbreak affected everyone, the information reached all people in society, often through personal communication devices and social media.

**Risks from the COVID-19 outbreak led to a crisis of communication in society.**

The spread of information usually occurs quickly and reaches a wide range of people. When stirring information occurred during the COVID-19 outbreak, there were many misunderstandings that caused damage to society. In particular, some misunderstanding resulted in incorrect decisions concerning health and life. Stirring information created panic in society, affecting the overall economy. In addition, some misinformation intentionally damaged real people.

When recipients are inundated with information, which may be false, malicious, or confusing, receiving information from various sources becomes a critical concern and challenge. Discerning whether information is trustworthy or not requires the ability to filter and evaluate the reliability of the sources. The recipient of information must analyze what is false or true. Particularly in the uncertain and unpredictable conditions brought about by the COVID-19 pandemic, managing daily life under such

circumstances was exceedingly challenging. One crucial aspect during the time was access to knowledge and understanding that could guide individuals in adopting correct and appropriate behaviors and foster cooperation and trust in the government's efforts to control the COVID-19 outbreak.

## **Guidelines for Solving Communication Problems during the COVID-19 Outbreak**

### **(1) Role of the Government Sector**

Specific mechanisms have been established to promote cohesive communication and provide clarity to society. These mechanisms include a resolution and operations center for communication during emergency situations. Effective crisis communication requires the presence of a management center responsible for strategic planning, much like the CCSA, which aim to raise awareness and rectify misinformation in the public. This management center plays a crucial role as a messenger on behalf of the CCSA or the government, so it should employ a range of communication methods including traditional approaches such as press conferences conducted by the CCSA spokesperson team and social media to ensure consistency with the information consumption habits of people in today's society.

Utilizing various communication channels and concurrently operating both online and offline formats allow the government, including the CCSA, to communicate more effectively, ensure coverage, and reach all users with different preferences for receiving information.

Verifying stirring information and enforcing the law had been a part of the government's strategy even before the COVID-19 outbreak. The government established the Anti-Fake News Center Thailand, as a mechanism for checking, screening, and explaining facts to society. The Anti-Fake News Center has produced substantial contents based on actual information and reliable sources to establish credibility. Simultaneously, one of the government's tools for addressing stirring information like fake and distorted news involves enforcing relevant laws, specifically, the 2007 Computer Crime Act. During the declaration of a state of emergency, publishing fake news becomes an offense, as outlined in Section 9 of the 2005 Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, No. 27.

In addition to law enforcement agencies and direct prosecution, there are government mechanisms to support and promote media literacy and surveillance. Initiatives like the Safe and Creative Media Fund provide support in terms of funding, resources, and collaboration with networks to foster safe and innovative communication.

## **(2) Roles of Other Sectors**

All sectors should cooperate in fact checking and resolving doubts in society, such as the Cofact (Collaborative Fact Checking) project, Sure Before Sharing Center of the Thai News Agency, the Safe and Creative Media Fund, and the international First Draft Partner Network.

### Self-Regulated Platforms

Social media has its own measures to deal with false information and disinformation, such as platform operators removing misinformation from the platform, reducing the visibility of user accounts that repeatedly spread misinformation in order to prevent them from generating income, and placing warnings on stirring content. Such voluntary controls and rules practiced on self-regulated platforms do not involve any state legal measures.

## **Conclusion and Recommendations**

(1) Enforcing the law against stirring information and respecting rights and liberty regarding access to information are crucial. When information is dispersed with the intent to distort facts, cause misunderstandings, and potentially affect individuals, organizations, and the nation, it is necessary to enforce the law and prosecute offenders. However, punishing perpetrators of fake or distorted news must not infringe upon the rights

and liberty of those receiving information and expressing opinions, in accordance with the basic principles of democracy. Laws should be applied impartially by all parties, including the government, politicians, and the public. It currently appears that there is a greater focus on prosecuting individuals even though the government sector itself has presented ambiguous information and confused people in society.

(2) Being a reliable source of references and collaborating closely with the media benefit the government’s ability to disseminate fact-checked information to the public widely and promptly. Furthermore, efforts should not just revolve around collecting evidence of fake news for legal prosecution, but also involve playing a crucial role as a dependable reference, working closely with the media. This collaboration allows the media to verify accuracy and completeness before presenting information or promptly fact-checking it. This approach serves as a guideline for the media to self-regulate before releasing information to the public.

(3) Raising awareness of media literacy is crucial to provide the public with a “filter” for processing input and output data. An epidemic situation with an overwhelming amount of information makes it difficult to discern what information is accurate or reliable. Media literacy encompasses the ability to access information, comprehend and evaluate media content, and effectively communicate through various media platforms.

## **Summary of Results and Recommendations**

All case studies concern at least four issues: 1) inequality in the justice process; 2) inequality in the economy, especially in unfair trade competition; 3) inequality in access to natural resources, and 4) demonstration for social justice. Examination of these cases gives rise to the following key suggestions.

### **Justice Process to Resolve Inequality**

The results of the study indicate that all three cases feature structural violence caused by an unfair justice processes and a lack of appropriate balance among the contexts. In the cases involving political justice, the justice process should be conducted based on constructive principles with a focus on upholding the basic rights and liberty of the people. Additionally, the justice process should build trust. In the cases concerning justice in the three border provinces of Thailand, it is essential to seek truth in incidents such as the Krue Sae - Tak Bai case and reduce the presence of the security measures in the region. Creating a space of trust can be achieved through the implementation of a multicultural policy and reforms in Thailand's criminal investigation system. Concrete steps should be taken to bring about reform in the police force. The parliamentary mechanism can play a crucial role in monitoring and

promoting justice, particularly by addressing conflicts. There should be active and open participation from the public sector in decision-making processes, including through social media and mainstream channels, to uncover issues and establish justice.

Resolving the crisis of unfair economic competition involves various dimensions. Creating an economy that promotes fair competition would foster opportunities for economic development, innovation, and technological advancement in society. Strengthening small business operators would help them become more competitive with larger enterprises in the market. This would not only facilitate the diversification of businesses across the country, but also reduce the current concentration of business primarily in Bangkok and its suburbs. To achieve these goals, the 2017 Trade Competition Act must be amended to ensure clear and flexible provisions and prevent misuse by regulatory agencies in ways that conflict with the spirit of economic competition law. Additionally, regulatory agencies should operate independently with no interference from political parties and influential business sectors. These independent measures will lead to more efficient enforcement of the law.

In order for e-marketplace platforms to continue growing sustainably, it is crucial to create confidence and fairness for all parties, ensuring a neutral space for conducting economic activities. The online

platforms offer options for consumers to find diverse, satisfying, and reliable products, and expansive opportunities for business operators, especially small local entrepreneurs. It is essential to punish offenders and enforce the law rigorously. Additionally, we should collectively support merchants on the platform who abide by the law. The proper measures should be in place to protect local products and entrepreneurs.





# สารบัญ

|                                     | หน้า       |
|-------------------------------------|------------|
| คำนำ                                | 3          |
| บทคัดย่อ                            | 6          |
| Abstract                            | 13         |
| บทสรุปผู้บริหาร                     | 20         |
| Executive Summary                   | 86         |
| สารบัญ                              | 162        |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>                 | <b>169</b> |
| 1.1 หลักการและเหตุผล                | 169        |
| 1.2 วัตถุประสงค์                    | 171        |
| 1.3 นิยามศัพท์                      | 171        |
| 1.4 กรอบการศึกษา กรณีศึกษา          | 172        |
| 1.5 กรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์ Cases | 173        |

|   | หน้า           |
|---|----------------|
| <b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎี</b>  | <b>175</b>     |
| 2.1 วิฤตสังคม (Social crisis)   | 176            |
| 2.2 Consociational Democracy :<br>ประชาธิปไตยแบบแบ่งปันอำนาจ                          | 185            |
| 2.3 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance)                                       | 200            |
| 2.4 แนวคิดการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน   | 207            |
| 2.5 แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation)   | 210            |
| 2.6 แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง<br>(Political participation)                | 212            |
| 2.7 แนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมือง (Civil Politics)                                   | 218            |
| 2.8 แนวคิดทฤษฎีการป้องกันความขัดแย้ง  | 220            |
| 2.9 แนวคิดการสร้างความสมานฉันท์   | 223            |
| 2.10 ทฤษฎีอนาคตศึกษา  | 226            |
| 2.11 แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสารสังคมออนไลน์<br>และการสื่อสารเพื่อการสร้างความเกลียดชัง | 232            |
| 2.12 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  | 233            |
| <br><b>บทที่ 3 วิธีการศึกษา</b>   | <br><b>243</b> |
| 3.1 วิธีการศึกษา  | 243            |
| 3.2 แผนการดำเนินงานและระยะเวลา  | 248            |

|  | หน้า       |
|--|------------|
| <b>บทที่ 4 กรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม</b>                                    | <b>251</b> |
| 4.1 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในกรณีความไม่สงบ<br>ในจังหวัดชายแดนใต้                   | 253        |
| 4.2 ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่<br>กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม | 282        |
| 4.3 การสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่สังคม   | 311        |
| <b>บทที่ 5 กรณีศึกษาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม</b>   | <b>343</b> |
| 5.1 การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติ<br>การแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560         | 347        |
| 5.2 การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform  | 378        |
| <b>บทที่ 6 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม</b>  | <b>409</b> |
| 6.1 กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี  | 417        |
| 6.2 กรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี   | 420        |
| 6.3 กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา                                   | 424        |

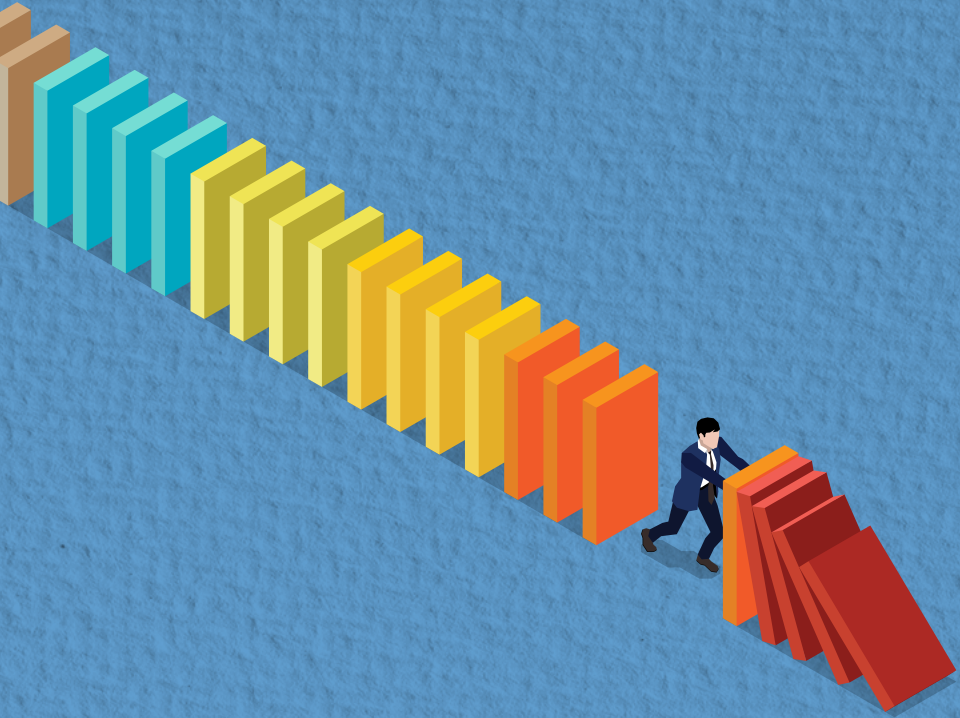
|  | หน้า       |
|--|------------|
| <b>บทที่ 7</b> กรณีศึกษาการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม       | <b>473</b> |
| 7.1 การสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง                        | 474        |
| 7.2 การสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019<br>(COVID-19) | 502        |
| <b>บทที่ 8</b> สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ                            | <b>541</b> |
| 8.1 สรุปผลการศึกษา   | 541        |
| 8.2 วิเคราะห์และอภิปรายผลจากกรณีศึกษา 4 มิติ                           | 548        |
| 8.3 ข้อเสนอแนะ   | 561        |
| <b>บรรณานุกรม</b>  | <b>565</b> |

# สารบัญภาพ

| ภาพ  | หน้า |
|--|------|
| ภาพ 1.1 กรอบการศึกษา กรณีศึกษา   | 172  |
| ภาพ 1.2 กรอบแนวคิด   | 173  |
| ภาพ 2.1 รายงานการศึกษา 6 ภารกิจในการสร้างความปรองดอง<br>นำชาติสู่สันติสุข    | 240  |
| ภาพ 3.1 กรอบศึกษาที่สำคัญ  | 246  |
| ภาพ 3.2 วิธีการศึกษา   | 247  |
| ภาพ 5.1 ช่องทางที่มีจำนวนการเข้าใช้งานเฉลี่ยต่อเดือน                         | 381  |
| ภาพ 5.2 ตลาดสินค้าออนไลน์  | 384  |
| ภาพ 5.3 ระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace<br>platform  | 385  |
| ภาพ 5.4 สถิติการร้องเรียนปัญหาผ่านศูนย์รับเรื่องร้องเรียนปัญหาออนไลน์        | 396  |
| ภาพ 6.1 ที่ตั้งเดิมของพื้นที่ใจแผ่นดินและบางกลอยบน                           | 421  |
| ภาพ 6.2 สรุปผลการศึกษาวิกฤตสังคมจากความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม                | 469  |
| ภาพ 8.1 ปรัชญาการฉ้อฉลความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมของไทย<br>3 กรณีศึกษา | 542  |
| ภาพ 8.2 ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอ การตัดสินใจ                            | 543  |
| ภาพ 8.3 สรุปผลการศึกษาศือสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม                   | 547  |

# สารบัญตาราง

| ตาราง  | หน้า |
|--|------|
| ตาราง 4.1 การดำเนินคดี แยกตามข้อกล่าวหา ปี 2563                          | 297  |
| ตาราง 4.2 การดำเนินคดี แยกตามข้อกล่าวหา ปี 2564<br>เปรียบเทียบกับปี 2563 | 297  |
| ตาราง 4.3 สถิติการดำเนินคดีทางการเมือง พ.ศ. 2564<br>แยกตามเดือน          | 298  |
| ตาราง 4.4 สถิติการดำเนินคดีทางการเมืองในปี 2565                          | 299  |
| ตาราง 4.5 จำนวนคดีของแกนนำผู้ถูกคุมขัง                                   | 300  |
| ตาราง 4.6 ปัญหาในระบบสอบสวนคดีอาญาของไทย                                 | 323  |
| ตาราง 5.1 การวิเคราะห์ปัญหาผ่านชั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก             | 360  |
| ตาราง 8.1 สรุปการวิเคราะห์กรณีศึกษาจากงานวิจัย                           | 548  |





# บทที่ 1

## บทนำ

### ● 1.1 หลักการและเหตุผล

เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศ ณ ขณะนี้ ต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางสังคม (Social Crisis) อันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายภาคส่วน เช่น ปัญหาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อเรื้อรัง ปัญหาวิกฤตการณ์ทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาวิกฤตความยุติธรรม รวมไปถึงจนถึงวิกฤตการณ์ของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิกฤตการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้น เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) ซึ่งอาจจะนำไปสู่วิกฤตทางสังคมในระยะยาว และถึงแม้จะมีความพยายามจากภาคฝ่ายต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขและคลี่คลายความขัดแย้งและความรุนแรงมักจะเน้นในเรื่องเฉพาะหน้าให้ win-win situation เท่านั้นโดยใช้วิธีการ เช่น การไกล่เกลี่ย การเจรจาสันติภาพ เพื่อหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหา

ที่ยังลึกที่รากเหง้า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิกฤตที่ยั่งยืนแท้จริงแล้วคือ การแปลงเปลี่ยนที่รากเหง้าความขัดแย้งเพื่อลดความรุนแรง เช่น เปลี่ยนโครงสร้างวัฒนธรรมบางอย่างที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้ง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด มุมมอง และบางครั้งจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจสังคมให้ได้สมดุล และรวมไปจนถึงการคำนึงถึงหลักนิติรัฐ นิติธรรมที่ตั้งมั่นอยู่ในหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องเที่ยงธรรม

สถาบันพระปกเกล้าเป็นสถาบันทางวิชาการภายใต้กำกับของรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการศึกษาวิจัยทางด้านการเมืองการปกครอง การศึกษาวิจัยการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและธรรมาภิบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาเครื่องมือและกระบวนการค้นหาแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ปรองดองผ่านงานวิจัย การออกแบบการสร้างความอดทนประเทศไทย ซึ่งเป็นกระบวนการนำไปสู่การหาฉันทามติ ได้มีการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือโดยแนวทางสันติวิธี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมภายในอนาคต การแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ข้อมูลเชิงวิชาการ การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ด้วยการศึกษาระบบการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางสังคม เป็นทางเลือกใหม่ที่พยายามคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยปราศจากการใช้ความรุนแรงในสถานการณ์วิกฤต ด้วยการเพิ่มการเรียนรู้ระหว่างคนที่เห็นต่างกันให้มากขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงต้องใช้ในการแก้ปัญหาโดยการเพิ่มการเรียนรู้ และยอมรับความคิดเห็นต่างกัน (Tolerance) ให้มากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมขึ้นในอนาคต

ดังนั้น การศึกษาในประเด็นความขัดแย้งอันจะนำไปสู่วิกฤตสังคมจึงมีความสำคัญเพื่อเป็นแนวทางในการเปิดพื้นที่ทางสังคมให้เกิดการหาแนวทางป้องกันภาวะวิกฤตและเป็นการเปิดพื้นที่สื่อสารทำความเข้าใจแบบมีคุณภาพ และให้อากาศภาคส่วนต่าง ๆ ได้พัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการกำหนดทิศทาง

ร่วมกัน และทำให้เห็นความต้องการของแต่ละฝ่ายได้มากขึ้น โดยมองเห็นความเป็นมนุษย์ของทั้งสองฝ่าย ละวางความเป็นศัตรู แต่ไม่ใช่การหาหนทางไปสู่การประนีประนอมหรือบังคับให้อีกฝ่ายยอม หากแต่เป็นการสร้างบรรยากาศแห่งทางเลือกให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ เป็นส่วนหนึ่งของการจะเริ่มต้นกระบวนการปรองดองสมานฉันท์และการจะให้ความปรองดองสมานฉันท์นั้นเป็นไปอย่างยั่งยืน สังคมจะต้องมีความเข้าใจร่วมกันถึงบริบทของกรณีนั้น ๆ ตลอดจนเพื่อที่จะสามารถปรับเปลี่ยนให้เงื่อนไขที่อาจทำให้เกิดภาวะวิกฤตกลับกลายเป็นพลังในการพัฒนาสังคมประเทศต่อไปได้

## ● 1.2 วัตถุประสงค์

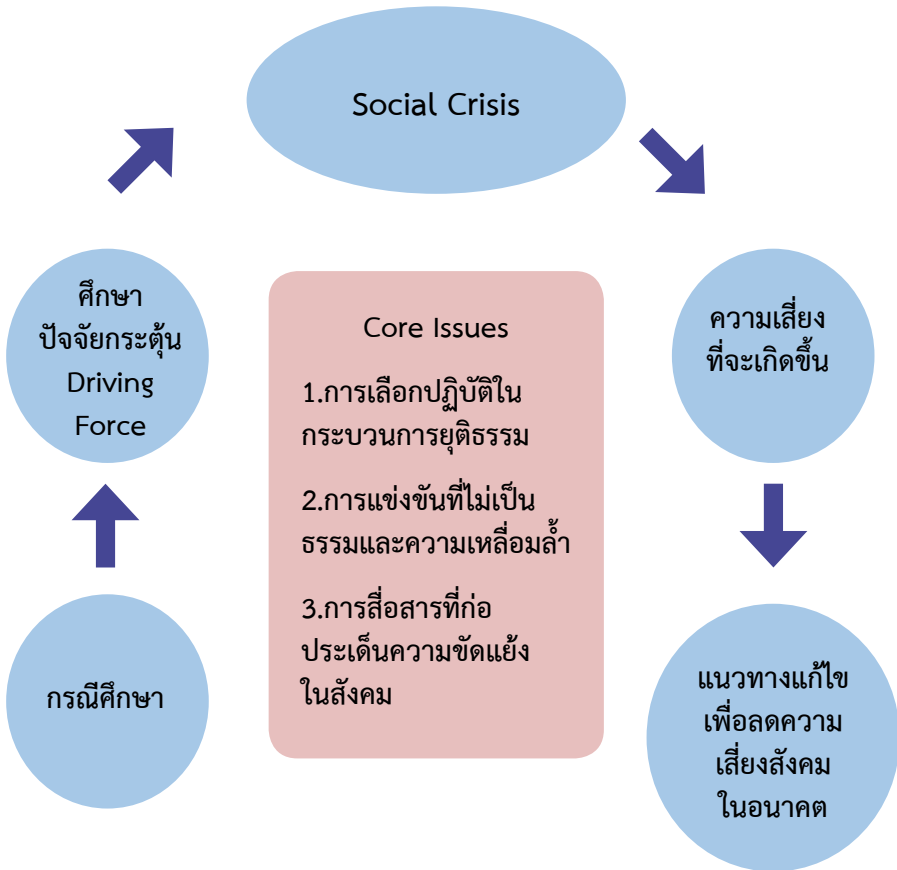
1. ศึกษากรณีวิกฤตสังคมที่เกิดขึ้นแล้ว
2. ศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤตสังคมในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิจัยแนวทางการป้องกันวิกฤตสังคม
4. เสนอแนะนโยบายเพื่อป้องกันวิกฤตสังคมในอนาคต

## ● 1.3 นิยามศัพท์

**วิกฤตสังคม (Social crisis)** หมายถึง ภาวะที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตราย เป็นรูปแบบที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ หากเกิดวิกฤตสังคมแล้วจะนำไปสู่การตัดสินใจหรือเหตุการณ์หรือการดำเนินการที่เป็นจุดเปลี่ยน แล้วอาจทำให้เกิดผลที่ดีขึ้นหรือแย่ลงจากเดิมก็ได้

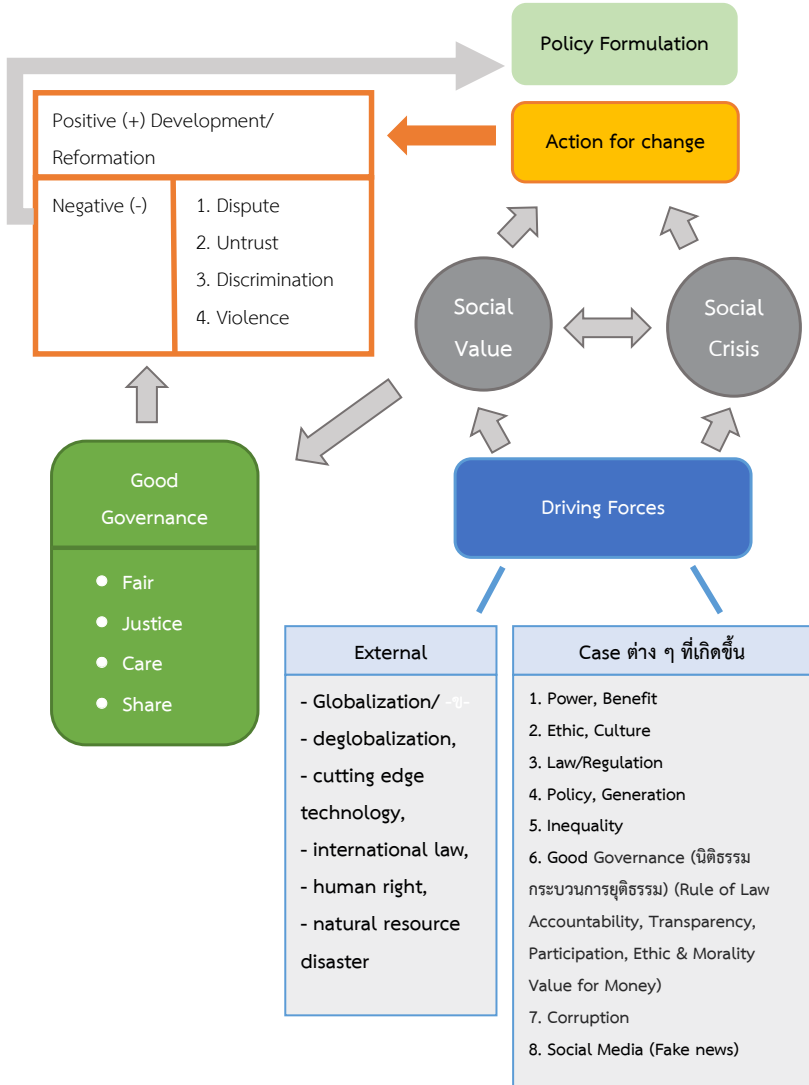
การป้องกันความขัดแย้งรุนแรง หมายถึง ปฏิบัติการโดยสันติวิธีที่กระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระดับความขัดแย้งไม่ให้ขยายตัวกลายเป็นความรุนแรงต่อไป

#### 1.4 กรอบการศึกษา กรณีศึกษา

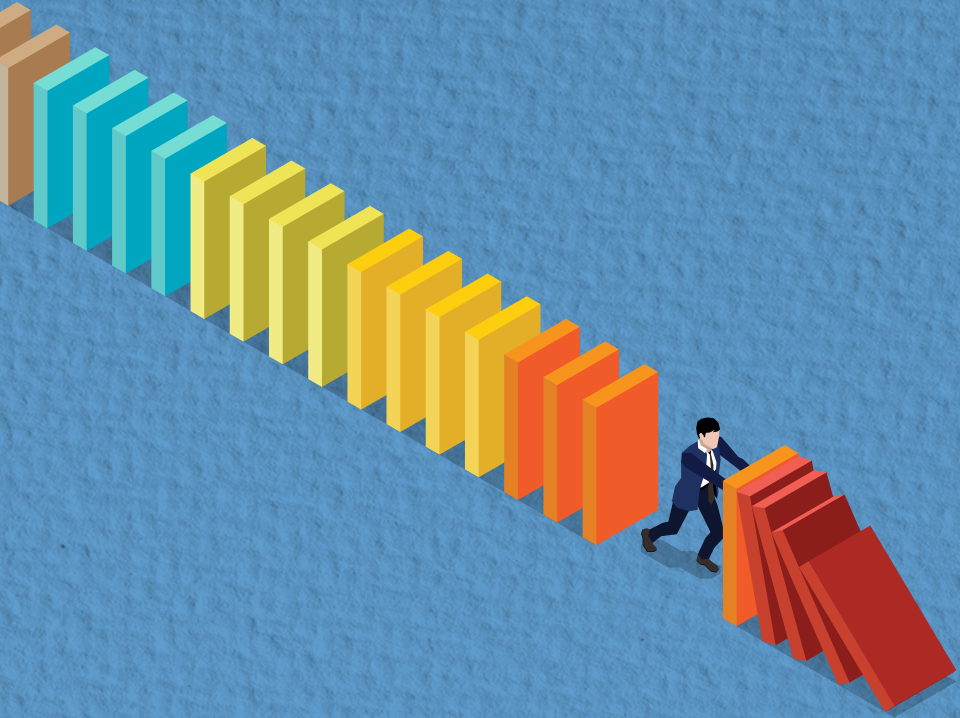


ภาพ 1.1 กรอบการศึกษา กรณีศึกษา

1.5 กรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์ Cases



ภาพ 1.2 กรอบแนวคิด



# บทที่ 2

## บททวนวรรณกรรม

### แนวคิด และทฤษฎี

บทนี้นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์ทางสังคมในอนาคต เนื้อหาที่นำเสนอเป็นลำดับแรกจึงว่าด้วยเรื่องของวิกฤตสังคม เพื่อทราบความหมาย ลักษณะและการจัดการกับวิกฤตสังคม จากนั้นเป็นเนื้อหาว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบแบ่งปันอำนาจ การบริหารจัดการบ้านเมือง การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองภาคพลเมือง และการสร้างความสมานฉันท์ ซึ่งคณะผู้ศึกษาวางไว้ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่จำเป็นต่อกระบวนการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขวิกฤตสังคม เป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องดำเนินการร่วมกัน และท้ายที่สุดเป็นแนวคิดว่าด้วยอนาคตศึกษา เพื่อเป็นแนวทางการวางจุดหมายร่วมกันของคนในสังคม สาระสำคัญของแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังเนื้อหาที่จะนำเสนอต่อไปนี้

## 2.1 วิกฤตสังคม (Social crisis)

### ความหมายของวิกฤตสังคม

คำว่าวิกฤต มักถูกใช้ควบคู่กับคำว่าฉุกเฉิน ดังนั้น เมื่อค้นหาความหมาย จึงมักปรากฏคำว่าวิกฤตในเนื้อหาที่ว่าด้วยเรื่องสุขภาพ เหตุการณ์ฉุกเฉิน หรือภัยพิบัติ เช่น การให้ความหมายว่าวิกฤตสังคมเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบทางสังคมปกติและความมั่นคง นำมาซึ่งความล้มเหลวของการทำหน้าที่กลไกทางสังคมสาธารณะ (Xu et al., 2016)

หากพิจารณาความหมายเฉพาะคำว่า วิกฤต (Crisis) จะหมายถึง สถานการณ์ตึงเครียด สถานการณ์ที่มีระบอบอยู่ แต่สมาชิกในสังคมรู้สึกล้มเหลวต่อความคาดหวังในชีวิต เป็นสภาวะที่รู้สึกถึงอันตรายไม่มั่นคงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือระหว่างประเทศ มีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตของคนในสังคมในแบบที่เป็นอันตราย (Quarantelli & Dynes, 1977; Thrimurthulu, 2016) ขณะเดียวกันวิกฤตอันเป็นสถานการณ์ที่เป็นผลของเหตุการณ์ต่าง ๆ แล้วอาจนำไปสู่อนาคตที่ดีกว่าหรือแย่งก็ได้ เรียกว่าเป็นจุดเปลี่ยน และนำไปสู่การตัดสินใจ (Thrimurthulu, 2016) ประเภทของวิกฤต อาจแบ่งเป็นแบบไม่ลงรอย (Dissensus-type crises) ได้แก่ สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางความเห็นอย่างรุนแรงจากสถานการณ์ปกติ มีอะไรที่นำมาซึ่งความขัดแย้งนั้นและจะแก้ปัญหายังไง กับแบบลงรอย (Consensus-type crises) ได้แก่ วิกฤตที่มีความตกลงกันเกี่ยวกับความหมายของสถานการณ์ บรรทัดฐานและคุณค่าที่เหมาะสมและมีการลำดับความสำคัญของเรื่องต้องปฏิบัติตาม (Quarantelli & Dynes, 1977)



การศึกษานี้ ให้ความสำคัญกับการคาดการณ์ปลายทางว่า “วิกฤตการณ์ในสังคมไทย” จะเป็นอย่างไร เมื่อคาดการณ์ได้แล้วว่าจะเป็นอย่างไร เราจะมีวิธีการป้องกันไม่ให้อุบัติเหล่านั้นเกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร เพราะหากพิจารณาความหมายเฉพาะคำว่าวิกฤต คงไม่มีสังคมใดต้องการให้เกิดขึ้น

หากจะรวบรวมความหมายของคำว่าวิกฤตสังคม ได้มีผู้พยายามค้นหาความหมายของคำว่าวิกฤตการณ์ในสังคมไทย (สมชัย บวรกิตติ และคณะ, 2564) โดยอ้างอิงพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ว่าสังคมหมายถึงกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน ส่วนวิกฤต หมายถึงระดับขั้นอันตรายที่อยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อหรือถึงขั้นแตกหัก วิกฤตสังคม จึงอาจมีความหมายว่าเป็นรูปแบบการดำเนินชีวิตของคนในสังคมที่อยู่ในขั้นอันตรายอันเป็นผลจากการกระทำ เป็นวิกฤตที่จะขัดขวางวิถีทางสังคมของแต่ละคน (สมชัย บวรกิตติ และคณะ, 2564; Thrimurthulu, 2016) ได้แก่ ภาวะถดถอย สงคราม การก่อการร้าย (Thrimurthulu, 2016)

การสรุปความหมายของคำว่าวิกฤตสังคมในส่วนนี้จึงขอสรุปได้ว่า สถานการณ์ที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตราย เป็นรูปแบบที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ และอาจมีสภาพที่ความขัดแย้งนั้นยังคงอยู่และยังไม่ได้มีการจัดการกับสถานการณ์นั้น หรืออาจมีสภาพที่ความไม่ลงรอยกันนั้น ได้มีการทำความตกลงกัน ซึ่งหากเกิดวิกฤตสังคมแล้วจะนำไปสู่การตัดสินใจที่เป็นจุดเปลี่ยน แล้วอาจทำให้เกิดผลที่ดีขึ้นหรือแย่ลงจากเดิม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการใช้วิกฤตการณ์ทางสังคมในเชิงวิชาการ จะพบว่าความหมายของมันยังไร้ขอบเขต ดังนำเสนอต่อไปนี้

## การปรากฏของวิกฤตสังคมในเชิงวิชาการ

ในเชิงวิชาการ วิกฤตการณ์ทางสังคมปรากฏอยู่ในหลายสถานะทั้งในแง่ของการเป็นสาเหตุของเหตุการณ์ บางครั้งยังถูกใช้เป็นบริบทแวดล้อมเพื่อศึกษาประเด็นหรือเรื่องราว หลายชิ้นงานวิกฤตสังคมถูกใช้เป็นประเด็นในการศึกษา ที่คุ้นเคยกันดีก็คือถูกใช้เป็นผลจากการกระทำหรือเหตุการณ์ หรือแม้กระทั่งถูกใช้เป็นหลักสำคัญที่จะบอกว่าจะต้องมีใครหรือหน่วยงานใดมาจัดการกับปัญหาหรือวิกฤตสังคม ตัวอย่างของการปรากฏของวิกฤตการณ์ทางสังคมในเชิงวิชาการ มีดังต่อไปนี้

### วิกฤตสังคมในฐานะเป็นสาเหตุของปรากฏการณ์

วิกฤตสังคมมีลักษณะให้ผลกระทบกว้างขวาง ใช้เวลายาวนาน และหยั่งรากลึก สามารถทำให้เกิดผลที่แตกต่างกันได้ในบางประเด็น อาจทำให้เกิดผลทางบวกและทางลบได้ แม้ภาวะอันตรายระหว่างวิกฤตจะเกิดขึ้นก็ตาม ยกตัวอย่างวิกฤตทางสังคมที่ทำให้เกิดผลในทางที่พึงประสงค์ เช่น การที่เกิดวิกฤตสังคมอย่างสงครามหรือการปฏิวัติ ทำให้คนนึกถึงตัวเองน้อยลงและคำนึงถึงความสามัคคีของคนในกลุ่ม วิกฤตสังคมได้ทำให้คนรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว อัตราฆ่าตัวตายของคนในช่วงที่สังคมยุ่งยากหรือมีแนวโน้มรุนแรงจะลดลง (Durkheim, 1951 อ้างใน รตพร ปีทมเจริญ, 2552)

ในทางตรงกันข้าม วิกฤตการณ์สังคมกลับให้ผลที่ไม่พึงปรารถนาและกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาเพื่อเปรียบเทียบผลกระทบของวิกฤตสังคมกับวิกฤตทางสุขภาพของประเทศชิลี ปี 2019-2020 เพื่อประเมินผลกระทบของช่วงวิกฤตสังคมกับวิกฤตสุขภาพต่อระบอบาติวิทยาของการบาดเจ็บ โดยพบว่า วิกฤตสังคมทำให้ระดับความบอบช้ำของการบาดเจ็บเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับเวลาปกติก่อนหน้าปี 2019 (Ramos Perkis et al., 2021)

## วิกฤตสังคมในฐานะเป็นบริบทเพื่อใช้ศึกษาปรากฏการณ์

วิกฤตสังคมถูกนำมากล่าวถึงในฐานะที่เป็นบริบทแวดล้อมของเรื่องทันท่วงทีหรือผู้คนสนใจ ยกตัวอย่าง เช่น การศึกษามุมมองแนวคิดของกวีอย่าง อังคาร กัลยาณพงศ์ ที่ใช้กวีนิพนธ์เพื่อเป็นเครื่องมือสนองต่อภาวะปัญหาและการสื่อสารเรื่องนิพพานท่ามกลางสภาวะที่มีวิกฤตการณ์ทางสังคม (กอบภาณูจน์ ภิญญุมารค, 2012)

ตัวอย่าง การศึกษาการใช้โซเชียลเน็ตเวิร์กเพื่อรับข้อมูล แสดงอารมณ์ และความคิดและเชื่อมต่อกับผู้อื่นในช่วงวิกฤตสังคม ที่พบว่ามีการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์เพื่อรับข้อมูล ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในช่วงวิกฤตสังคมยังทำให้เกิดความไม่แน่นอนและมีการเผยแพร่ข้อมูลที่ผิดอย่างรวดเร็ว ผู้คนแสดงความคิดเห็นโดยรวมน้อยลงและมีความสุดโต่งมากขึ้นบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่ไม่ระบุตัวตน (Koochikamali & Gerhart, 2018)

การศึกษาบทบาทของสื่อดิจิทัลต่อการรวมกลุ่มทางสังคมในช่วงวิกฤตสังคมในช่วงการระบาดของโควิดปลาย และศึกษาปฏิกิริยาทางสังคมที่มีต่อสื่อดิจิทัลเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในบริบทของวิกฤต การแพร่ระบาดของโรคโควิด พบว่า ในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตสังคม การรู้เท่าทันสื่อดิจิทัลกลายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง การเป็นพลเมืองดิจิทัลก่อให้เกิดความเข้าใจและการควบคุมทางสังคมได้ (Milenkova & Lendzhova, 2021)

## วิกฤตสังคมในฐานะเป็นประเด็น (Subject) เพื่อศึกษาปรากฏการณ์

การศึกษาหลายเรื่อง วิกฤตการณ์ทางสังคมถูกศึกษาหรือเป็นประเด็นที่ถูกนำมาใช้เสียเอง ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูลวิกฤตสังคมผ่านโปรแกรม WeChat ซึ่งเป็นหนึ่งในแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในโลก และระบุปัจจัยกระตุ้นที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการแบ่งปันข้อมูล

โดยพบว่าทั่วไปแล้วผู้ใช้ WeChat แบ่งปันข้อมูลวิกฤตสังคมไม่ใช่เพื่อความบันเทิง แต่เพื่อรับข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้อื่น (Chen et al., 2018)

ตัวอย่างการศึกษาเพื่อพัฒนาแบบจำลองในการทำนายวิกฤตที่มีที่มาจากสาเหตุทางสังคมและเศรษฐกิจที่คุกคามความมั่นคงแห่งชาติของยูเครน โดยมีการสร้างแบบจำลองสถานการณ์ ติดตาม ประเมิน และคาดการณ์ภัยคุกคามอันเกิดจากวิกฤตทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่จะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (Bielai et al., 2018)

การศึกษาสถานการณ์วิกฤตสังคมของประเทศในแถบตะวันออกและแอฟริกาใต้ ได้แก่ ประเด็นด้านโรคเอดส์ในประเทศอูกันดา บอตสวานา ประเด็นด้านความรุนแรงทางการเมืองของเคนยาในยุค 1990s และ 2000s และแอฟริกาใต้ยุค 1980s และช่วงต้น 1990s (Hershey, 2020)

### วิกฤตสังคมในฐานะเป็นผลของการกระทำหรือเหตุการณ์

หากกล่าวถึงวิกฤตสังคมย่อมมีการกล่าวถึงเหตุและผล และโดยทั่วไปแล้วการศึกษาเกี่ยวกับวิกฤตสังคมในฐานะที่เป็นผลจะเห็นได้ว่าล้วนมีที่มาจากหลายปัจจัยสะสมต่อเนื่องยาวนาน จนทำให้เกิดวิกฤตสังคม ยกตัวอย่างเช่น การกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว การแก่งแย่งแข่งขันเพื่อหาประโยชน์ตนเท่านั้นทำให้เกิดวิกฤตสังคม (พระครูสังฆรักษ์ศุภณัฐ ภูริวฑฒโน และคณะ, 2561, น.291-292)

ศรีสุดา มีขำนาญ และ สมชาย ลักษณะานุกรักษ์ กล่าวว่ากรขยายตัวทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการพัฒนาที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น แต่กลับขาดมิติการพัฒนาทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคมจนทำให้พื้นฐานทางสังคมขาดความเข้มแข็ง แม้มีการพัฒนาแต่ความสุขความพอใจกลับลดลง ประเด็นเหล่านี้

ถือเป็นวิกฤตสังคมที่ส่งผลต่อเนื่องจากภาคการเงิน จนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน จนก่อให้เกิดหลายปัญหาขึ้น เช่น การว่างงาน ความยากจน การศึกษา โสเภณี เด็กเร่ร่อน ยาเสพติด การหย่าร้าง ฯลฯ (ศรีสุตา มีชำนาญ และ สมชาย ลักขณานุรักษ์, 2010, น.270)

หรือการศึกษาของ Cantillon พบว่า การปิดโรงเรียนในช่วงสถานการณ์โควิดเป็นเวลานาน กระทบต่อเด็กในครอบครัวที่ยากจน เพราะการเปิดเรียนในโรงเรียนจะช่วยเด็กให้พ้นจากภาวะทุพโภชนาการได้ หากจะต้องมีการเปิดเรียนเป็นเวลานาน รัฐจะต้องมีมาตรการให้เงินช่วยเหลือเพื่อป้องกันเด็กจากภาวะความยากจนเหล่านี้ มิฉะนั้น สถานการณ์วิกฤตทางสุขภาพในวันนี้ อาจกลายเป็นวิกฤตสังคมในอนาคต ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อเนื่องที่ยาวนานกับเด็กในครอบครัวที่มีรายได้น้อย (Cantillon et al., 2017)

### วิกฤตสังคมในฐานะเป็นหลักหมุดที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา

ดังความหมายที่กล่าวไปตอนต้น วิกฤตสังคม เป็นสถานการณ์ที่คนในสังคมรู้สึกถึงอันตรายและความไม่ปลอดภัย จึงเป็นที่มาให้วิกฤตสังคมถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาเพื่อใช้หลักสาธารณสุขของพุทธศาสนาแก้ไขวิกฤตสังคมกรณีโควิด มีการนำเสนอภาวะผู้นำเชิงพุทธในการแก้ไขปัญหาโรคระบาดในสมัยพุทธกาลและในอดีต และเปรียบเทียบบทบาทและภาวะผู้นำของพระสงฆ์ในการแก้ไขปัญหาโรคระบาดในปัจจุบัน (พระมหาไพจิตร อดตมธมโม และพระมหาทศพร สุมุฑุโก, 2563)

การศึกษาเกี่ยวกับโรคกลัวอิสลาม (Islamophobia) ที่พบว่า วิกฤตการณ์ทางการเมืองเศรษฐกิจและการสื่อสารมวลชน ล้วนมีผลกระทบต่อปรากฏการณ์

การล่องละเมิดทางศาสนาในรูปแบบของโรคกลัวอิสลามที่มีอิทธิพลแตกต่างกันไป การแก้ปัญหาการล่องละเมิดทางศาสนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเริ่มจากการแก้วิกฤตสังคมในหลายมิติ เพราะเป็นอาการทางจิตวิทยาของสังคมที่ซับซ้อนซึ่งเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางอำนาจและการครอบงำทางเศรษฐกิจ (Suntana & Tresnawaty, 2021)

หรือตัวอย่างการเปรียบเทียบนโยบายสังคมของกรีก ทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า รัฐสวัสดิการของกรีกไม่พร้อมที่จะต่อสู้กับความยากจนและการกีดกันทางสังคมก่อนที่จะเกิดวิกฤต พอเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นโยบายสังคมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญรองลงมา ทำให้งบประมาณในการต่อสู้กับความยากจนและการกีดกันทางสังคมถูกตัดลงอย่างมาก รัฐเองก็ยังคงเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ทำให้เกิดวิกฤตทางสังคมอย่างหนักที่กรีกต้องเผชิญ ขณะที่นโยบายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้กลับสวนทางกัน (Sotiropoulos, 2018)

สรุปได้ว่า วิกฤตสังคม คือ รูปแบบเหตุการณ์ทางสังคมที่มีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ เป็นสถานการณ์ที่การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอยู่ในภาวะอันตรายและรู้สึกถึงความไม่แน่นอน โดยสภาพความขัดแย้งนั้นอาจยังคงอยู่และยังไม่ได้มีการจัดการ หรืออาจยังคงอยู่แต่ก็สามารถจัดการได้ด้วยข้อตกลงร่วมกัน หากต้องการให้เห็นรูปธรรมชัดเจนของวิกฤตสังคมให้ชัดเจนมากขึ้น ก็อธิบายได้ว่า วิกฤตสังคมอาจเป็นได้ทั้งเหตุและผล กล่าวคือ หากมองวิกฤตสังคมเป็นเหตุก็รับรู้ได้ว่าสิ่งนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ยาวนาน ยิ่งลึก หากมองเป็นผลก็ให้รู้ว่าวิกฤตสังคมเกิดมาจากหลายเหตุ ซับซ้อน และทับถมมายาวนานเช่นกัน หากมองเป็นบริบทแวดล้อมที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ วิกฤตสังคมจะมีลักษณะคล้ายเป็นเหตุแต่ก็ยังไม่ใช่งัจฉัยหลักที่ทำให้เกิดเรื่องราว หากมองเป็นประเด็นศึกษาวิกฤตสังคมก็จะถูกใช้เป็น

บทเรียน วิกฤตสังคมยังถูกมองเป็นแม่กระทั้งจุดคานงัดที่ทำให้คนในสังคมตื่นตัว และบอกว่าต้องมีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้แล้ว ส่วนจะคาดการณ์ป้องกันแก้ไข เป็นอย่างไรนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยที่นำไปสู่การค้นหาคำตอบ

### การจัดการกับวิกฤตสังคม

ภาวะวิกฤตโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับพื้นที่ (Local) เช่น การตาย การฆ่าตัวตาย ประเด็นสุขภาพ อุบัติเหตุ การรุกราน การกระทำความรุนแรง หรืออาชญากรรมในชุมชน ส่วนอีกระดับหนึ่งอยู่สูงกว่าคือระดับโลก (Global) ได้แก่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การก่อการร้าย หรือการเสียชีวิตของประชากรโลกในภาพใหญ่ (Thrimurthulu, 2016) ซึ่งหากเป็นวิกฤตสังคมตามการศึกษาครั้งนี้คงต้องพิจารณา ขอบเขตวิกฤตที่เป็นภาพใหญ่ กระทบต่อการดำรงชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศ

หากจะจัดการกับวิกฤตสังคม คงต้องค้นหาว่าวิกฤตสังคมเกิดจากอะไร และใครเป็นผู้ทำให้เกิด จากการแบ่งที่ทางวิกฤตสังคมที่พบในเนื้อหาข้างต้น เห็นได้ว่า วิกฤตสังคมเกิดได้จากหลายสาเหตุและจากหลายภาคส่วน แต่จะเห็นได้ว่าก่อนเกิด วิกฤตจะต้องมีเหตุการณ์ที่เรียกว่ากระบวนการสังคม (Societalization) คือ กระบวนการที่มีสัญญาณหนุนนำให้สาธารณชนเปลี่ยนแปลงเบนความสนใจจากเรื่องราวระดับสถาบัน (Institutional) เป็นระดับพลเมืองทั้งหมด (Civil whole) เมื่อความสนใจสาธารณะ เปลี่ยนไปดังนั้นแล้วก็จะไปสู่วิกฤตสังคมและมีการใช้ทรัพยากรมากมายเพื่อการนั้น (Alexander, 2019, p.8)

เมื่อจุดเริ่มเกิดขึ้นก็จะมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ผสมผสานตามมา เช่น การให้ข้อมูล ข่าวสาร การสร้างความหวาดกลัว การแทรกแซง ฯลฯ (Alexander, 2019, p.8; Suntana & Tresnawaty, 2021) เมื่อสัญญาณที่นำไปสู่กระบวนการสังคมเกิดขึ้นแล้ว

จนเกิดเป็นปัญหาสังคม ก็จะทำให้เกิดวิกฤต คือสถานการณ์เกิดขึ้นผิดแผกไปจากภาวะปกติ แล้วเมื่อนั้นรากฐานทางจริยธรรมและสถาบันของสังคมก็จะคลอนแคลนเป็นอันตรายจนเกิดความหวาดกลัวที่ไม่อาจควบคุมได้ ความที่วิกฤตสังคมและกระบวนสังคมกว้างมาก จึงไม่อาจระบุได้แน่ชัดว่าใครทำให้เกิดวิกฤตสังคม โดยนักวิชาการบางท่านกล่าวว่าการแบ่งแยกวัฒนธรรม การแบ่งแยกทางองค์กรทำให้เกิดกระบวนสังคม อันนำไปสู่วิกฤตสังคม (Alexander, 2019, p.9) ขณะที่บางท่านเห็นว่าการสร้างความหวาดกลัว การใช้จิตวิทยา การสั่งสมของโครงสร้างปัญหา การขาดทุนทางสังคมวัฒนธรรม (พระครูสังฆรักษ์ศุภณัฐ ภูริวิฑฒโน และคณะ, 2561, น.291-292; ศรีสุตา มีชำนาญ และ สมชาย ลักขณานุรักษ์, 2010, น.270; Suntana & Tresnawaty, 2021) นำไปสู่วิกฤตสังคมได้

การจัดการกับวิกฤตโดยทั่วไปแล้วเป็นปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์เพื่อช่วยให้สังคมสามารถจัดการกับวิกฤตได้ทัน่วงที เพราะวิกฤตอาจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทันทีทันใดที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ หรือเป็นผลจากเหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่ง การจัดการวิกฤตสังคม จึงควรเป็นไปเพื่อหยุดวิกฤตนั้นให้เร็วที่สุดเพื่อให้สังคมมีความปลอดภัย เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐหรือสังคมหรือองค์กรมีความสามารถที่จะยับยั้งวิกฤตได้ การจัดการวิกฤตยังช่วยควบคุมการไหลบ่าของข้อมูล และเป็นไปเพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thrimurthulu, 2016)

การจัดการกับวิกฤตสังคมจึงต้องให้หลายภาคส่วนได้ร่วมกันระบุนว่าอะไรคือจุดสนใจหรือวิกฤตสังคม อะไรคือสัญญาณหรือจุดเริ่มต้นที่แท้จริง จากนั้นมาร่วมกันพิจารณาว่าในกระบวนสังคมเกิดอะไรที่เป็นปัจจัยเร่งที่นำไปสู่วิกฤตบ้าง แล้วจึงหาแนวทางว่าจะจัดการกับวิกฤตสังคมเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งในขั้นตอนการหาแนวทางเพื่อไปสู่การจัดการวิกฤตนั้น Thrimurthulu (2016, p.38) เสนอแนวทางจัดการ



วิกฤตทั่วไปในองค์กรที่อาจปรับใช้ในการจัดการวิกฤตสังคมในภาพกว้างได้ ได้แก่

- 1) อาจมีการวางแผนโดยรายละเอียดเพื่อรับมือกับวิกฤตสังคมให้มากที่สุด
- 2) มีการตั้งหน่วยหรือระบบติดตามเพื่อตรวจพบหรือค้นหาสัญญาณของวิกฤตตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะควบคุมกระบวนการสังคมได้ ตลอดจนเป็นหน่วยบันทึกตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงประเมินวิกฤตสังคม
- 3) รวบรวมทุกภาคส่วนให้มากที่สุดเพื่อร่วมกันวางแผนดำเนินการให้ข้อมูล ติดตาม และประเมินผลในการจัดการวิกฤตสังคม

## 2.2 Consociational Democracy: ประชาธิปไตยแบบแบ่งปันอำนาจ

“ประชาธิปไตย” ในความหมายอย่างง่ายที่สุด คือการปกครองโดยเสียงส่วนมาก และคุ้มครองสิทธิของเสียงส่วนน้อยในสังคม ผู้ชนะเสียงข้างมากถือว่าได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ส่วนผู้แพ้เสียงข้างน้อยก็ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายเสียงข้างมากไป แต่ประชาธิปไตยไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียว ในสังคมที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียว (Homogeneous) มีความแตกต่างกันน้อย กฎกติกาประชาธิปไตยเช่นนี้เป็นที่ยอมรับกันได้ แต่ในสังคมที่มีความแตกแยกสูง (deeply divided societies) ที่แตกต่างกันทั้งในด้านภาษา ศาสนา วัฒนธรรม หรืออุดมการณ์ทางการเมือง มีประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่งที่จะเหมาะสมกับสังคมแบบนี้มากกว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก (Majoritarianism) ที่ผู้ชนะได้ทุกอย่างไปหมด (winner takes all) ส่วนผู้แพ้ไม่ได้อะไรเลย มีประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่เอื้อให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมสามารถแข่งขันกันและไม่มีใครที่ชนะอย่างเด็ดขาด และแพ้อย่างขาดลอย ประชาธิปไตยที่เอื้อให้ทุกกลุ่มมีตัวแทนของตนเองในสัดส่วนคะแนนที่ตนเองได้รับ ประชาธิปไตยรูปแบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ” (Consociational Democracy)

## ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ คืออะไร?

ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ (Consociational Democracy) เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะ “แบ่งปันอำนาจ” (Power Sharing) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมซึ่งมีความขัดแย้งและแตกแยกสูง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในมิติด้านภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ หรืออุดมการณ์ทางการเมืองในสังคม โดยที่แต่ละกลุ่มไม่ได้เป็นเสียงส่วนใหญ่ในสังคมนั้น และเป็นกลุ่มที่แตกกระจายกันไป เป็นทฤษฎีที่เสนอโดย Arend Lijphart นักรัฐศาสตร์ด้านการเมืองเปรียบเทียบชาวดัตช์ ในบทความ เรื่อง Consociational Democracy ปี 1969 ประชาธิปไตยแบบร่วมมือของเขา หมายถึง เนเธอร์แลนด์, เบลเยียม, ลักเซมเบิร์ก, ออสเตรีย, สวิตเซอร์แลนด์, เลบานอน, ไนจีเรีย, โคลัมเบีย และอูรุกวัย (Lijphart, 1969) ในงานชิ้นต่อมาของเขา เรื่อง Democracy in Plural Societies ปี 1977 เขาได้ศึกษากรณีใหม่ ๆ เพิ่มเติมด้วย เช่น มาเลเซีย, ไซปรัส, ซูรินาเม, เนเธอร์แลนด์ แอนติลส์, บรูไน, ไอร์แลนด์เหนือ และอีกสองกรณีที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยแบบร่วมมือ คือ แคนาดาและอิสราเอล (Lijphart, 1977) ต่อมาในงานปี 1996 ของเขาที่เขียนถึงกรณีศึกษาอินเดียด้วย (Lijphart, 1996) และยังคงกล่าวถึงเชคโกสโลวาเกียและแอฟริกาใต้ รวมทั้งกรณีศึกษาใหม่ ๆ อย่างบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา, ฟิจิ, มาเซโดเนีย, โคอโซโว และอัฟกานิสถาน นอกจากนี้ตัวเขาจะศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั่วโลกแล้ว ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกหลายคนเช่นกันที่นำเอาทฤษฎีของเขาไปพิสูจน์และศึกษาวิจัยอยู่เสมอเช่นกัน

ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ เป็นรูปแบบของระบบการเมืองที่จัดการความขัดแย้งในสังคม บนหลักการของการดึงทุกกลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วม (Politics of Accommodation, ดู Lijphart, 1968) เป็นการยอมรับความแตกต่างที่ดำรงอยู่จริงในสังคม โดยไม่พยายามสลายอัตลักษณ์หลอมรวมทุกกลุ่มเข้าด้วยกัน

(Melting Pot) อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในรูปแบบนี้ใช้หลักการประนีประนอมระหว่างกลุ่ม โดยการตัดสินใจต้องได้รับฉันทามติ (Consensus) มากกว่ายึดมั่นในหลักการเสียงข้างมาก (Majoritarianism) เข้าข้างเสียงข้างน้อย ทั้งนี้ เพื่อลดแรงต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคม เพราะคนกลุ่มน้อยที่เป็นคนชายขอบ (Marginalized) ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับอาจถูกกลืนหรือสิทธิและไม่ได้รับการปกป้องเพียงพอ ในการเมืองรูปแบบนี้ จะปล่อยให้แต่ละกลุ่มชนดำเนินตามวิถีทางของตน และแต่ละกลุ่มในสังคมต่างตระหนักรู้ในวัฒนธรรมอันหลากหลายของคนกลุ่มอื่น เปรียบเสมือนผักผลไม้ต่างชนิดในซาลาด (Salad Bowl) (สิริพรรณ, 2548)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบร่วมมือ

## 1. การเป็นพันธมิตรขนาดใหญ่ (Grand Coalition)

การเป็นพันธมิตรขนาดใหญ่ เป็นลักษณะสำคัญประการแรกของประชาธิปไตยแบบร่วมมือ โดยการเป็นพันธมิตรขนาดใหญ่ในที่นี้ คือการที่ผู้นำทางการเมืองหรือชนชั้นนำของทุกกลุ่มในสังคมที่มีความหลากหลายมาร่วมมือกันเพื่อทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศ ในรูปของรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ กลุ่มแต่ละกลุ่มก็จะมีพรรคการเมืองสมัครรับเลือกตั้งเป็นของตนเอง โดยมากแล้วมักไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดเกินกึ่งหนึ่ง จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันหลายพรรคเป็นพันธมิตรขนาดใหญ่ ซึ่งรูปแบบนี้จะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากที่แบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายที่ได้เสียงข้างมาก กับฝ่ายที่เป็นเสียงข้างน้อย เช่นประชาธิปไตยแบบอังกฤษ ที่เป็นระบบ 2 พรรคการเมืองใหญ่ รัฐบาลจึงประกอบด้วยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ส่วนพรรคใหญ่อีกพรรคหนึ่งจะทำหน้าที่ฝ่ายค้าน

ตัวอย่างที่ชัดเจนของรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ฝ่ายบริหารของสวิตเซอร์แลนด์มีลักษณะเป็นสภาผู้บริหาร ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน มาจากพรรคการเมืองหลัก 4 พรรค โดย 2 คนมาจากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) 2 คนมาจากพรรคฟรีเดโมแครต (Free Democrat Party) 2 คนมาจาก พรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democratic Party) และอีก 1 คน พรรคประชาชนสวิส (Swiss People's Party) ทั้ง 4 พรรคนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มที่แตกต่างกันทางด้านภาษา ศาสนาและภูมิภาคในสังคมสวิตเซอร์แลนด์ สูตร 2+2+2+1 นี้ เรียกว่า “สูตรมหัศจรรย์” (Magic Formula) ในระบบการเมืองสวิตเซอร์แลนด์ (Lijphart 1977; สิริพรรณ, 2548)

## 2. สิทธิของเสียงส่วนน้อยในการคัดค้าน (Minority Veto)

สิทธิของเสียงส่วนน้อยในการคัดค้าน เป็นส่วนเสริมกับหลักการการเป็นพันธมิตรขนาดใหญ่ โดยการคัดค้านนี้สามารถทำได้เพียงเพื่อรับรองสิทธิการเมืองของเสียงส่วนน้อย กล่าวคือ ในรัฐบาลผสมจากหลายพรรค ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม การตัดสินใจต่าง ๆ ต้องกระทำโดยอาศัยเสียงข้างมาก ถึงแม้จะต้องลงมติกัน แต่เสียงส่วนน้อยก็มีสิทธิที่จะคัดค้านการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงส่วนมากเข้าบังคับ แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วจะไม่สามารถชนะเสียงส่วนมากได้ก็ตาม

สิทธิของเสียงส่วนน้อยในการคัดค้านนี้ สามารถเป็นได้ทั้งในลักษณะที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในลักษณะที่เป็นทางการในรูปของกฎหรือข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับ และบางครั้งก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เนเธอร์แลนด์และสวิตเซอร์แลนด์เป็นตัวอย่างของลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ที่กลุ่มต่าง ๆ เมื่อตัดสินใจในรัฐบาลผสมจะมีความเข้าใจระหว่างกันว่าควรทำอะไรและไม่ควรทำอะไรที่จะกระทบต่อดุลแห่งอำนาจในสังคม ส่วนออสเตรเลียเป็นรูปแบบของข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่าง

กลุ่มสังคมนิยมและกลุ่มคาทอลิกก่อนการจัดตั้งรัฐบาล ในเบลเยียมนั้นเคยเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการระหว่างกลุ่มคาทอลิก, สังคมนิยม และเสรีนิยม ก่อนที่ในปี 1970 จะมีการบัญญัติเรื่องนี้ให้เป็นทางการในรัฐธรรมนูญว่า “กฎหมายที่กระทบต่อวัฒนธรรมและการศึกษาของกลุ่มภาษาสามารถผ่านได้ก็ต่อเมื่อเสียงส่วนมากของ ส.ส. ในรัฐสภา ทั้งกลุ่มพูดภาษาดัตช์และภาษาฝรั่งเศสเห็นชอบ” (Lijphart, 1977)

### 3. ความเป็นสัดส่วน (Proportionality)

หลักการความเป็นสัดส่วน เกี่ยวข้องกับเรื่องการตัดสินใจจัดสรรปันส่วน (allocation) ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ในสังคมที่มีความแตกแยกสูง การตัดสินใจจัดสรรผลประโยชน์ไม่อาจวางอยู่บนฐานแบบ “ผู้ชนะกินรวบ” (winner-take-all) เหมือนดังเช่นในสังคมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ทั้งนี้ เพราะว่าในสังคมที่มีความแตกแยกสูงมักไม่มีกลุ่มใดที่ผูกขาดความเป็นเสียงส่วนมากได้อย่างเด็ดขาด ในสังคม เมื่อมีผู้ได้รับผลประโยชน์ที่หลากหลาย การจัดสรรผลประโยชน์ต้องกระทำโดยยึดหลักการความเป็นสัดส่วนอย่างสำคัญ ผลประโยชน์นี้ เช่น การแต่งตั้งข้าราชการ, การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น โดยต้องกระจายไปตามสัดส่วนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน (Lijphart, 1977) หลักการความเป็นสัดส่วนจึงสัมพันธ์กับ “การเป็นตัวแทน” (Representation) ในรัฐสภา ดังนั้น กลไกที่จะทำให้มีตัวแทนเพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ คือ ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation: PR) ที่เอื้อให้พรรคการเมืองของแต่ละกลุ่มสามารถแข่งขันและสะท้อนการเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างแท้จริง (Farrell, 2011: 64-92)

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีหลายรูปแบบ ทั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ที่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งก็มีทั้งแบบที่เป็นบัญชีรายชื่อแบบปิด (Closed List) ที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นมา และแบบเปิด (Open List) ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ

จัดลำดับความชอบและเลือกผู้สมัครในพรรคนั้น ๆ ได้ ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้มีหลักการที่ว่า พรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงเท่าใด ก็สมควรที่จะได้มีตัวแทนเท่านั้น เช่น พรรค A ได้คะแนน 30% จึงสมควรมีตัวแทนได้ 30% ในรัฐสภา เป็นต้น ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้ เช่น เบลเยียม, เนเธอร์แลนด์, ออสเตรเลีย, สวีเดน, เดนมาร์ก เป็นต้น ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้เป็นระบบเลือกตั้งที่ประเทศต่าง ๆ ใช้กันมากที่สุดในโลก (Farrell, 2011: 64-92) โดยเฉพาะในประเทศที่มีความแตกแยกสูง ระบบเลือกตั้งแบบนี้อำนวยให้พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ สามารถแข่งขันและมีตัวแทนในรัฐสภาตามความเป็นจริง

#### 4. ความเป็นอิสระทางวัฒนธรรม (Cultural Autonomy)

ความเป็นอิสระทางวัฒนธรรม คือการให้แต่ละกลุ่มในสังคมยังคงอัตลักษณ์ของตนเองเอาไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาษา ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการความเป็นอิสระทางวัฒนธรรมนี้ อยู่บนพื้นฐานของสิทธิการกำหนดชีวิตตนเอง (Self-Determination) หากอธิบายในเชิงโครงสร้างการปกครองแล้ว ความเป็นอิสระทางวัฒนธรรม คือ การให้แต่ละกลุ่มมีอำนาจในการปกครองตนเอง (Self-government) โดยสามารถจัดการศึกษาตามแบบวัฒนธรรมของกลุ่มตน และให้ออกกฎหมายที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของกลุ่มตนเองได้ การจัดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) ก็เป็นทางเลือกหนึ่งในการรับรองความเป็นอิสระของชุมชนทางวัฒนธรรมนี้ แต่การให้แต่ละชุมชนในสังคมที่มีความแตกแยกสูงจัดการปกครองตนเอง ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของสหพันธรัฐเสมอไป การกระจายอำนาจ (Decentralization) ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ให้อิสระแก่ชุมชนต่าง ๆ ในการดำรงอัตลักษณ์และปกครองด้วยตนเอง (Lijphart, 1977, 2004)

จากหลักการทั้ง 4 ข้อ สำหรับ Lijphart ถือว่า การเป็นรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ และความเป็นอิสระทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในประชาธิปไตยแบบร่วมมือ ขณะที่หลักการความเป็นสัดส่วนและสิทธิของเสียงส่วนน้อยในการคัดค้านเป็นปัจจัยที่สำคัญรองลงมาจากสองปัจจัยข้างต้น (Lijphart, 2008) ทั้งนี้ ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คิดว่า การที่ Lijphart ให้ความสำคัญกับการเป็นรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ และความเป็นอิสระทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญนั้น ก็เพราะประชาธิปไตยแบบร่วมมือตั้งอยู่บนฐานของ ความร่วมมือ (Cooperation) ระหว่างชนชั้นนำแต่ละกลุ่ม และแต่ละกลุ่มยังคงต้องการรักษาอัตลักษณ์ของตนเองเอาไว้ ไม่ต้องการให้มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถครอบงำ ความร่วมมือและอัตลักษณ์จึงเป็นสององค์ประกอบสำคัญที่อยู่เบื้องหลังและดำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยแบบร่วมมือ

### ตัวอย่างของประเทศที่มีความแตกแยกสูงและใช้ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ

ประเทศที่มีความแตกแยกสูง มักมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้าน เชื้อชาติ ภาษา และศาสนาสูง ในส่วนนี้จะยกตัวอย่างให้เห็นความแตกต่างหลากหลาย ดังกล่าวใน 3 ประเทศ ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์

สวิตเซอร์แลนด์ มีกลุ่มชาติพันธุ์หลัก 4 กลุ่ม มีประชากรทั้งหมด 7,925,517 คน เป็นเยอรมัน 65% กลุ่มฝรั่งเศส 18% กลุ่มอิตาเลียน 10% โรมานซ์ 1% และกลุ่มอื่น ๆ อีก 6% มีภาษาประจำชาติ 4 ภาษา คือ ภาษาเยอรมัน 63.7% ภาษาฝรั่งเศส 20.4% ภาษาอิตาเลียน 6.5% และภาษาโรมานซ์ 0.5% ส่วนภาษาอื่น ๆ ได้แก่ ภาษาเซิร์บ-โครเอเชีย 1.5% ภาษาแอลบาเนีย 1.3% ภาษาโปรตุเกส 1.2% ภาษาสเปน 1.1% ภาษาอังกฤษ 1% และอื่น ๆ อีก 2.8% ในแง่ศาสนา มีผู้นับถือ โรมันคาทอลิก 41.8% โปรเตสแตนต์ 35.3% มุสลิม 4.3% ออร์โธด็อกซ์ 1.8%

คริสเตียนอื่น ๆ 0.4% และอื่น ๆ 1.1% ไม่สามารถระบุได้ 4.3% และไม่มีศาสนาอื่น 11.1% คน (CIA World Factbook, 2012)

ตัวอย่างต่อมาคือ เบลเยียม มีประชากรทั้งหมด 10,438,353 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนพูดภาษาดัตช์ (Flemish) 58% ชุมชนพูดภาษาฝรั่งเศส (Walloon) 31% และกลุ่มอื่น ๆ อีก 11% แต่ถ้าแบ่งตามสัดส่วนคนที่พูดภาษาแล้ว พบว่ามีคนที่พูดภาษาดัตช์ 60% พูดภาษาฝรั่งเศส 40% และพูดภาษาเยอรมันไม่ถึง 1% โดยภาษาดัตช์และภาษาเยอรมันเป็นภาษาราชการ เมื่อมองโรมันคาทอลิก 75% และอื่น ๆ รวมทั้งโปรเตสแตนต์อีก 25% (CIA World Factbook, 2012)

ส่วนในเนเธอร์แลนด์ มีประชากรทั้งหมด 16,730,632 คน แบ่งตามกลุ่มเชื้อชาติ ดัตช์ 80% ยุโรป 5% อินโดนีเซีย 2.4% เติร์ก 2.2% ชูรินาเม 2% โมร็อกโก 2% แคริบเบียน 0.8% และอื่น ๆ 4.8% ใช้ภาษาดัตช์เป็นภาษาราชการ มีผู้นับถือศาสนาโรมันคาทอลิก 30% โปรเตสแตนต์ 20% (ซึ่งแบ่งเป็นพวกดัตช์รีฟอร์ม 11%, คาลวินนิสต์ 6% และโปรเตสแตนต์อื่น ๆ อีก 3%) มุสลิม 5.8% อื่น ๆ 2.2% และไม่มีศาสนาอื่น 42% (CIA World Factbook, 2012)

## เงื่อนไขที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบร่วมมือทำงานได้

ในงานศึกษาเริ่มแรกของ Lijphart ในปี 1969 เขาได้เสนอ 3 เงื่อนไขในเบื้องต้นที่จะทำให้ประชาธิปไตยแบบร่วมมือทำงานได้ คือ

### 1. ภัยคุกคามประเทศจากภายนอก (External threat to the Country)

ทุกประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบร่วมมือ ชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมต่างรวมตัวกันอย่างแข็งแกร่งในช่วงวิกฤตการณ์การเมืองระหว่างประเทศ



โดยเฉพาะช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างกลุ่ม “Unionism” ระหว่างกลุ่มคาทอลิกและเสรีนิยมในเนเธอร์แลนด์ หรือภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ที่ทำให้เกิดข้อตกลง National Pact ระหว่างกลุ่มอิสลามกับคริสเตียนในเลบานอน เกิดเป็นประชาธิปไตยแบบร่วมมือขึ้นตั้งแต่บัดนั้น ภัยคุกคามจากภายนอกเป็นตัวเร่งให้เกิดความเป็นเอกภาพภายในและความร่วมมือ รวมทั้งทำให้เกิดความมั่นคงระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมในระดับมวลชนด้วยกัน และระดับผู้นำและมวลชนในกลุ่มวัฒนธรรม

2. การถ่วงดุลอำนาจที่หลากหลายระหว่างกลุ่มวัฒนธรรม (Multiple balance of power among the subcultures) ไม่มีกลุ่มใดที่มีอำนาจผูกขาดและครอบงำกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้ ตัวอย่างเช่น ในเบลเยียม ซึ่งมีความซับซ้อนในสองมิติ คือ ในเชิงวัฒนธรรม มีการแบ่งแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มคาทอลิก, กลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มเสรีนิยม และในเชิงภาษา ที่แบ่งแยกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มพูดภาษาดัตช์, กลุ่มพูดภาษาฝรั่งเศส และกลุ่มพูดภาษาเยอรมัน ไม่มีกลุ่มใดที่สามารถเป็นเสียงส่วนมากในสังคมได้อย่างเด็ดขาด แม้จะเคยมีกรณีเมื่อปี 1950 ที่พรรคคาทอลิกชนะการเลือกตั้ง และพยายามบริหารประเทศด้วยเสียงข้างมาก โดยละทิ้งหลักการประชาธิปไตยแบบร่วมมือ นำไปสู่สงครามกลางเมืองระยะสั้น ๆ ก่อนที่จะกลับมาเป็นประชาธิปไตยแบบร่วมมือเช่นเดิม ระบบหลายพรรคการเมืองนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบร่วมมือกันได้อย่างมีเสถียรภาพมากกว่าระบบสองพรรคการเมืองในเนเธอร์แลนด์, สวิตเซอร์แลนด์ และเลบานอน กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมล้วนแต่เป็นกลุ่มส่วนน้อย ไม่มีมีกลุ่มใดเป็นกลุ่มใหญ่ที่สามารถครองเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสังคมได้

**3. การยอมรับหลักการปกครองโดยกลุ่มชนชั้นนำ (Widespread approval of the principle of government by elite cartel)** กล่าวคือ ชนชั้นนำสามารถประนีประนอมตกลงกันได้ในเรื่องการเมืองการปกครอง (Tradition of Accommodation) และคนในสังคมต่างยอมรับในหลักการนี้ (Lijphart, 1969)

หลังจากปี 1969 Lijphart ก็ได้ทำการศึกษาอีกครั้งจากหลายกรณีศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดเงื่อนไขที่เอื้อต่อประชาธิปไตยแบบร่วมมือ สามารถสรุปได้ 8 ประเด็น ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระของชุมชนทางชาติพันธุ์ (Segmental isolation of ethnic communities) 2) การถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มที่หลากหลาย (A multiple balance of power) 3) ภัยคุกคามจากภายนอก (The presence of external threats common to all communities) 4) ความภักดีต่อรัฐ (Overarching loyalties to the state) 5) การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ (A tradition of elite accommodation) 6) ความเสมอภาคในทางสังคมเศรษฐกิจ (Socioeconomic equality) 7) จำนวนประชากรน้อย (A small population size) ซึ่งจะลดภาระในทางนโยบาย และ 8) ระบบหลายพรรคการเมืองระดับกลางที่แต่กลุ่มมีพรรคเป็นตัวแทนของตน (A moderate multi-party system with segmental parties) (Bogaards, 1998; Kerr, 2006) แต่ทั้งนี้ การจะเป็นประชาธิปไตยแบบร่วมมือไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามนี้ เพราะในกรณีอินเดีย ภายหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษจนถึงปี 1960 ประชาธิปไตยแบบร่วมมือก็สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่อินเดียเป็นประเทศที่มีประชากรมาก และมีความเหลื่อมล้ำสูง แต่ชนชั้นนำระหว่างกลุ่มต่าง ๆ สามารถประสานประโยชน์ แบ่งปันอำนาจกันได้อย่างลงตัว จึงทำให้การเมืองอินเดียมีเสถียรภาพ ระวังข้อขัดแย้งในช่วงเวลาหนึ่งได้ (Lijphart, 1996)

นอกเหนือจากงานที่ Lijphart ศึกษา ก็มีงานของนักวิชาการคนอื่นที่ศึกษาและเสนอเงื่อนไขที่เอื้อต่อประชาธิปไตยแบบร่วมมือ ในงานของ McGarry และ O'Leary ซึ่งศึกษาความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือ เขาอธิบายว่าเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาธิปไตยแบบร่วมมือทำงานได้ มี 3 ประการ ประการแรก ชนชั้นนำต้องมีแรงจูงใจที่จะเข้าไปมีส่วนการกำกับและควบคุมความขัดแย้ง, ชนชั้นนำต้องได้รับการยอมรับ และต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันที่หลากหลาย และสิ่งสำคัญ คือ กลุ่มทางวัฒนธรรมแต่ละกลุ่มต้องมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ไม่มีความแตกแยก (McGarry & O'Leary, 1995) ส่วน Kerr ซึ่งเป็นผู้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกในการเมืองแบบแบ่งปันอำนาจในไอร์แลนด์เหนือและเลบานอน ได้เสนอเพิ่มเติมจากเงื่อนไขของ McGarry และ O'Leary ว่าต้องมีแรงกดดันในการควบคุมความขัดแย้งจากตัวแสดงภายนอกรัฐ ซึ่งจะช่วยให้กระตุ้นให้ชนชั้นนำภายในต้องยอมรับและสนับสนุนประชาธิปไตยแบบร่วมมือ (Kerr, 2006)

## บทวิเคราะห์: ประชาธิปไตยแบบร่วมมือแก้ไขความขัดแย้งได้หรือ?

ในความเห็นของผู้เขียน ประชาธิปไตยแบบร่วมมือเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ทุกกลุ่มในสังคมที่มีความแตกแยกสูงมีพื้นที่ของตนเองทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะพื้นที่ทางการเมือง การทำให้ทุกกลุ่มสามารถมีส่วนร่วมในพื้นที่ตรงนี้ได้ ก็จะเป็นการกำกับและควบคุม (regulate) ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ได้ด้วยกฎกติกาประชาธิปไตย เป็นการเปลี่ยนรูปความขัดแย้ง (conflict transformation) ในสังคม จากในอดีตในบางประเทศที่เกิดสงครามภายในระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ให้มาเป็นความขัดแย้งแบบสร้างสรรค์ คือ กลุ่มต่าง ๆ อยู่ร่วมกันได้ในสังคมได้ แทนที่จะขัดแย้งและใช้ความรุนแรงเข้าต่อสู้กัน

ก็แปรเปลี่ยนมาเป็นการแข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มในการเลือกตั้ง โดยมีพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักที่เป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มในสังคมเพื่อเข้าร่วมแข่งขันทางการเมือง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการเข้าสู่อำนาจในระบบประชาธิปไตยอย่างชอบธรรม การแข่งขันทางการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การมีรัฐสภา และการจัดตั้งรัฐบาลนี้เอง ที่เป็นลักษณะของการเมืองแบบแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ประชาธิปไตยแบบร่วมมือจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่อความขัดแย้งในสังคมนั้นต้องลดระดับความรุนแรงและยุติลงในระดับที่แต่ละกลุ่มสามารถพูดคุยเจรจากันได้เสียก่อน ในประเทศที่ประชาธิปไตยหยั่งรากลึก เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ความขัดแย้ง สงครามกลางเมืองต่าง ๆ ได้จบสิ้นไปนานและทุกกลุ่มเดินเข้าสู่กฎกติกาแข่งขันในระบบประชาธิปไตย แต่ประเทศประชาธิปไตยใหม่บางประเทศในแอฟริกา เช่น โกตดิวัวร์ ที่ยังไม่มีสถาบันการเมืองที่เป็นหลักและมีกฎกติกาประชาธิปไตยที่หยั่งรากลึก การจะใช้หลักการประชาธิปไตยแบบร่วมมือ โดยอาศัยการแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มเลยทันที โดยที่ความขัดแย้งอาจประสบปัญหาได้เช่นกัน ประชาธิปไตยแบบร่วมมือจะทำงานได้ก็ต้องมีเงื่อนไขและสภาวะที่เอื้อต่อลักษณะเช่นนั้นด้วย

มีตัวอย่างงานศึกษาที่พบว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือสามารถเกิดขึ้นได้จริงในสังคมที่มีความแตกแยกสูง งานศึกษาความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือภายหลังจากมีข้อตกลงสันติภาพ ของ McGarry และ O'Leary พบว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมที่มีความแตกแยกสูงมากกว่าแนวทางการรวมเข้าด้วยกัน (Integration) เขาได้อธิบายเพิ่มเติมภายหลังจากกระบวนการสันติภาพ และมีข้อตกลงกันแล้ว จำนวนผู้เสียชีวิตลดลงอย่างมาก ซึ่งเป็นผลภายหลัง

จากการร่วมมือกันทางการเมืองระหว่างกลุ่มหัวรุนแรงต่าง ๆ ในของงานศึกษาชั้นนี้ เขาได้สรุปว่า ระบบแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ สามารถทำให้เกิดการจัดการความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาได้อย่างเป็นประชาธิปไตยเสรี (McGarry & O'Leary, 2006)

แต่กระนั้น ผู้เขียนก็เองก็มีข้อวิจารณ์บางประการเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบร่วมมือเช่นกัน ในเรื่องเสถียรภาพทางการเมือง ด้วยการเป็นรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ หลายกลุ่มมาเป็นพันธมิตรกันในทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมืองจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำของแต่ละกลุ่มในสังคม อีกทั้งการเป็นรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ กระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ อาจประสบความล่าช้า ด้วยเพราะมีหลายฝ่ายที่เป็นส่วนหนึ่งในรัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการบางอย่างของรัฐบาลอาจกระทบกับกลุ่มของตน สิทธิของเสียงส่วนน้อยในการคัดค้านในทางหนึ่งก็เป็นการรับรองสิทธิในทางการเมืองว่ากลุ่มพวกเขาจะไม่ถูกละเมิดโดยเสียงส่วนมาก แต่ในอีกทางหนึ่งก็อาจเป็นปัญหาต่อการตัดสินใจในแต่ละครั้ง ๆ จึงอาจทำให้กระบวนการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาลหลาย ๆ เรื่องอาจต้องหยุดชะงัก และอาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพได้หากไม่สามารถตกลงกันได้ ปัญหาเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานสามารถเกิดขึ้นได้เสมอในประเทศที่ใช้หลักการประชาธิปไตยแบบร่วมมือ เพราะมันวางอยู่บนฐานความร่วมมืออย่างหลวม ๆ ระหว่างชนชั้นนำ ซึ่งหากไร้เสถียรภาพแล้ว ก็เป็นสภาวะอันเปราะบางที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในที่สุดก็เป็นได้ ส่วนข้อวิจารณ์อื่น ๆ ที่น่าสนใจ มีผู้วิจารณ์ว่าสวิตเซอร์แลนด์ไม่ใช่ตัวอย่างของประชาธิปไตยแบบร่วมมือ Barry อธิบายว่าประเทศนี้ไม่เคยเป็นสังคมที่มีความแตกแยกสูง เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการก้าวข้ามความแตกแยกและทำให้เกิดฉันทามติมากกว่าจะสร้าง

ความขัดแย้ง และเขาวิจารณ์ว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือจะเป็นสำเร็จได้ในสังคมที่มีระดับความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งในระดับต่ำ ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่ราบรื่น ประชาธิปไตยแบบร่วมมือนี้จะสร้างเงื่อนไขของสงครามกลางเมืองมากกว่าที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมือง (Barry, 1975) ส่วน Horowitz วิจารณ์ว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือสามารถนำไปสู่การแบ่งแยกทางชาติพันธุ์ได้มากที่สุด เพราะสุดท้ายแล้วการเป็นพันธมิตรในรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ร่วมกัน จะเกิดพลวัตของการแข่งขันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์เอง ฉะนั้น การเป็นพันธมิตรร่วมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการแข่งขันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยตัวเอง และยังวิจารณ์ด้วยว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือนี้มีลักษณะหยาบที่จะนำไปใช้ได้กับทุกที่ที่มีความแตกแยกสูง (one size fits all) (Horowitz, 1985; Horowitz, 2002)

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับชนชั้นนำเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดความเป็นไปในสังคม เสถียรภาพทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชนชั้นนำของแต่ละกลุ่มในสังคมที่มีความแตกแยกสูงสามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งจะถูกทำให้ลดลงและแก้ไขได้ก็ด้วยบทบาทของชนชั้นนำเอง สิ่งที่คุณเขียนจะเสนอคือ ความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำ และกลไกในเชิงสถาบัน เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการจัดการความขัดแย้ง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนที่แตกต่างก็มีความสำคัญเช่นกัน การจัดการความขัดแย้งในสังคมที่มีความแตกแยกสูง ต้องทำทั้งสองทางนี้ไปพร้อม ๆ กัน

## สรุป

ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ เป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองและจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความแตกแยกสูง เป็นการดำรงรักษาสังคมไว้ด้วยกลไกของระบอบประชาธิปไตย อารังรักษาอัตลักษณ์ของแต่ละกลุ่มเอาไว้ได้โดยไม่มีการบีบบังคับหลอมรวมเป็นอัตลักษณ์หนึ่งเดียวในนาม “อัตลักษณ์แห่งชาติ” อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบร่วมมือก็มีพลวัตโดยตัวมันเองในแต่ละประเทศที่ไม่เหมือนกัน และไม่ได้เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตายตัวในทางทฤษฎีเสมอไป ข้อท้าทายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา เช่น ในเบลเยียมที่ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นเวลากว่า 541 วัน จนกระทั่งเดือนธันวาคม 2011 จึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ และระดับความขัดแย้งที่สูงขึ้นระหว่างชุมชนที่พูดภาษาดัตช์และภาษาฝรั่งเศส (The Economist, 2010 , Global Post, 2011) หรือในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของสวีเดนแลนด์จาก “สูตรมหัศจรรย์” (Magic Formula) การจัดตั้งรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ 4 พรรค 2+2+2+1 ได้เปลี่ยนเป็น 2+2+1+1+1 โดยพรรคฟรีเดโมแครตและสังคมนิยมประชาธิปไตยมีตัวแทนพรรคละ 2 คน ส่วนพรรคประชาชนสวีเดน พรรคคริสเตียนเดโมแครต และพรรคอนุรักษนิยมประชาธิปไตย มีตัวแทนพรรคละ 1 คน ทั้งนี้ เพราะในปี 2008 รัฐมนตรีที่เคยสังกัดพรรคประชาชนสวีเดนได้ย้ายเข้าสังกัดพรรคอนุรักษนิยมประชาธิปไตย (Conservative Democratic Party) (The Guardian, 2011) ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ อาจเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการจัดการความขัดแย้งในสังคมที่มีความแตกแยกสูง แต่อาจไม่ใช่เพียงคำตอบเดียว เพราะยังต้องอาศัยอีกหลายกลไกทำงานไปพร้อม ๆ กัน ในการจัดการความขัดแย้งในสังคม

## 2.3 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance)

### 1. การเปิดพื้นที่สำหรับตัวแสดงภายนอกภาครัฐและการขยายอำนาจพลเมืองภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

ในช่วงเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐในการบริหารงานภาครัฐในประเทศตะวันตกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ หากพิจารณาจากทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐที่ปรากฏ John Pierre และ B. Guy Peters (2000) ได้จัดแบ่งพัฒนาการของรัฐออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่หนึ่ง เดิมทีบทบาทของรัฐมีเพียงภารกิจด้านความมั่นคงและการจัดระเบียบสังคมเพื่อให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนด แต่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐทั่วโลกได้ปรับบทบาทขนานใหญ่เพื่อขับเคลื่อนสังคมผ่านการขยายขอบเขตภารกิจของรัฐอย่างหลากหลาย เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจด้านการบริการสาธารณสุข ภารกิจด้านคุณภาพชีวิต เป็นต้น เมื่อภารกิจของรัฐมีเพิ่มขึ้นจึงทำให้โครงสร้างระบบราชการขยายตัวตามไปด้วย เกิดการขยายตัวขนานใหญ่ของระบบการบริหารงานภาครัฐอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20

ช่วงที่สอง จากการที่รัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 รัฐบาลหลายประเทศได้ดำเนินการผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมายระเบียบการดำเนินนโยบายการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ การขยายขอบเขตอำนาจการเมืองเข้าไปในกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น ทำให้ในช่วงเวลานี้มีการขยายบทบาทของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายภาครัฐสำหรับการจัดบริการสาธารณะ การดำเนินโครงการรัฐสวัสดิการ รวมไปถึงการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเรื่องเหล่านี้



ถูกมองว่าเป็นการแสดงบทบาทของรัฐที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคหลังสงคราม ด้วยการมีบทบาทนำในการเปลี่ยนแปลงสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ช่วงที่สาม ในช่วงเวลานี้รัฐมิได้ถูกมองว่าเป็นตัวนำในการแก้ไขปัญหาของสังคมอีกต่อไป แต่กลับถูกมองว่าการแสดงบทบาทของรัฐเป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการแสดงบทบาทของรัฐในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหราชอาณาจักร สมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher และสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan ดังนั้น รัฐบาลหลายประเทศจึงพยายามยับยั้งการเติบโตและการขยายบทบาทของรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ระบบตลาดเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนสังคมแทน การลดบทบาทของรัฐในช่วงเวลานี้ นักวิชาการเรียกกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนดำเนินการ การผ่อนปรนการกำกับควบคุม การตัดลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ การลดอัตราภาษี การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้วยภาคการเงิน การปรับโครงสร้างเชิงสถาบันขนาดใหญ่และการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ และการนำหลักการบริหารจัดการของระบบตลาดมาใช้ในกระบวนการผลิตและการให้บริการสาธารณะของรัฐ

ช่วงที่สี่ เริ่มต้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งหนึ่งในการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งมีความพยายามในการสร้างตัวแบบใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ (new model of government) โดยตั้งอยู่บนฐานแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการแสดงบทบาทหลักของภาครัฐ และบทบาทที่ควรจะเป็นของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการนำนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติด้วยมุมมองใหม่ รวมถึงการมองว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งควรมีบทบาทในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

ไปพร้อมกับการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ

การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการ (Public sector reforms) Anne Mette Kjaer อธิบายว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หนึ่ง เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่ผ่านการวางแผนไว้เป็นอย่างดี สอง เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การสร้างสรรคนวัตกรรมการบริหารรูปแบบใหม่ ๆ สาม กระบวนการปฏิรูปมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของภาครัฐ และ สี่ การปฏิรูปเกิดขึ้นภายใต้แรงผลักดันหรือความจำเป็นในการรับมือจัดการกับประเด็นปัญหาเร่งด่วน สภาวะความไม่แน่นอนตลอดจนความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของปัจจัยแวดล้อมการทำงานขององค์กรภาครัฐ โดยแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย การนำหลักการจัดการในภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (Managerialism) การแปรรูปกิจการสาธารณะให้มาอยู่ภายใต้การบริหารงานของภาคเอกชน (Privatization) การแยกภารกิจของรัฐไปอยู่ภายใต้การจัดการขององค์กรกึ่งอิสระนอกระบบราชการ (Agentification) การนำกลไกการแข่งขันมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ (Competition) การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง (Decentralization) และการขยายอำนาจของพลเมือง (Citizens' empowerment)

การขยายอำนาจของพลเมืองเป็นมาตรการปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนฐานคิดว่า การดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยแต่เพียงกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการแบบราชการดั้งเดิมนั้น อาจไม่ช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐบรรลุผลดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกต่อไป เนื่องจากการบริหารงาน

ภาครัฐภายใต้บริบทการเติบโตของกระบวนการประชาธิปไตย ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต้องอยู่ภายใต้กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมือง โดยแนวคิดนี้มองว่า นอกจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแล้ว เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐยังจำเป็นต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการอีกด้วย เมื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่มีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น ฉะนั้น ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การเสริมสร้างอำนาจของพลเมืองจึงเป็นหนทางหนึ่งในการกำกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐ ตัวอย่างเครื่องมือการเพิ่มพูนบทบาทของภาคพลเมือง เช่น การจัดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง การจัดทำกรอบมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยพลเมือง (Citizens' charters) เป็นต้น (Anne Mette Kjaer, 2004)

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารงานภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบการบริหารงานของภาครัฐ การปฏิรูปที่สำคัญ ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของภาคเอกชน การนำหลักการจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ รวมไปถึงการกระจายอำนาจของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจทางการเมืองบางส่วนของรัฐบาลได้ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรระดับเหนือรัฐชาติ นอกจากนี้ การบริหารงานภาครัฐยังได้เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นภายนอกภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนมีการเพิ่มพูนบทบาทของภาคพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการกำกับการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย

## 2. บทบาทของภาครัฐในการบริหารจัดการเครือข่ายภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance)

จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบการบริหารงานของภาครัฐ ทำให้สภาพสังคมไม่ได้มีเพียงบทบาทของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว และไม่สามารถแบ่งแยกขอบเขตการแสดงความทะนุถนอมระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นออกจากกันได้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้กระบวนการบริหารงานภาครัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย Anne Mette Kjaer อธิบายว่า ระบบการเมืองการปกครองอยู่ในสถานะแตกกระจายออกเป็นส่วนย่อย (Fragmentation of political systems) (Anne Mette Kjaer, 2004) ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทของตนไปสู่การทำหน้าที่ “การกำกับควบคุมทิศทาง” (Steering) ในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยการแสดงบทบาทร่วมกันของหลายภาคส่วน (John Pierre and B. Guy Peters, 2000) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเกิดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารงานของภาครัฐ เริ่มมีการนำคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) มาใช้ในความหมายที่มีนัยที่กว้างไปกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวตามความหมายของคำว่า “การปกครอง” (Government) แต่คำว่าบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคมด้วย (Anne Mette Kjaer, 2004)

เดิมทีกระบวนการทำงานของรัฐมีเอกภาพสูงภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานของระบบราชการ ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบรวมศูนย์ แต่เมื่อเกิดการเพิ่มบทบาทให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาทำงานแทนภาครัฐ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงหน่วยงานรัฐในรูปแบบใหม่ที่เป็นอิสระจากระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ ทำให้มีตัวแสดงที่หลากหลายในพื้นที่สาธารณะ (Multi-level and Multi-sector governance) ดังนั้น จึงเกิดสภาพแตกกระจายของโครงสร้างการทำงานของรัฐ (Fragmentation) ที่ไม่สามารถสั่งการตามโครงสร้างการบังคับบัญชาได้อีกต่อไป แต่จะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้

ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ของการแสวงหาแนวทางการทำงานใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ ฉะนั้น จึงเกิดการปรับรูปแบบการดำเนินงานเพื่อทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ในฐานะที่เป็นพันธมิตรกัน (Partner) โดยกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นการพิจารณาบทบาทของรัฐที่ตั้งอยู่บนฐานคิดการจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทที่ แตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศ เกิดการประสานงาน กันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกัน (Jon Pierre, 2000)

ในทรรศนะของ Anne Mette Kjaer บทบาทของภาครัฐในการบริหาร กิจการบ้านเมืองคือ การจัดการเครือข่าย (Network management) การปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการจัดการเครือข่ายมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ ในการควบคุมสั่งการในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่ง ที่เสมอกัน นั่นคือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านั้นด้วย

Anne Mette Kjaer อธิบายว่า เครือข่ายตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการจัดระบบ จัดการดูแลตนเอง มีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของ ตนเอง การดำรงอยู่อย่างอิสระของเครือข่ายที่ประกอบขึ้นจากกลุ่มคนหรือองค์กรที่มี ผลประโยชน์เฉพาะด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐควบคุมจัดการเรื่องต่าง ๆ ในสังคมดำเนินไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากเครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้น เป็นระบบที่ดำรงอยู่ด้วยตัวเอง และไม่ขึ้นต่อกลไกการควบคุมบังคับบัญชา ของภาครัฐ (Auto-poetic) จึงทำให้การควบคุมแทรกแซงการทำงานของเครือข่าย เหล่านี้เป็นไปได้ยาก (Anne Mette Kjaer, 2004) เนื่องจากเครือข่ายจำนวนมาก

มีศักยภาพร่วมกันต่อต้านขัดขืนการผลักดันนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้อย่างทรงพลัง ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาด้านความสามารถในการปกครอง (Governability problems) (Anne Mette Kjaer, 2004) ในทางกลับกัน เครือข่ายเหล่านั้นก็สามารถสร้างพลังในการร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

หากภาครัฐมีการประสานงาน ปรีกษาหารือและเจรจาต่อรองกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะแต่ละด้าน ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานจากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมบังคับไปสู่การทำหน้าที่ประสานการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยทักษะในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตามในนัยนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกับภาครัฐจึงมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน (Mutual dependence) (John Pierre and B. Guy Peters, 2000) ดังนั้น ในแง่นี้ กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคมและกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการจึงมีได้ดำรงอยู่หรือทำงานอย่างแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่อาจมีบางส่วนหรือบางจุดของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในการสร้างชุดเชื่อมโยงให้เกิดขึ้น ผ่านการวางกฎกติกาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย การประสานให้ทุกฝ่ายร่วมลงนามสัญญากันหรือการเื้ออำนวยการให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน (Coordination) (Anne Mette Kjaer, 2004)

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2549) ได้ทำการวิจัยเรื่องทศธรรม: การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมายและมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

## 2.4 แนวคิดการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัจจุบันการวัดเรื่องคอร์รัปชันองค์การความโปร่งใสสากลมีเครื่องมือ หรือดัชนีที่สำคัญในการชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับโลก มีอยู่ 5 ตัวด้วยกัน คือ ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) เครื่องชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB) ดัชนีการติดสินบน (Bribe Payers Index: BPI) ผลสำรวจการทุจริตคอร์รัปชันของโลก (Global Corruption Report: GCR) ผลสำรวจความโปร่งใสทางการเงิน (Promoting Revenue Transparency Project) และผลสำรวจการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Transparency in Reporting on Anti - Corruption: TRAC)

ถ้าวัดจากดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันโลก หรือ Corruption Perception Index (CPI) สถานการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยในปี พ.ศ.2563 ผลการจัดอันดับพบว่า ไทยได้คะแนน 36 จาก 100 คะแนน อันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และอยู่อันดับที่ 5 ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน จากผลคะแนนภาพลักษณ์การทุจริตในปี 2563 เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญถึงสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยว่ายังเป็น

เรื่องสำคัญ รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริต และไม่ยอมทนต่อการทุจริต ซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่สุจริตส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

ปัญหาสาเหตุสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ภาส ภาสสัทธา (อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2559:49-50) มาจากความล่าช้าในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูล รวมถึงข้อกำหนดในกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งข้อบังคับใช้การลงโทษของกฎหมายก็ยังไม่เพียงพอ ทำให้ผู้มีอำนาจไม่สามารถสั่งการ หรือดำเนินการอย่างถอนรากถอนโคนได้ นอกจากนี้สาเหตุของการคอร์รัปชันอาจจำแนกได้หลายรูปแบบ Heidenheimer (1978) ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ *การทุจริตสีดำ* หมายถึง การทุจริตที่คนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความผิดและสมควรถูก ตำหนิ *การทุจริตสีเทา* เป็นการกระทำที่คนส่วนหนึ่งเห็นว่าควรถูกลงโทษ แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป และคนส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ เช่น การมีรายได้นอกเหนือตำแหน่งหน้าที่ *การทุจริตสีขาว* เป็นการกระทำที่คนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชนชั้นนำในสังคมเห็นว่ายอมรับได้ เช่น การแข่งคิว การใช้อิทธิทธิ การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น นอกจากนี้ Heidenheimer (1989) ยังแบ่งรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย การทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประจำ (Routine Corruption) และการทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรง (Aggravated Corruption บางครั้งเรียกว่า Grand Corruption หรือ Structural Corruption หรือ Systematic Corruption) สองประเภทแรกเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น



เป็นธรรมดา เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนน้อย เช่น การจ่ายเงินให้ตำรวจ เพื่อหลีกเลี่ยงใบสั่งหรือการดำเนินคดี การให้รางวัลแพทย์ที่แทรกคิวคนไข้ให้เร็วขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประจำ ได้แก่ การให้เพื่อให้ได้สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานราชการ หรือการให้ของขวัญกับผู้อุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรงมักจะเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก ส่วนใหญ่ให้แก่ผู้นำทางการเมืองเป็นเงินตอบแทนหรือสินบนที่ได้สัญญาจากรัฐบาล การฮั้วประมูลต่าง ๆ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางมิชอบ เช่น การที่ผู้บริหารในภาครัฐรับตำแหน่งสำคัญในภาคเอกชนหลังเกษียณอายุราชการ รวมทั้งการทุจริตเชิงนโยบายและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางและมาตรฐานการปราบปรามและต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันจำเป็นต้องสร้างความรู้ให้เอื้อต่อการระวังป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยการสร้างความรู้ตระหนักรู้ และการเรียนรู้ที่สำคัญและความจำเป็นต่อการระวังป้องกันและการใช้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอันเป็นเหตุปัจจัยของปัญหาการทุจริตให้แก่บุคลากร โดยเฉพาะในส่วนของระเบียบกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมืออุปกรณ์สำคัญหลักในการทำงานของบุคลากร นอกจากนี้ การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการระวังป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยการสร้างบรรยากาศและปัจจัยเอื้อเพื่อเกื้อกูลเกี่ยวกับระบบป้องกันระบบการให้การปรึกษาแนะนำ ระบบกำกับควบคุม ระบบตรวจสอบและระบบบังคับ เพื่อสร้างมาตรฐานกลางที่สำคัญ และ การสร้างทัศนคติให้เอื้อต่อการระวังป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยการสร้างค่านิยมความเชื่อและหลักปฏิบัตินิยม เพื่อหล่อหลอมให้บุคลากรเกิดสำนึกทางลบ มีความรังเกียจระแวงเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา และความร่วมมือร่วมใจกันช่วยระวังป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นทั้งในเนื้องาน กระบวนการ ระบบงาน ผลผลิต และผลลัพธ์ของงานตลอดทั้งกระบวนการ

## 2.5 แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองสายใหญ่ ๆ สายแรก เป็นวาทกรรมทางวิชาการที่ปรากฏในแนวคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (Development approach) มีจุดเด่นอยู่ที่การมีส่วนร่วมทางสังคมหรือการมีส่วนร่วมของชุมชน (Social or Community participation approach) สายที่สอง เป็นวาทกรรมที่ปรากฏในแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation approach) ตามแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นเน้นที่การเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองในความหมายแคบ ๆ เช่น การลงคะแนนเสียง การรณรงค์การเลือกตั้ง การสนับสนุนพรรคการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้แนวทางและจุดเน้นของทั้งสองสายนี้มีความแตกต่างกัน ทำให้วิธีการหรือแนวทางในการมีส่วนร่วมจึงแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นเมื่อใช้คำว่าการมีส่วนร่วมควรตระหนักว่ากำลังกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในแนวทางใด (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563)

พัฒนาการของแนวคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (Development participation approach) การมีส่วนร่วม ในการพัฒนา มีกระบวนการที่ศูนย์กลางอยู่ที่การมีส่วนร่วมของภาคชุมชนและภาคสังคม โดยในช่วงปลายทศวรรษ 1970 มีนักวิชาการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง ความพยายามในการสร้างกลุ่มหรือขบวนการของชุมชนที่เดิมที่ถูกเพิกเฉยหรือถูกกีดกันให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันของราชการในสถานการณ์ทางสังคมสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง (Stiefel and Wolfe, 1994, p.5 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563) ตามความหมายนี้การมีส่วนร่วมจึงเป็นการมีจัดตั้งขึ้นนอกภาครัฐ เช่น ขบวนการทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทางสังคม ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นในสังคมหรือชุมชนนั้นเป็นแนวทางอย่างหนึ่งในการที่จะส่งเสริมให้กลุ่มองค์กรสามารถเข้าไปมีบทบาทในการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม ทำให้ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นทศวรรษ 1990 แนวคิดการมีส่วน

ร่วมในการพัฒนาได้ขยายขอบเขตกิจกรรมของการมีส่วนร่วมไปสู่การทำโครงการหรือแผนงานของรัฐ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นวิธีที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

การขยายแนวคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในโครงการและแผนงานของรัฐเริ่มเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง แผนงานพัฒนาของธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง “กระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) เข้ามามีอิทธิพลและควบคุมการพัฒนาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก และเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อพวกเขา” (World Bank, 1995 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563) สาระสำคัญของการมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของธนาคารโลกคือ การที่ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงออกซึ่งเสียงและทางเลือกของพวกเขาที่มีต่อโครงการหรือแผนงานของรัฐที่จะมาดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการ เนื่องจากมีการแสดงความคิดเห็น ข้อดีข้อเสีย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

ความเข้าใจแนวคิดการมีส่วนร่วมในโครงการและแผนงานของรัฐแพร่หลายมากขึ้นทั้งในเชิงวาทกรรมการพัฒนาและการปฏิบัติ ในเชิงวาทกรรมการพัฒนา J.R. Creighton ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง มีเป้าหมายเพื่อที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะและให้สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือต่อนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน” (Creighton, 2005 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ,

2563) ส่วนในทางปฏิบัตินั้น มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยเน้นที่การที่ภาครัฐจะดำเนินการอะไรในพื้นที่ใดจะต้องให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม

## 2.6 แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)

การให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในความหมายแคบและความหมายกว้างแตกต่างกันไปตามจุดเน้นของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ ตัวอย่างเช่น การศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในยุคต้น ๆ เป็นการให้ความหมายการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม โดยเวอร์บาและไนย์ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายที่กระทำโดยพลเมืองเฉพาะบุคคลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มาจากการเลือกตั้งหรือเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Verba and Nie, 1972 อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563)

การกระทำที่จัดว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลหรือของกลุ่ม อาจเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมตามความสนใจของแต่ละคน เช่น การติดตามข่าวสารทางการเมือง การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การติดต่อหรือพบปะกับนักการเมืองและพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประท้วงทางการเมือง ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ขยายกว้างขึ้นไปจากแนวคิดแบบดั้งเดิม โดยขยายครอบคลุมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy) ทั้งนี้ พาร์รีและคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ว่า “การเข้าไปมีส่วนร่วม

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในขั้นเริ่มต้นของนโยบาย การกำหนดสาระสำคัญของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพลเมืองเข้ามามีส่วนเป็นผู้กระทำ ขับเคลื่อน เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ” (Parry, Mosley and Day, 1992 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563)

การมีส่วนร่วมจึงมีขอบเขตที่กว้างขึ้นจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองแบบตัวแทนขยายครอบคลุมไปสู่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทั้งสองรูปแบบนี้ ยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม เนื่องจากเป็นการกำหนดนโยบายมาจากส่วนบน (top down) คือรัฐ จากนั้นจึงให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ หรือที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation) ซึ่งไม่ใช่การให้ภาคประชาชนกำหนดนโยบายจากความต้องการของตนเอง หรือที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากส่วนล่าง (bottom up) อันจะเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของตัวเอง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและการดำเนินงานอยู่ที่ภาคประชาชน ป้องกันการมีส่วนร่วมโดยประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งการตัดสินใจและการดำเนินงานอยู่ที่นักการเมือง

### การมีส่วนร่วมในความหมายใหม่

ในช่วงทศวรรษ 1990 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของภาคชุมชนได้ขยายขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการเปิดกว้างของภาครัฐที่นำเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการโครงการและแผนงาน โดยภาครัฐใช้วิธีการนี้เพื่อทำให้ประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายและการวางแผนในระดับต่าง ๆ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความผูกพันใกล้ชิดกับรัฐมากขึ้น เกิดมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการพัฒนาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็น

การมีส่วนร่วมของภาคชุมชนภาคประชาสังคมและภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบร่วมกัน มิใช่การมีส่วนร่วมแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบแล้วดึงภาคชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะตัวประกอบ ซึ่งให้นำหนักไปที่การมีส่วนร่วมทางอ้อมและไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้อย่างแท้จริง

ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เริ่มมีการใช้คำว่า การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen participation) เข้ามาแทนที่ คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) การมีส่วนร่วมของพลเมือง หมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่มีขอบเขตกว้างกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายแคบแบบดั้งเดิม เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายใหม่นี้ พลเมืองได้เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยทางสังคมต่าง ๆ ในกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมด้วยสำนึกในความเป็นพลเมือง เป็นลักษณะของพลเมืองที่ต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนา ในฐานะพลเมืองในสังคม ที่มีสิทธิ เสรีภาพในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมต่อชุมชนและสังคม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยสำนึกในความเป็นพลเมือง กล่าวคือ พลเมืองตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและสังคมของตนเอง มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตนเอง ชุมชนและสังคม มีการให้นำหนักไปที่ตัวของพลเมืองมากขึ้น ไม่ได้ให้นำหนักหรือยึดภาครัฐกันตัวตั้งตามแนวคิดแบบเดิม ซึ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมแบบใหม่นี้เป็นการกระจายอำนาจ และกระจายความเป็นประชาธิปไตยให้ถึงชุมชน (Mansuri and Rao, 2012 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563) มิใช่การกระจายอำนาจให้ถึงเพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งในการส่งเสริมให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ภาครัฐต้องสนับสนุนและเปิดโอกาสให้พลเมืองได้มีพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยน ปรีกษาหารือ เพื่อกำหนด ประเด็นสาธารณะ รายการส่งเสริมให้พลเมืองต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบร่วมกัน และนำไปสู่

การผลักดัน เข้าสู่กระบวนการ การดำเนินงานของรัฐ (Atlee, 2012 อ้างในถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2563) การมีส่วนร่วมด้วยสำนึกในความรับผิดชอบต่อพลเมือง จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมแบบใหม่ที่เกิดจากสำนึกรับผิดชอบของพลเมืองในสังคมที่ต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น

งานวิจัย “การศึกษาอนาคตและฉกทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : การเมืองภาคพลเมือง” ได้วิเคราะห์ลักษณะของการเมืองภาคพลเมืองเอาไว้สองประเภท คือ การเมืองภาคประชาชน (People’s Politics) และการเมืองภาคพลเมือง (Citizen Politics)

**การเมืองภาคประชาชน (People’s Politics)** เป็นลักษณะของการที่ประชาชนเข้าไปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ (Hard Power) โดยเป็นลักษณะของการที่ประชาชนมีความไม่ไว้วางใจ และไม่เชื่อมั่นในตัวรัฐ ทำให้มีการรวมตัวกัน เช่น การประท้วงของประชาชน การเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดปัญหาการลิดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้การเมืองภาคประชาชนที่มีเป้าหมายเพื่อเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐนั้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเมืองภาคประชาชนมีหลายปัจจัย เช่น ปัจจัยในด้านค่านิยมทางการเมือง กล่าวคือ หากพลเมืองมีค่านิยมทางการเมืองที่สนับสนุนส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ก็จะกระตุ้นให้เกิดพลเมืองต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยในด้านการจัดสรรอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจตามกรอบรัฐธรรมนูญที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการรับรองสิทธิเสรีภาพเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการคุ้มครองการใช้สิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ก็จะกระตุ้นให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในด้านของปัจจัยประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficiency) ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายในคือ สำนึกความเป็นพลเมือง ที่ผลักดันให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อเปลี่ยนแปลง รวมถึงปัจจัยภายนอกที่เข้ามากระทบ เช่น ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ส่งผลให้ประชาชนเกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายมากขึ้น ทำให้ข้อมูลข่าวสารมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อและอุดมการณ์ทางการเมือง และอาจไปกระตุ้นจิตสำนึกความเป็นพลเมืองจนนำไปสู่การตัดสินใจออกมามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง สภาพและบริบททางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเติบโตของการเมืองภาคประชาชน

ส่วนการเมืองภาคพลเมือง (Citizen Politics) เป็นลักษณะของการที่ประชาชนเข้าไปมีอิทธิพลต่ออำนาจรัฐ (Soft Power) เช่น การกำหนดนโยบาย การปรับแก้ไขกฎหมาย หรือการเป็นพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อกำกับควบคุมรัฐให้ดำเนินการตามที่ตนเองต้องการได้ โดยการเมืองภาคพลเมืองแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มที่มีปฏิกริยาต่อปัญหาของตนเอง กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐหรือกฎหมายที่มีปัญหาทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อออกมาเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายเพื่อลดผลกระทบ เช่น ปัญหาชาวบางกลอย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มสมัชชาคนจน กลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อย พลเมืองกลุ่มนี้เป็นพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องชุมชนจากแผนพัฒนาหรือนโยบายรัฐซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ทำให้พลเมืองลุกขึ้นเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาของกลุ่มตน

2. กลุ่มพลเมืองที่มีสำนึกทางการเมือง กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน เป็นพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยไม่ได้เกิดจากแรงกดดันจากภายนอก แต่เป็นพลเมือง



ที่ตื่นรู้และตระหนักถึงหน้าที่พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น

นับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การเมืองภาคประชาชนและการเมืองภาคพลเมืองเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่นั้นการก่อตัวของการเมืองภาคประชาชนมักเกิดจากการบังคับใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม เช่น กฎหมาย นโยบาย ที่เข้าไปมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้เกิดความไม่พอใจของประชาชน จนนำไปสู่การประท้วงของประชาชน และความต้องการเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งการเมืองภาคพลเมืองลักษณะนี้เป็นการเมืองภาคพลเมืองที่ต้องการต่อสู้กับปัญหาเชิงโครงสร้าง ต้องการการเปลี่ยนแปลงแบบเด่นชัด เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 ที่นิสิตนักศึกษาลุกขึ้นต่อสู้เพื่อขับไล่รัฐบาลเผด็จการ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อเหลืองเสื้อแดง ตลอดจนการต่อสู้ของมือเบียวชนเพื่อเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ และการเรียกร้องประชาธิปไตย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองควรมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองต้องการที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่ออำนาจรัฐ เพื่อกำหนดกฎหมาย เสนอและปรับแก้นโยบาย กล่าวคือ การส่งเสริมพลเมืองที่มีสำนึกทางการเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศ ที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การเมืองภาคพลเมืองที่นำโดยพลเมือง (Citizen led Politics) ซึ่งสามารถทำได้โดยการที่รัฐยกระดับการกระจายอำนาจ นั่นคือ ไม่เพียงแต่กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการกระจายอำนาจที่สามารถลงไปถึงชุมชนท้องถิ่น และคนในชุมชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนในฐานะพลเมืองสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเอง มีอำนาจต่อรองกับภาคส่วนอื่น ๆ และมีอำนาจในการบริหารจัดการภายในชุมชนของตนเอง (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2564)

## 2.7 แนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมือง (Civil Politics)

อับราฮัม ลินคอล์น ได้ให้ความหมายของระบอบประชาธิปไตยว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” โดยในปัจจุบัน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะกำหนดให้มีการเลือกผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่แทนประชาชนในการกำหนดกฎหมาย นโยบาย ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐ การเลือกผู้แทนโดยประชาชนเพื่อไปทำหน้าที่ ใช้สิทธิในการปกครองประเทศ แทนประชาชนจึงเรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยทางอ้อม” ขณะเดียวกันในปัจจุบัน หลายประเทศได้เผชิญกับวิกฤตคุณภาพประชาธิปไตย เนื่องจากนักการเมืองที่ถูกเลือกโดยประชาชนให้เข้าไปเป็นผู้แทนของประชาชน ไม่ได้ทำตามหน้าที่ของผู้แทนอย่าง ที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังเป็นสาเหตุที่ทำให้คุณภาพของประชาธิปไตยตกต่ำลง ผู้แทน ไม่ได้ทำตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ การเลือกตัวแทนนั้นเป็นประชาธิปไตยเชิงปริมาณ แต่ไม่ได้นำไปสู่คุณภาพของ ประชาธิปไตยที่ผู้แทนเหล่านั้นเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายที่ส่งเสริมการพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ทางนโยบายการเสนอกฎหมาย การแก้ไขปัญหาของประเทศ ตลอดจนการสร้าง ความเข้มแข็งให้พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม อาจไม่สามารถตอบโจทยปัญหาและการเปลี่ยนแปลง ทางสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ จึงจำเป็นต้องทำการสร้างประชาธิปไตยจากฐานล่าง นั่นคือ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย แก้ไขปัญหา บริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน มีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ “การเมือง ภาคพลเมือง” มีความสำคัญในการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยที่ให้คุณค่ากับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะก่อให้เกิดประชาธิปไตย

ที่มีคุณภาพ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจโดยตรง ทั้งนี้การเป็นพลเมืองเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีคุณภาพ (ทศพล สมพงษ์, 2563)

### ความหมายของการเมืองภาคพลเมือง

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล นิยาม การเมืองภาคประชาชนว่าเป็น การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วน มาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง เป็นปฏิกิริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อถ่วงดุลอำนาจ การครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน และเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากกว่า การเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกชั้นตอน โดยมีจุดหมายสำคัญ คือ การลดระดับการปกครองโดยรัฐ จำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ ให้สังคมดูแลตนเอง ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยประชาสังคมโดยไม่มุ่งยึดอำนาจรัฐ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ม.ป.ป.)

นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ให้ความหมายคำว่า “การเมืองภาคประชาชน หรือการเมืองภาคพลเมือง” ไว้ว่า พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การวางแผนและขับเคลื่อน การพัฒนาและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ศรีณยู หมั่นทรัพย์, 2550)

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อธิบายว่า “การเมืองภาคประชาชน” หมายความว่า การเมืองที่ภาคประชาชนส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในทุกระดับทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับนานาชาติ เป็นการเมืองที่ประชาชนนอกสภาฯ มีบทบาทและเข้าใจถึงอำนาจโดยตรงในการจัดสรรทรัพยากร สาธารณะต่าง ๆ และการเข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านการเมืองประชาธิปไตยแบบ

ตัวแทน ทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งหมายถึงต้องสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรงให้เกิดขึ้น เพื่อกำกับและกำหนดทิศทางการเคลื่อนไหวของประชาชนมากกว่าฝักความหวังและพึงพาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพียงอย่างเดียว (พงศ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริหาร, 2560)

กล่าวได้ว่า การเมืองภาคพลเมือง หมายถึง การใช้อำนาจของพลเมือง ในกิจกรรมทางสังคม กิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิของพลเมือง เกิดขึ้นได้ในระดับชุมชนหรือ ระดับชาติในประชาธิปไตยไทยที่มีตั้งแต่ทศวรรษ 2510 ได้พัฒนามาสู่กิจกรรมทางการเมือง สิทธิเสรีภาพ สิ่งแวดล้อม ความรู้ภูมิปัญญา สุขภาพอนามัย สิทธิทางเพศ หรืออาจจะกล่าวโดยรวมคือพลเมืองได้ใช้อำนาจของตนในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต จัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยการไปหนุนเสริมกับรัฐ บางกิจกรรมอาจจะทำทาบกับอำนาจรัฐ การแสดงออกนี้ในมิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองที่ส่งผลต่อการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับรัฐใหม่ พลเมืองจึงเป็นตัวกระทำทางการเมืองใหม่ (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2557)

## 2.8 แนวคิดทฤษฎีการป้องกันความขัดแย้ง

Johnson David, & Johnson Roger (1987) มีแนวคิดการจัดการแก้ไขความขัดแย้งว่าบุคคลแตกต่างกัน จึงใช้กลยุทธ์ในการจัดการความขัดแย้งโดยแต่ละคนมีรูปแบบการแก้ปัญหาเป็นของตน สามารถเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้และหาวิธีการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการจัดการความขัดแย้งในภาวะขัดแย้ง ประเด็นหลัก คือ การบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัว เมื่ออยู่ในภาวะขัดแย้ง คนแต่ละคนจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากผู้อื่น และการรักษาสัมพันธภาพกับบุคคลอื่น แบบพฤติกรรมในการจัดการความขัดแย้ง

5 แบบตัวอย่างเช่นลักษณะประเภท การแก้ไขปัญหาแบบ ลักษณะแบบ “ฉลาม” เป็นการแก้ปัญหาคความขัดแย้งโดยใช้อำนาจตามตำแหน่ง คำนี้ถึงเป้าหมายงานหรือความต้องการของตนเองมากกว่าความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน หรือ ลักษณะประเภท การแก้ไขปัญหาแบบ “นกฮูก” (เผชิญหน้ากัน, สุขุม) จะมองความขัดแย้งว่าเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้คุณค่าแก่เป้าหมายและสัมพันธภาพ สิ่งที่ต้องการคือการบรรลุเป้าหมายของตนเองและผู้อื่นเมื่อเกิดความขัดแย้งจึงจำเป็นต้องเลือกหาวิธีการต่าง ๆ มาจัดการกับความขัดแย้งนั้น ๆ ซึ่งจำแนกตามพฤติกรรมที่เป็นหลักสำคัญอันเป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งพื้นฐาน 5 วิธีได้แก่

**1. การหลีกเลี่ยง (Avoidance)** ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ประสิทธิภาพผลน้อยที่สุดใน 5 วิธีการแก้ไขความขัดแย้งทั้งหมด เพราะเนื่องจากการหลีกเลี่ยงมิได้ทำให้ความขัดแย้งนั้นหมดไป แต่เป็นเพียงการหลบเลี่ยงจากปัญหาที่ไม่ได้เกิดการแก้ไข และพร้อมที่จะกลับมาเจอกับปัญหาได้อีก ผู้ที่ใช้วิธีการนี้มักจะพยายามให้ตนเองหนีไปจากเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาขัดแย้ง โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายตรงข้ามที่จะนำข้อโต้แย้งเข้ามาหาตน หรือโดยวิธีการเปลี่ยนประเด็นการสนทนา (Changing Issues)

**2. การยอมตาม (Accommodation)** มองว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาคด้วยการยอมเสียสละความต้องการของตนเองเพื่อที่จะให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุความต้องการของตน เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่อีกฝ่าย เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งแต่วิธีนี้มักจะมักก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้อื่นยอมให้ เพราะตนต้องยอมสละความต้องการและเป้าประสงค์ของตนให้แก่ผู้อื่น จึงเป็นการสร้างความคับแค้นใจที่ติดอยู่ในใจ วิธีการนี้จึงไม่ใช่ทางเลือกที่ดีนักในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งที่ดีมากนัก เพราะเป็นการยอมแต่ไม่ใช่การยอมรับซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง ปัญหาคความขัดแย้งอาจจะได้รับการแก้ไขได้เฉพาะหน้าเท่านั้น

**3. การประนีประนอม (Compromise)** ผู้เขียนมองว่าเป็นวิธีที่บุคคล ทั้ง 2 ฝ่ายที่มีความขัดแย้ง สามารถตกลงกันได้โดยวิธี “พบกันครึ่งทาง” ต่างฝ่ายต่างต้อง ยอมลดความต้องการของตนบางส่วน ดังนั้น วิธีการนั้นจึงเป็นการที่แต่ละฝ่ายต้อง เสียสละบางส่วน เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่สามารถยุติปัญหาความขัดแย้ง มักจะพบได้ว่า บุคคลทั้งสองฝ่าย จะไม่ค่อยเห็นด้วยอย่างเต็มที่นักในระยะยาวเพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้อง ยอมเสียบางส่วนของตน อาจจะไม่ด้วยความไม่เต็มใจ อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีประนีประนอม เพื่อลดข้อขัดแย้งอาจจะใช้ได้ผลกับความขัดแย้งในผลประโยชน์อันเกิดจากความจำกัด ของทรัพยากรที่จะมีผลสนองต่อความต้องการของแต่ละฝ่ายได้

**4. การแข่งขัน (Competition)** เป็นการใช้วิธีเอาแพ้เอาชนะ เพื่อให้ตนเอง สามารถบรรลุความต้องการอาจจะต้องใช้อำนาจหรือการแสดงความก้าวร้าวรุนแรง อันอาจจะเกิดมาจากเมื่อมีอุปสรรคหรือสิ่งขัดขวางมิให้บรรลุเป้าหมาย จึงใช้วิธีการ ที่อาจจะต้องทำลายอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนหวังไว้ ผู้ที่อยู่ในลักษณะของ การแข่งขันมักจะแสวงหาข้อโต้แย้งอยู่เสมอและจะคำนึงถึงจุดหมายเฉพาะของตน โดยใช้การบีบบังคับให้มีการยอมรับ เพื่ออำนาจที่เหนือกว่า และจะรับรู้เฉพาะจุดดี ของตน มองหาจุดบกพร่องของฝ่ายตรงข้ามวิธีการนี้เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ ผู้ที่เป็นฝ่ายชนะแต่ในทางตรงกันข้ามผู้ที่เป็นฝ่ายแพ้อาจจะเกิดความคับแค้นใจไว้ใน ขณะหนึ่ง เพื่อรอเวลาที่จะหาทางแก้แค้นในที่สุด อย่างไรก็ตาม วิธีการแข่งขันถือได้ว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งวิธีหนึ่งที่ใช้ได้ผล เมื่อทั้ง 2 ฝ่าย มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เพียงช่วงระยะเวลาอันสั้น และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาสัมพันธภาพในระยะยาว

**5. การร่วมมือ (Collaboration)** การแก้ไขความขัดแย้งด้วยการเผชิญหน้า กับความขัดแย้งนั้น เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจากวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมที่จะหันหน้าเข้าหาหรือกันเพื่อหาวิธี

ที่ดีที่สุดในการช่วยกันบริหารความขัดแย้ง การร่วมมือกันเป็นการทำความตกลงกัน ในลักษณะของการบรรลุถึงข้อยุติโดยวิธีการซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความพึงพอใจ และยินยอมพร้อมใจ รวมทั้งยอมที่จะปฏิบัติตามผลของข้อยุตินั้น อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้จำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลามากในการจัดการแก้ไขปัญหา แต่ก็ เป็นวิธีที่ดีที่สุด สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งทุกฝ่ายที่มีสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันและอยู่ร่วมกันในระยะยาว

กล่าวโดยสรุปหลักการของการป้องกันความขัดแย้งที่เกิดจำเป็นต้องมีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ร่วมกันและถึงแม้ว่าความคิดและทัศนคติ รวมถึงความเชื่ออาจจะแตกต่างกัน แต่สามารถพูดคุย ตกลง และร่วมหาหนทางในการแสวงหาทางออกร่วมกันโดยสันติวิธี สิ่งสำคัญคือ การที่จะแก้ไขรากเหง้าแห่งความขัดแย้ง หรือหากความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ก็จะต้องเรียนรู้ที่จะอยู่กับความขัดแย้งดังกล่าว โดยไม่ให้ความเห็นต่างนำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อไป จะต้องมีการบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องในสังคมเพื่อหาทางออกต่อความขัดแย้ง มีข้อตกลงร่วมกัน ในการที่จะแก้ไขเหตุแห่งความขัดแย้งหรือบริหารความขัดแย้งมิให้ขยายตัวเป็น ความรุนแรง ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะทำให้สังคมมองเห็นภาพอนาคตร่วมกัน (Scenarios for Shared Future) อย่างยั่งยืน

## ● 2.9 แนวคิดการสร้างความสามานฉันท์

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระดับบุคคลหรือในระดับสังคม ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เมื่อนมนุษย์ มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความขัดแย้งบางครั้งก่อให้เกิดประโยชน์ในการได้แนวคิดใหม่ ๆ

และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ แต่บางครั้งถ้าจัดการไม่ดีก็สามารถทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงได้เช่นเดียวกัน สาเหตุความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอธิบายได้ด้วยหลายตัวแปร เช่น ตัวแปรสภาพภูมิศาสตร์อันก่อให้เกิดข้อพิพาทด้านพรมแดนระหว่างประเทศ ตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ตัวแปรทางวัฒนธรรมอันก่อให้เกิดปัญหาเชื้อชาติ เช่น กรณีเหตุการณ์ทำร้ายชาวเอเชียในสหรัฐฯ จากความเกลียดชังเชื้อชาติยังเกิดขึ้นต่อเนื่อง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งความรุนแรงส่วนใหญ่เกิดขึ้นในย่านธุรกิจและพื้นที่ถนน/ทางเท้า เป็นต้น

ความขัดแย้งภายในรัฐ (Intrastate conflict) ที่ยืดเยื้อและรุนแรงถึงขั้นมีการสูญเสียชีวิต โดยหลักแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1) ความขัดแย้งที่มุ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหรือโครงสร้างอำนาจรัฐ (อุดมการณ์ทางการเมือง)
- (2) ความขัดแย้งที่มุ่งเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองหรือจัดสรรผลประโยชน์ (กลุ่มอำนาจ/ผลประโยชน์) และ
- (3) ความขัดแย้งที่มุ่งแยกตัวเป็นรัฐอิสระ (อัตลักษณ์/ชาติพันธุ์)

ความขัดแย้งเหล่านี้มักจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันทางความเชื่อ ชาติพันธุ์ หรือสถานะทางสังคมเศรษฐกิจ และอาจทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางชีวิตและจิตใจระหว่างผู้คนในสังคม เกิดการแบ่งฝายอย่างชัดเจน มีทัศนคติที่เป็นศัตรูต่อกันโดยมุ่งตอบโต้ทำร้ายกันถึงในระดับที่การดำรงอยู่ของอีกฝ่ายเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายตน รวมถึงเกิดแรงต้านต่อความพยายามใด ๆ ที่จะประนีประนอม



การจัดการความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ไม่สามารถ ใช้การจัดการความขัดแย้งแบบเพียงผิวเผินได้ Edward Azar เห็นว่าการจัดการ ความขัดแย้งที่เรื้อรัง ที่เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่สามารถ ใช้การจัดการ ความขัดแย้งด้วยการทหารที่เน้นยุติความขัดแย้งชั่วคราว โดยปราศจากการเข้าไป จัดการกับความตึงเครียดขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความรู้สึกปลอดภัย อัตลักษณ์ การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกัน เป็นต้น (Azar อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

การสร้างความสมานฉันท์ สามารถจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถวิเคราะห์ ความขัดแย้งทำได้โดยระบุมุมมองของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือคู่กรณี การหา สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาความขัดแย้ง มุมมองหรือทัศนคติระหว่างกัน ความสัมพันธ์ ระหว่างกันที่ผ่านมา รวมถึงรูปแบบวิธีการที่ใช้ในการจัดการความขัดแย้ง การพิจารณา ถึงบริบททางประวัติศาสตร์ การประเมินทางเลือก การเจรจาไกล่เกลี่ยมีหลายรูปแบบ แต่ที่รู้จักกันมากคือ การเจรจาโดยค้นหาจุดยืนและจุดสนใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิด ความขัดแย้งและความรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว มีทางเลือกให้กับมนุษย์อยู่ 2 ทางหลักคือ 1) การเลือกใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ไขกับปัญหาความขัดแย้ง 2) การใช้สันติวิธีในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งนั้น สำหรับ การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งรุนแรงสู่สังคมสันติสุข เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากในการอยู่ร่วมกันต่อไปในสังคม สภาพการณ์ดังกล่าว จำเป็นต้องมีกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) ซึ่งเป็นการเน้นแก้ไขความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง สังคม และ/หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้ง และ/หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในสังคม โดยมุ่งเน้นในการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้ง และสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเกิดสันติสุข ที่ยั่งยืนในสังคม (Miall et al., 2011)

ตั้งนั้นก่อนถึงขั้นตอนการสร้างกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการต้องผ่านขั้นตอนการจัดเตรียมข้อมูลวิชาการเชิงประจักษ์ การสร้างพื้นที่พูดคุย และการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระบวนการสันติภาพ เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการมาก โดยขั้นตอนที่ใช้เวลามากที่สุดคือการเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการ ในการเจรจาสันติภาพระดับทางการส่วนใหญ่ จะเป็นกระบวนการที่ตัวแสดงที่ขัดแย้งกันทั้งสองฝ่ายเจรจาท่องเพื่อหาข้อสรุปในจุดร่วมระหว่างกัน และข้อสรุปจากการเจรจาจะกลายเป็นข้อตกลงสันติภาพที่ทั้งคู่ขัดแย้งต้องปฏิบัติตามหลังจากลงนามยอมรับในข้อตกลงแล้ว

## 2.10 กฤษฎีอนาคตศึกษา

การมองอนาคต (Foresight) คือ การวิเคราะห์ คาดการณ์ และอธิบาย การเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับ การเปลี่ยนแปลงในอนาคต หรือเพื่อออกแบบอนาคตที่พึงประสงค์ การมองอนาคต เป็นกระบวนการ การมีส่วนร่วม การรวบรวมความรู้ และกระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ ระยะกลางถึงระยะยาว โดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยให้การตัดสินใจในปัจจุบันและการดำเนินการร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น การมองอนาคตไม่ใช่การพยากรณ์และการทำนาย ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะทำนายอนาคต แต่เพื่อช่วยให้เราสร้างอนาคตขึ้นมาได้<sup>2</sup> การมองอนาคต (Foresight) มีการนำไปใช้ในหลายประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยี ธุรกิจ สิ่งแวดล้อม และการแข่งขัน เป็นต้น แต่ยังไม่ได้รับการแพร่หลายมากนักในประเทศไทย โดยในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาแนวคิด และวิเคราะห์ การมองอนาคตศึกษา (Foresight Studies) โดยใช้เทคนิค Six Pillars: Futures Thinking for Transforming ได้แก่ Mapping, Anticipating, Timing, Deepening, Creating

Alternatives และ Transforming โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. Mapping การรวบรวมข้อมูลในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตผ่านเครื่องมือต่าง ๆ
2. Anticipating การคาดการณ์อนาคตผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น
3. Timing การคาดการณ์เวลาที่จะเกิดเหตุการณ์ขึ้นในอนาคต
4. Deepening ศึกษาเชิงลึก เช่น วิธีการมองอนาคตที่สามารถนำไปใช้ได้หลายสถานการณ์ (causal layered analysis) และทฤษฎีหลายมิติ (multiple selves theory)
5. Creating Alternatives การสร้างทางเลือกในปัจจุบันสำหรับอนาคต
6. Transforming การมองอนาคตผ่านฉากทัศน์ที่เกิดขึ้นกับการเมือง การปกครองไทยในอดีตเป็นอย่างไร และอนาคตควรมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร เพื่อนำเสนอความท้าทายและแนวทางในการรับมือสถานการณ์ และเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

**การมองอนาคต** เป็นศาสตร์ที่ต้องใช้ความคิดเชิงวิพากษ์ประกอบกับความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการเนื่องจากกำหนดอนาคตในหลายกรณีเป็นการวิเคราะห์และคาดการณ์อนาคตในระยะยาวซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรมและเป็นกระบวนการคิดในสิ่งที่สังคมโดยทั่วไปไม่ได้คาดคิดมาก่อน ด้วยเหตุนี้การมองอนาคตที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยเทคนิคการสื่อสารเพื่อให้ผู้อื่นรับรู้และเข้าใจในแนวคิดที่เป็นนามธรรม ทั้งนี้เครื่องมือในการมองอนาคตในปัจจุบันเป็นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร หน่วยงาน หรือพื้นที่นั้น รวมถึงมีเครื่องมือ

ที่เป็นการวิจัยเอกสารด้วย ซึ่งในเครื่องมือนี้เสนอให้นำผลการวิจัยไปผ่านกระบวนการประชาคม เพื่อรวมความคิดเห็นในเชิงลึก โดยเครื่องมือการมองอนาคตมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงที่จริงจังและมีความยั่งยืนทั้งในประเด็นทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมทั้งประเด็นทางด้านสังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา และนโยบายสาธารณะ การมองอนาคตจะมีความเป็นพหุวิทยาการมากกว่าการที่จะเป็นวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์โดยเฉพาะ นอกจากนี้การมองอนาคตไม่ได้จำกัดเพียงแค่การวิเคราะห์และคาดการณ์อนาคต แต่ยังรวมถึงการออกแบบอนาคต ในที่นี้จึงเป็นเรื่องของการหาทางเลือกที่หลากหลายและเป็นกระบวนการที่มีหลายขั้นตอนใช้เวลานานและมีการทวนซ้ำ

การมองอนาคตไม่ใช่การวางแผนยุทธศาสตร์ไม่ใช่การคาดการณ์อนาคตเพียงอย่างเดียว เครื่องมือในการมองอนาคตมีหลากหลาย ดังนั้นลักษณะของอนาคตในแต่ละช่วงเวลาจึงมีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นอนาคตจากการคาดการณ์ โดยคาดการณ์จากข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน อนาคตที่มีความเป็นไปได้จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงสถิติ อนาคตที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยคิดว่าอาจเกิดขึ้นจากทฤษฎีและองค์ความรู้ที่มี อนาคตที่อาจเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีทฤษฎี หรือองค์ความรู้ที่ได้รับการยอมรับเพื่อยืนยันโอกาสที่จะเกิดขึ้น หรืออนาคตที่เป็นไปไม่ได้ ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความจริง ไม่มีโอกาสเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีการพูดถึงอนาคตที่พึงประสงค์หรืออนาคตที่ควรจะเกิดขึ้นเป็นแนวคิดที่เกิดจากกระบวนการคิด

ทั้งนี้รูปแบบอนาคตที่ต้องเผชิญซึ่งแบ่งออกเป็นสามช่วงคือระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวซึ่งเป็นเรื่องของอนาคต จากการคาดการณ์อนาคตที่มีความเป็นไปได้ อนาคตที่สามารถเกิดขึ้นได้ และอนาคต ที่อาจเกิดขึ้นได้ที่จะนำไปสู่การพิจารณาอนาคตระยะยาว 20 ปีเป็นต้นไป ซึ่งมีทั้งอนาคตที่เป็นไปไม่ได้หรืออนาคตที่พึงประสงค์

เครื่องมือในการมองอนาคตแต่ละเครื่องมือก็สามารถนำไปประสมประสานกับเครื่องมืออื่นเพื่อตอบโจทย์ในเฉพาะด้าน ขอบเขตที่กำหนดหรือเชิงประเด็น หรือนโยบายหรือการสร้างวิสัยทัศน์ทางการเปลี่ยนแปลงหรือการทดสอบนโยบายหรือกลยุทธ์รวมทั้งเทคโนโลยี การหาโจทย์และประเด็นในอนาคตล้วนเป็นสิ่งสำคัญ

- **การมองอนาคตอย่างมีกลยุทธ์ (Strategic Foresight)** แตกต่างจากการวางแผนแบบเดิม ๆ ซึ่งมักจะสร้างตัวแบบต่าง ๆ ออกมา แต่การวางแผนการมองอนาคตอย่างมีกลยุทธ์นี้ใช้ในสถานการณ์ที่มีความยืดหยุ่น ไม่แน่นอน ซับซ้อน อธิบายได้ยากเพราะโลกในปัจจุบันมักจะคาดการณ์ได้ยากขึ้น และเราไม่สามารถที่จะรู้อนาคตได้อย่างชัดเจนได้ การวางแผนแบบเดิม ๆ ไม่สามารถที่จะให้ผลที่เชื่อถือได้ สิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ
- **ความผันผวน (volatility)** หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ขึ้น ๆ ลง ๆ ซึ่งจะมีสามมิติคือความเร็วของการเปลี่ยนแปลงที่มีความแปรปรวนและคาดการณ์ความเร็วไม่ได้ บางครั้งก็เร็วบางครั้งก็ช้า นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงกระจายไปในหลายมิติในลักษณะที่คาดการณ์ไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่พบเห็นในรูปแบบเดียว เช่น ราคาของสินค้าหรือการเปลี่ยนแปลงที่กระจายออก นอกจากนี้ระดับของการผันผวนก็ยังมีเปลี่ยนแปลงซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ก็มีผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ
- **ความไม่แน่นอน (uncertainty)** มีสิ่งที่ไม่รู้อีกจำนวนมากและมีผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ เป็นการยากที่จะพยากรณ์ผลจะเกิดขึ้น ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเปรียบเทียบสถานการณ์ที่ผ่านมากับการพยากรณ์ในอนาคตเพราะมีความไม่แน่นอนอยู่

- **ความซับซ้อน (complexity)** หมายถึง สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีผลกระทบกันและกัน สาเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ชัดเจน และไม่ชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ละตัว ผลต่อการเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนมาก ทำให้เข้าใจได้ยากที่จะทราบผลการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน
- **ความเคลือบแคลงสงสัย (ambiguity)** หมายถึง การขาดความหมายที่ชัดเจน หรือมีความหมายที่หลากหลายผสมกันอยู่ ร่วมกับศักยภาพจำนวนมาก สำหรับการสร้างความเข้าใจสถานการณ์และไม่สามารถที่จะอธิบายสถานการณ์ได้ว่าอะไรการจะดำเนินการต่อไปก็คือการต้องเผชิญกับสิ่งที่ไม่รู้
- **ความปั่นป่วน (turbulence)** ความผันผวนไม่ชัดเจน ความซับซ้อนทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีการปั่นป่วน เหมือนกับ เครื่องบินตกหลุมอากาศ เกิดความซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงและการไม่แน่นอนว่าอะไรจะเปลี่ยนแปลงบ้างรวมทั้งสิ่งที่ผันผวนที่เกิดขึ้น จึงต้องเป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจและพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงให้ได้

การคาดการณ์อนาคตอย่างมีคุณค่า ไม่ใช่การพยากรณ์ที่ดีขึ้นสำหรับอนาคต แต่เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดการเตรียมตัวสำหรับอนาคตที่มีความแตกต่าง การคาดการณ์อย่างมีกลยุทธ์จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีการระบุสิ่งที่มาผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก่อนการพัฒนานโยบายและแผนต่าง ๆ ความพยายามนี้เพื่อที่จะหาทางออก และฝ่ายที่จะสนองกับสิ่งทีคาดว่าจะเกิดขึ้นเพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นบวก ดังนั้นกิจกรรมเหล่านี้จะทำให้เกิดการเตรียมตัวที่ดีขึ้นเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าอนาคตนี้มีความยืดหยุ่นแข่งขันได้ ซึ่งเห็นได้ชัด นอกจากนี้ความเข้าใจลึก ๆ เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นไปได้ จะทำให้สามารถเตรียมตัวเพื่อโอกาสที่จะเกิดขึ้น

การคาดการณ์อนาคตอย่างมีกลยุทธ์จะศึกษาที่การเปลี่ยนแปลงเริ่มจากแนวคิดที่อธิบายในส่วนต่าง ๆ เป็นส่วนของระบบใหญ่ ระบบต่าง ๆ และส่วนของระบบนั้นก็มีความเชื่อมโยงกัน ระบบนี้มีความสัมพันธ์ในวิธีการทำให้เกิดผลและมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนา การคาดการณ์ผลลัพธ์ของระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กันนับว่าเป็นเรื่องที่ยาก การคิดถึงระบบจึงมุ่งที่จะสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นของเป้าหมายระบบที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์มองที่แรงผลักดันต่าง ๆ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของระบบและความสัมพันธ์ ตลอดจนวงจรย้อนกลับระหว่างผลลัพธ์และพฤติกรรม ระบบสถานการณ์ต่าง ๆ สามารถที่จะอธิบายและวิเคราะห์ในเชิงของระบบได้ ดังนั้นความซับซ้อนของระบบต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันก็ทำให้การอธิบายระบบต่าง ๆ ง่ายขึ้นและมุ่งที่จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นของระบบการมองอนาคตอย่างมีกลยุทธ์นี้จึงมุ่งที่จะได้เข้าใจเชิงลึกและมีความเข้าใจในโครงสร้างของการเปลี่ยนแปลง ผลของการมองอนาคตมักจะเข้าใจได้ว่าทุกคนจะได้เรียนรู้และคิดถึงคำถามเหล่านี้และช่วยคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนา

การเรียนรู้อนาคตจึงเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและมีศาสตร์ที่หลากหลายที่ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงนี้ ความแตกต่างก็คือนักประวัติศาสตร์และนักสื่อสารก็จะมุ่งที่หลักฐานเชิงประจักษ์ของการเปลี่ยนแปลง นักประวัติศาสตร์จะใช้บันทึกที่มีการเขียนไว้หรือพบเห็นในเชิงกายภาพ ขณะที่นักสื่อสารสามารถใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่มีการรวมการสังเกต และการสัมภาษณ์ด้วย ขณะที่ผู้ศึกษาอนาคตใช้ข้อมูลจากแนวโน้มของความคิดของผู้คนด้วย และไม่มีข้อมูลชัดเจนจากอนาคต ดังนั้นผู้คนก็จะพูดถึงอนาคตตลอดเวลาแต่ไม่มีใครคาดการณ์ได้ การคาดการณ์ไม่ได้หมายความว่าไม่มีวิธีการศึกษาอนาคต นักศึกษาอนาคตทำการตั้งสมมติฐานได้ว่าจะมีอนาคตที่เป็นไปได้หลายทาง การเรียนรู้ว่าอนาคตจะทำให้เรามีการเตรียมตัวที่ดีขึ้น

การศึกษาอนาคตทางเลือก การสร้างอนาคตทางเลือกจะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและมีอนาคตทางเลือกซึ่งมาจากการประเมินหลักฐานประกอบ จะมีการศึกษาทิศทางแนวโน้มความเป็นไปได้ ประเด็นที่แก้ไขได้แก้ไขไม่ได้ และฉกัทัศน์ มีการระบุประเด็นในการศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานมีการระบุประเด็นในการระบุถึงประเด็นเชิงกลยุทธ์และมีขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์ (ถวิรวดี บุรีกุลและคณะ, 2564)

## 2.11 แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสารสังคมออนไลน์ และการสื่อสารเพื่อการสร้างความเกลียดชัง

สื่อสังคมออนไลน์มีคุณลักษณะสำคัญที่เอื้อให้ผู้ใช้สามารถสร้างและแบ่งปันข้อมูลทั้งในรูปแบบตัวอักษร ภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหว และเสียง จนเกิดการแพร่กระจายในสังคมออนไลน์เป็นวงกว้าง เป็นผลให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction) ที่ผู้ใช้สื่อสามารถติดต่อสื่อสาร พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างความสัมพันธ์ตลอดจนสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์ด้วยกัน เพราะฉะนั้นการสื่อสารสังคมออนไลน์ เช่น facebook, twitter, Line และการสื่อสารใน platform ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว คุณลักษณะสื่อสังคมออนไลน์ส่งผลต่อการสื่อสารเพื่อสร้างความเกลียดชังบนโลกออนไลน์

ชาญชัย ชัยสุขโกศล (2555) กล่าวว่า hate speech เป็นการแสดงออกทั้งทางคำพูด ข้อเขียน และการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์อื่น ๆ ที่มุ่งโจมตี ประจาน สบประมาท หรือข่มขู่ผู้ถูกกล่าวถึงอย่างร้ายแรงถึงขั้นที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการทำร้ายหรือก่อภัยอันตรายต่อผู้ที่ถูกกล่าวถึงได้ แม้โดยปกติแล้วจะใช้ประเด็นเรื่องสีผิว เชื้อชาติ ศาสนา และเพศ เป็นแกนเรื่องหลัก แต่ก็สามารถขยายครอบคลุมได้แทบทุกประเด็น ทั้งฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา อุดมการณ์ ฯลฯ



พิรธรอง รามสูตร (2558) ระบุดว่าประทุษววจามีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและวิธีการสื่อสาร และเจตนาของผู้ส่งสาร โดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 ระดับ จากระดับรุนแรงน้อยที่สุดไปถึงรุนแรงมากที่สุด ได้แก่ ระดับที่ 1 การแบ่งแยกแบบไม่ตั้งใจต่อกลุ่มเป้าหมาย ระดับที่ 2 การตั้งใจแบ่งแยก/กีดกัน/สร้างความเป็นเขา-เราต่อกลุ่มเป้าหมาย ระดับที่ 3 การยั่วยุให้เกิดความเกลียดชังต่อกลุ่มเป้าหมาย และระดับที่ 4 การยั่วยุให้มีการใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มเป้าหมาย

ในโลกของสื่อสังคมออนไลน์ที่โยงในมิติความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัญหาสังคมที่ต้องได้รับการแก้ไขจากทุกภาคส่วน สืบเนื่องจากกระแสของ Disruptive Technology ที่กำลังเป็นกระแสว่าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือถ้าใช้คำรุนแรง ก็คือจะฆ่าหรือทำลายวิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิม ซึ่งอาจใช้ได้กับบางสังคมที่มีความพร้อมในการปรับตัวและพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่าการสื่อสารบนสังคมออนไลน์ เปรียบเสมือนดาบสองคมและทำให้เกิดความขัดแย้งได้โดยทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ สำหรับวิธีการที่ดีที่สุดในการใช้ชีวิตท่ามกลางสมรรถภูมิการปฏิบัติการข่าวสารบนสื่อสังคมออนไลน์ คือ รู้เท่าทันสื่อ มีสติในการใช้ ต้องให้ความรู้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันอย่างถูกต้อง ทันยุค ทันสมัย ตรงกลุ่มเป้าหมาย และภาครัฐต้องไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในสิทธิการแสดงออกทางการสื่อสารในสังคมออนไลน์

## 2.12 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ หรือ คอป. (2555) ได้รายงานการดำเนินการตรวจสอบและค้นหาความจริงที่เป็นรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งและเหตุการณ์ความรุนแรง โดยมีเป้าหมายที่จะให้

เกิดความเข้าใจร่วมกัน และการเยียวยาอันจะนำไปสู่การป้องกันมิให้เกิดเหตุ ความรุนแรงและความเสียหายอีกในอนาคต ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร เป็นประธาน ได้สรุปสาเหตุของความขัดแย้งทางการเมือง เมื่อปี พ.ศ.2553 คือ ความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองเสมือนว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในอุดมการณ์แตกต่างกันเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ได้หยั่งรากลึกถึงปัญหาในระดับโครงสร้างชั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ชนชั้น และการเมืองของประเทศ โดยความขัดแย้งนั้นเดิมอาจเริ่มจากความขัดแย้งระหว่าง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีความแตกต่างทางแนวคิดและอุดมการณ์อย่างชัดเจน และ มีความหวาดระแวงต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งว่าจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์หรืออำนาจที่เคยมีอยู่เดิม ทำให้เกิดการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลง เพื่อรักษาสถานะเดิมของตนไว้มิให้เปลี่ยนแปลง (Status Quo) ความขัดแย้งระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลในลักษณะดังกล่าว เมื่อประกอบกับ สภาพปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Structures) ความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในสังคม การเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหาร ด้วยการรัฐประหาร การใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการขยายผลความขัดแย้ง และความอ่อนแอของกลไกในระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมของกลไกของรัฐ ต่าง ๆ ทำให้เห็นได้ว่าแท้จริงแล้ววิกฤตความขัดแย้งในประเทศไทยนั้นเกิดจากรากเหง้าของปัญหาที่โยงใยกันอย่างซับซ้อน ไม่มีมูลเหตุใดเพียงลำพังที่จะสามารถ อธิบายปัญหาความขัดแย้งได้

## บทสรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญของ คอป. คือ

1) ให้ทุกฝ่ายเข้าใจว่าการปรองดองเป็นทั้งเป้าหมาย (Outcome) ที่ต้องการให้เกิดขึ้น และเป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องขับเคลื่อนด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้ทุกฝ่ายยุติการดำเนินการใด ๆ ที่นำไปสู่การสร้างความขัดแย้งและทำลายบรรยากาศของการปรองดอง

2) ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของผู้ที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจหรือผลประโยชน์ของตน นำมาซึ่งการใช้อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบและการแทรกแซงหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมและประเทศชาติ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขาดจริยธรรมและจิตสำนึกที่ดีในทางการเมืองของนักการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างความปรองดองในชาติ

3) การอำนวยความสะดวกทั้งระยะสั้นและระยะยาว *ระยะสั้น* รัฐต้องส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายและผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอย่างไม่เลือกปฏิบัติ และดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีความต่าง ๆ อย่างเป็นกลางและเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง รวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานอย่างเป็นภาวะวิสัย เป็นกลาง และครบถ้วนสมบูรณ์ *ระยะยาว* รัฐต้องปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตั้งแต่ต้นกระบวนการจนถึงสุดทางของกระบวนการยุติธรรม

4) ข้อเสนอแนะเรื่องรัฐธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการที่เกิดขึ้น และเพื่อแสวงหาฉันทามติร่วมกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐต้องให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้อง สามารถเข้าใจประเด็นปัญหาและความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ติดตามตรวจสอบว่าการแก้ไขนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริง

1) ปรัชญาการณที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยกำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน (Society in Transition) ทุกฝ่ายจึงควรเรียนรู้และทำความเข้าใจรากเหง้าของความขัดแย้งเพื่อแสวงหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมเพื่อให้สามารถก้าวข้ามความขัดแย้งไปสู่ความปรองดองอย่างยั่งยืน

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ เพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยอยู่ในสถานะที่สามารถดำรงพระเกียรติยศได้อย่างสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำความเข้าใจร่วมกันของสังคมเกี่ยวกับสถานะและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์และให้มีเวทีให้บุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันได้พูดคุยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสร้างสรรค์โดยสันติวิธี

สถาบันพระปกเกล้า (2556) ได้ศึกษางานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ได้วิเคราะห์ 2 ประเด็นหลักคือ รากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (2556) และมีปัจจัยหรือกระบวนการใดที่ทำให้

คนในสังคมสามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยการที่กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติจะบรรลุเป้าหมายได้นั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องก้าวข้ามไปให้ไกลกว่าการถกเถียงกันเพียงแค่นโยบายหรือข้อกฎหมาย กล่าวคือ ต้องพิจารณาให้กว้างและลึกถึงเหตุแห่งความขัดแย้ง คำนึงถึงมิติความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม รวมถึงการมีกระบวนการในการแก้ไขปัญหาและสร้างความปรองดองที่ทุกฝ่ายในสังคมให้การยอมรับ ภายใต้บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยที่ทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกว่ามีบทบาทและพื้นที่ในการเสวนาถกเถียงถึงภาพอนาคตของประเทศ อันเป็นเสมือนหลักหมุดปลายทางที่ทุกฝ่ายจะร่วมเดินทางไปภายใต้กติกาที่สังคมเห็นพ้องต้องกัน

ข้อเสนอแนะในการสร้างกระบวนการปรองดองระยะสั้น คือ รัฐบาล ฝ่ายค้าน และทุกฝ่ายควรช่วยกันสร้างบรรยากาศแห่งการปรองดองโดยการยุติการกระทำที่ถือเป็นการทำลายบรรยากาศแห่งการปรองดองทั้งหมด และไม่รวบรัดใช้เสียงข้างมากเพื่อแสวงหาทางออก แต่จะต้องมีการร่วมกันสร้างเวทีทั่วประเทศเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสถกเถียงแลกเปลี่ยนในวงกว้าง ต่อข้อเสนอ ทางเลือก และความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการสร้างความปรองดองในชาติ และสำหรับกระบวนการสร้างความปรองดองระยะยาว คือ การออกแบบภาพอนาคตของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการที่ทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกัน โดยการเปิดพื้นที่ให้มีการพูดคุยกันถึงลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของไทยที่คนในสังคมยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ อันถือเป็นปัญหาใจกลางของความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องในหลักการและกติกาทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยไทยและรวมไปถึงการวางรากฐานของประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และการเสริมสร้างวัฒนธรรมความเป็นพลเมืองและความทนกันได้

(Tolerance) ในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่าง

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (2558) วิจัยอนาคตประเทศไทย และการเมืองที่พึงปรารถนา เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากโครงการศึกษาสร้างความปรองดองแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา “แนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและคั่นหาอนาคตประเทศไทยและระบอบประชาธิปไตยที่สังคมปรารถนา” โดยงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงภาพอนาคตทางการเมืองของประเทศไทย และแนวทางสู่ภาพอนาคตทางการเมืองที่พึงปรารถนาในสายตาของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเป็นเรื่องของการให้คุณค่าต่อความคิดเห็นและความเชื่อของประชาชนที่ยังแตกต่างกันอยู่ให้เกิดการตกลึกทางความคิดว่าประชาชนปรารถนาจะเห็นสังคมการเมืองไทยเดินหน้าไปในทิศทางใดทั้งด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจรวมถึงเสนอแนวทางการแก้ไขจัดการปัญหาความขัดแย้งทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยกลุ่มตัวอย่างมาจากทั่วประเทศ โดยมีการดำเนินการกระจายไปในทุกภูมิภาคของประเทศไทย รวม 12 จังหวัด จำนวนรวม 1,117 คน และมีการจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออกระดับประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร จำนวน 108 คน รวมทั้งสิ้น 1,225 คน เพื่อนำภาพอนาคตและแนวทางที่ได้จากเวทีระดับจังหวัดแต่ละเวทีมาประชาเสวนาหาทางออก เพื่อให้ได้ภาพอนาคตการเมืองไทยผ่านฉากทัศน์ (Scenarios) ที่พึงปรารถนา โดยมีสังคมที่พึงปรารถนาให้เลือก 4 ภาพอนาคตคือ ภาพที่ 1 สังคมแห่งความปรองดองและสามัคคี ภาพที่ 2 สังคมคุณธรรมและธรรมาภิบาล ภาพที่ 3 ปฏิรูปการเมือง ระบบและกลไกทางกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรม ภาพที่ 4 สังคมแห่งการเรียนรู้และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ผลการศึกษาพบว่า 1) ภาพอนาคตการเมืองไทยที่พึงปรารถนาในสายตาของประชาชนในลำดับแรก คือ สังคมแห่งความปรองดองและสามัคคี กล่าวคือ สังคมไทยมีสันติสุขสงบสุข ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกแบ่งสี อยู่ร่วมกันได้ทุกศาสนา ลืมอดีตและให้อภัยกัน ให้เกียรติซึ่งกันและกัน พุดคุยและรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุและผล ไม่ใช่อารมณ์ ไม่ใช่ความรุนแรง 2) การทดสอบประสิทธิผลของกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกผ่านการแสดงความคิดเห็นต่อภาพอนาคตทางการเมืองไทยจากผลการวิเคราะห์แบบสอบถามของประชาชนผู้เข้าร่วมการประชาเสวนาหาทางออกพบว่าแนวทางที่ดีที่สุดของการหาทางออกให้ประเทศไทยคือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งประชาชนเห็นว่าหลังการเข้าร่วมกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกนี้สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการพุดคุย กล่าวคือ รู้จักรับฟังคนอื่นและกล้าที่จะพุดแสดงความคิดเห็นมากขึ้นก่อนการเข้าร่วมคิดเป็นร้อยละ 97.7 และประชาชนเห็นว่ากระบวนการประชาเสวนาสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้เพิ่มขึ้นร้อยละถึง 98.9 และ 3) การค้นหาแนวทางในการจัดการปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองไทยและอนาคตทางการเมืองที่ประชาชนไทยปรารถนา พบว่าประชาชนเสนอให้สร้างกระบวนการกลมกล่อมกลางทางสังคม โดยการสร้างค่านิยมธรรมมาภิบาลปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม บทบาทหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมการเรียนการสอนเรื่องสิทธิเสรีภาพ โดยเริ่มตั้งแต่เด็ก ครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการศึกษาแนวทางสร้างความปรองดอง หรืออาจจะเรียกกันว่า เป็นรายงานการศึกษาชุดของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เสนอแนะ 6 ภารกิจของการสร้างความปรองดองของชาติ คือ ภารกิจที่ 1 การสร้างความเข้าใจร่วม

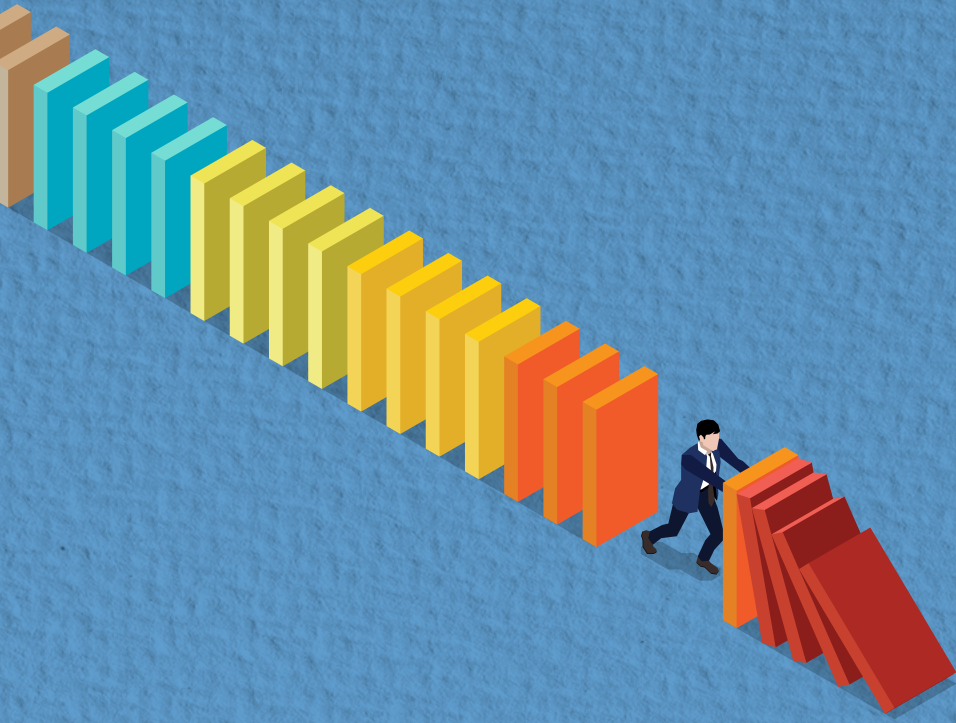
ของสังคมต่อเหตุแห่งความขัดแย้ง ภารกิจที่ 2 การแสวงหาและเปิดเผยข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ความรุนแรง ภารกิจที่ 3 การอำนวยความสะดวกธรรมชาติ การสำนึกรับผิดและการให้อภัย ภารกิจที่ 4 การเยียวยา ดูแลและการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ ภารกิจที่ 5 การสร้างสภาวะที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกัน ภารกิจที่ 6 มาตรการป้องกันการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยทั้ง 6 ภารกิจต้องขับเคลื่อนพร้อมกันอย่างเ็นองค์รวม



ภาพ 2.1 รายงานการศึกษา 6 ภารกิจในการสร้างความปรองดองนำชาติสู่สันติสุข







# บทที่ 3

## วิธีการศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา 1. หาแนวทางการป้องกันวิกฤตสังคมในปัจจุบันเพื่อไม่ให้เกิดการลุกลามขยายตัวเป็นความรุนแรง และ 2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันวิกฤตการณ์ทางสังคมต่อคณะกรรมการสมานฉันท์ อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คณะผู้ศึกษาจึงได้ออกแบบการดำเนินการศึกษาแบบผสมผสานวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 3.1 วิธีการศึกษา

#### 3.1.1 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ประกอบไปด้วย

3.1.1.1 เอกสารทางสถิติต่าง ๆ

3.1.1.2 การรวบรวมกรณีศึกษาเรื่องความขัดแย้ง และกรณีที่เกิดวิกฤตทางสังคมทั้งในและต่างประเทศ กรณีในประเทศ จะมีการศึกษารวบรวมกรณีความขัดแย้ง เช่น กรณีตากใบ กรือเซะ กรณีขัดแย้งทางการเมืองต่าง ๆ ในอดีต ทั้ง 14 ตุลาคม 2516 หรือกรณี 6 ตุลาคม 2519

กรณีพฤษภาทมิฬ กรณีความขัดแย้งช่วง 2549 เป็นต้นมา และกรณีความขัดแย้งในเรื่องการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกิดเป็นคดีความและเกิดการเสียชีวิต ส่วนกรณีต่างประเทศ เช่น ความขัดแย้งในประเทศต่าง ๆ อาทิ รัสเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ อัฟริกาใต้ เป็นต้น

- 3.1.1.3 หนังสือ เอกสารทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ผลงานวิจัย ข่าว บันทึกลง และจากสื่อที่เกี่ยวข้อง

### 3.1.2 รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วย

- 3.1.2.1 สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) นักวิชาการ คู่ขัดแย้ง ผู้นำศาสนา ผู้นำทางความคิด ข้าราชการ สายความมั่นคง ทนายสิทธิมนุษยชน สื่อมวลชน (กระแสหลัก และ social media ผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาชน ชาวบ้าน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน)
- 3.1.2.2 ประชุมกลุ่ม (Focus group) ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แม่บ้าน ประชาชนชาวบ้าน เยาวชน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น
- 3.1.2.3 ประชุมปฏิบัติการและสัมมนา (Workshop/seminar) ตลอดจน เสวนาทางออก (Deliberative Forum) และ เปิดเวทีสาธารณะ (Open Forum) ด้วยสุนทรียปริศนีย์ (Appreciative Inquiry) สำหรับประชาชนทั่วไปที่สนใจ เพื่อแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูล

3.1.2.4 แบบสอบถามผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Questionnaire on social media) เพื่อ สํารวจทัศนคติของประชาชนต่อ ภาวะวิกฤต การแก้ปัญหา และการคาดการณ์อนาคต

3.1.2.5 สาธารณะทางสื่อสังคมออนไลน์ ด้วยรูปแบบแสดง ความคิดเห็นผ่าน Facebook และ Clubhouse

**3.1.3 ประมวลข้อมูล** ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ แนวโน้ม และวิเคราะห์ทางสถิติ จัดทำฉากทัศน์วิกฤตทางสังคมของประเทศไทย

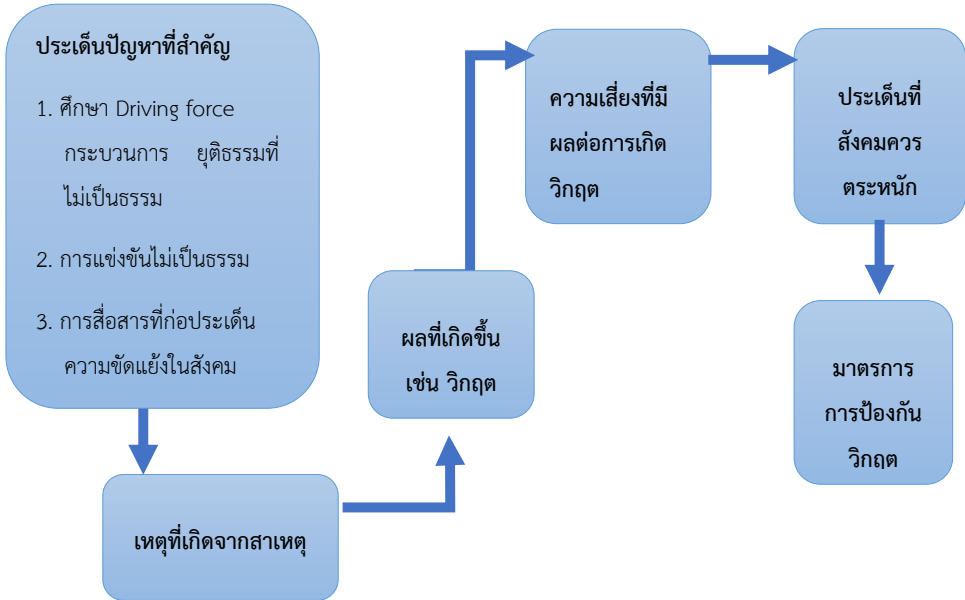
**3.1.4 สังเคราะห์ข้อมูล** เพื่อตอบโจทย์ของการศึกษา และเสนอแนวทาง แก้วิกฤต

**3.1.5 ร่างรายงาน** และนำเสนอในการประชุม สัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างรายงาน

**3.1.6 จัดทำข้อเสนอทางนโยบาย**

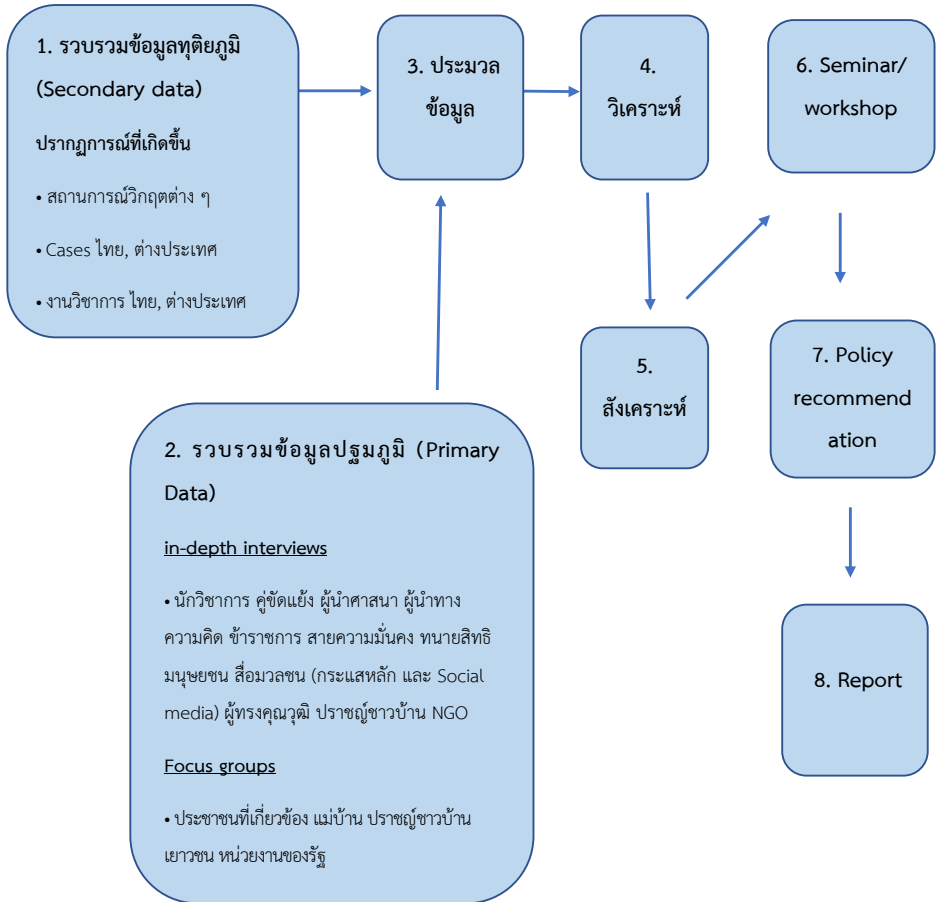
**3.1.7 จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์**

### กรอบศึกษาที่สำคัญ



ภาพ 3.1 กรอบศึกษาที่สำคัญ

## วิธีการศึกษา



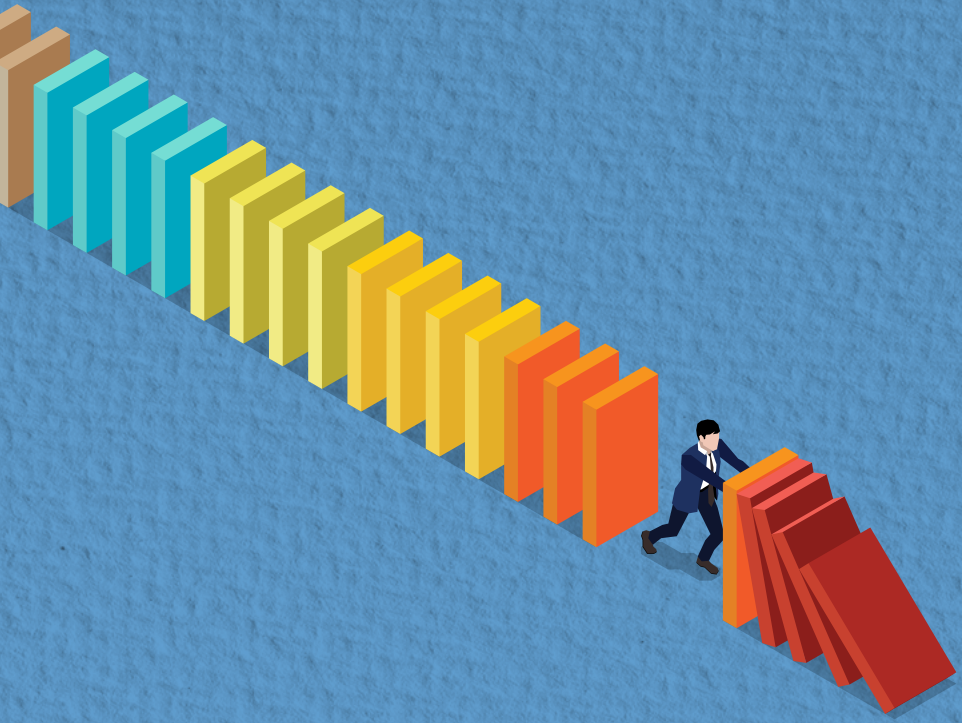
ภาพ 3.2 วิธีการศึกษา

## ● 3.2 แผนการดำเนินงานและระยะเวลา

- |   |                   |
|---|-------------------|
| 1) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                 | ต.ค.64 - ม.ค.65   |
| 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก /สนทนากลุ่ม                             | พ.ย.64 - ก.พ.65   |
| 3) ประชุมกลุ่มผู้สนใจ ผู้ทรงคุณวุฒิ<br>นักวิชาการ (Clubhouse) | มี.ค.65 - มิ.ย.65 |
| 4) วิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูล                         | มิ.ย.65 - ก.ย.65  |
| 5) สรุปผลการศึกษา และ<br>จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์               | มิ.ย.65 - ก.ย.65  |







# บทที่ 4

## กรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำ ในกระบวนการยุติธรรม

ดร.อภิญา ตีสสะมาน  
นายปुरुวิชัย วัฒนสุข  
นางสาวปัทมา สุขกำปัง

### กรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศ ณ ขณะนี้ ต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางสังคม (social crisis) อันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายภาคส่วน เช่น ปัญหาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อเรื้อรัง ปัญหาวิกฤตการณ์ทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาวิกฤตความยุติธรรม รวมไปถึงจนถึงวิกฤตการณ์ของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิกฤตการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) ซึ่งอาจจะนำไปสู่วิกฤตทางสังคมในระยะยาว และถึงแม้จะมีความพยายามจากภาคฝ่ายต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา

ความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขและคลี่คลายความขัดแย้งและความรุนแรงมักจะเน้นในเรื่องเฉพาะหน้าให้ win-win situation เท่านั้นโดยใช้วิธีการเช่น การไกล่เกลี่ย การเจรจาสันติภาพ ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาที่ยังอีกที่รากเหง้า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิกฤตที่ยั่งยืนแท้จริงแล้วคือ การแปลงเปลี่ยนที่รากเหง้าความขัดแย้งเพื่อลดความรุนแรง เช่น เปลี่ยนโครงสร้าง วัฒนธรรมบางอย่างที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้ง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด มุมมอง และบางครั้งจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจสังคมให้ได้สมดุล และรวมไปจนถึงการคำนึงถึงหลักนิติรัฐ นิติธรรมที่ตั้งมั่นอยู่ในหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องเที่ยงธรรม

โดยกรณีศึกษาใน ส่วนนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมใน 3 กรณีศึกษาด้วยกัน คือ

- ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม กรณีปัญหากรือเฮะ - ตากใบ จากอดีตสู่เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้
- ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม
- กระบวนการยุติธรรม : การสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สังคม

สถาบันพระปกเกล้าเป็นสถาบันทางวิชาการภายใต้กำกับของรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการศึกษาวิจัยทางด้านการเมืองการปกครอง การศึกษาวิจัยการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและธรรมาภิบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเครื่องมือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและกระบวนการค้นหาแนวทางการสร้าง

ความสมานฉันท์ปรองดองผ่านงานวิจัยต่าง ๆ ในการค้นหา และออกแบบการสร้างอนาคตประเทศร่วมกัน ซึ่งเป็นกระบวนการนำไปสู่การหาฉันทามติได้ มีการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือโดยแนวทางสันติวิธี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมภายในอนาคต การแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ข้อมูลเชิงวิชาการ ด้วยการศึกษาระบบการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางสังคมเป็นทางเลือกใหม่ที่พยายามคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยปราศจากการใช้ความรุนแรงในสถานการณ์วิกฤต ด้วยการเพิ่มการเรียนรู้ระหว่างคนที่เห็นต่างกันให้มากขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงต้องใช้ในการแก้ปัญหาโดยการเพิ่มการเรียนรู้ และยอมรับความคิดเห็นต่างกัน (Tolerance) ให้มากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมขึ้นในอนาคต การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมใน 3 กรณีศึกษาด้วยกัน คือ

#### ● 4.1 ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม กรณีปัญหาการรื้อเซะ-ตากใบ จากอดีตสู่เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้

กรณีปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับประเด็นต่าง ๆ หลากหลายมิติ ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขด้วยสันติวิธี ซึ่งถือเป็นโจทย์ที่ท้าทาย จำเป็นต้องใช้เหตุผลโดยปราศจากอคติในการวิเคราะห์ สถานการณ์อย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อที่จะเข้าใจปัญหาได้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ในอันที่จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางแก้ไขเชิงนโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วเกิดประสิทธิผล ทำให้ความรุนแรงลดระดับลงจนสถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติได้ในที่สุด ทั้งนี้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติที่สำคัญยิ่งปัญหาหนึ่ง

ที่มีการกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมา แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน อีกทั้งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทำให้การแก้ไขปัญหานั้น เป็นไปด้วยความยากลำบาก และยังไม่มีความหวังว่าจะยุติลงได้โดยง่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ดังนั้นแต่ละรัฐบาลที่ผ่านมาจึงเห็นความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหามาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ ส่งผลให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรง ได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหานั้นที่รากเหง้าความขัดแย้งรุนแรงอาจจะต้องลงประเด็นในระดับลึก และการแก้ไขปัญหายังคงจริงจังกโดยเฉพะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมจากกรณีปัญหากรือเซะ-ตากใบ อันเป็นชนวนนำมาซึ่งความขัดแย้งรุนแรงในรอบใหม่

การแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้รับกำหนดแนวปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2560 ไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ในมาตรา 258 (ข) ด้านกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญที่เป็นแนวทางที่ควรนำไปปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของ กระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม (2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งและความไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก (3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว (4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติ หน้าที่ของตน

เมื่อกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีหลายเรื่องที่ต้องนำมาพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นคำจำกัดความของคำว่ากระบวนการยุติธรรม, การทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่พิเศษเฉพาะ, “หุ้นส่วนประชาชน” กับการแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ และมีประเด็นที่ทำให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมหรือความยุติธรรมที่ล่าช้าหลายประเด็น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นประเด็นที่เราจะศึกษาและวิเคราะห์ในการศึกษากรณีศึกษา นี้ โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยกรณีศึกษาหลายกรณีที่สำคัญ (Multi- Cases) ซึ่งเป็นกรณีศึกษานำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางสังคมของประเทศ

และกรณีศึกษาเรื่องวิกฤตการณ์ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้เป็นหนึ่งในหลากหลายกรณีศึกษา ซึ่งงานวิจัยกรณีศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (in depth-interview) และการสนทนากลุ่ม ผ่าน Application Clubhouse

#### 4.1.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีด้านความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมและการแนวคิดด้านการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง

##### 1) สภาพปัญหา

เหตุการณ์กรือเซะเป็นเหตุรุนแรงที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในรอบ 18 ปี ไฟใต้ คือ 109 ราย แต่แท้ที่จริงแล้วไม่ได้เกิดขึ้นที่มัสยิดกรือเซะ อ.เมืองปัตตานี เพียงแห่งเดียวเท่านั้น เพียงแต่ที่มัสยิดกรือเซะมีความสูญเสียมากที่สุด คือมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 30 ราย แต่ในวันเดียวกันนั้นยังมีความสูญเสียในจุดอื่น ๆ อีก 10 จุด รวมทั้งสิ้น 11 จุด ตั้งแต่เช้ามีดของวันที่ 28 เมษายน เมื่อ 17 ปีที่แล้ว มีกลุ่มวัยรุ่นและชายฉกรรจ์บุกโจมตีป้อมจุดตรวจของทหารและตำรวจ รวมทั้งมัสยิดกรือเซะด้วยเป็น 11 จุด ใน 3 จังหวัด คือ จ.ปัตตานี ยะลา และสงขลา หนึ่งในนั้นคือ “จุดตรวจบ้านกรือเซะ” ต.ตันหยงลูโละ อ.เมืองปัตตานี มีการยิงต่อสู้กัน ทำให้กลุ่มวัยรุ่นและชายฉกรรจ์ที่บุกโจมตีวิ่งหลบหนีเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ ซึ่งน่าจะมีประชาชนปฏิบัติศาสนกิจด้านในอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง ต่อมาเจ้าหน้าที่ทั้งทหาร ตำรวจ ได้นำกำลังปิดล้อมมัสยิดเอาไว้ตั้งแต่เช้าจนถึงบ่าย ก่อนตัดสินใจใช้อาวุธหนักยิงถล่ม จนทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 30 ราย ส่วนจุดอื่น ๆ ก็มีผู้เสียชีวิตทุกจุด รวมแล้ว 109 คน และเมื่อปลายปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้จ่ายเงินเยียวยาในอัตราใหม่ให้กับครอบครัวผู้สูญเสียในเหตุการณ์กรือเซะ ทั้งหมด 109 ราย ในจำนวนนี้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ 2 นาย รวมจ่ายเงินเยียวยาทั้งสิ้น 302 ล้านบาท



และบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญกับการผลักดันนโยบายจ่ายเหี้ยวย้ายอ่อนหลังอัตราใหม่ให้ “เหี้ยหรือเซะ” ก็คือ พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง เลขานุการ ศอ.บต. ในขณะนั้น กล่าวได้ว่า เหตุการณ์กรือเซะ เป็นอดีตที่เป็นบาดแผลและละเอียดอ่อนในการจะกล่าวถึง ซึ่งต้องยอมรับว่า ประวัติศาสตร์หรืออดีตเป็นสมบัติของมนุษยชาติทุกคนที่เราไม่สามารถ ย้อนกลับได้ อดีตจึงเป็นบทเรียนที่ทรงคุณค่าที่ทันสมัยอยู่เสมอ อดีตนั้นเราแก้ไขไม่ได้ ส่วนปัจจุบันและอนาคตเราทำให้ดีได้โดย ‘อดีตที่เป็นความผิดพลาดจะต้องไม่เกิดขึ้นซ้ำ กับเราอีก และถ้าจะให้ดียิ่งกว่าความผิดพลาดในอดีตที่เกิดกับผู้อื่น ก็จะต้องไม่เกิดขึ้น กับเราเช่นกัน ทวี สอดส่อง ได้อธิบายไว้ว่า **“หัวใจของการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการปกครอง คือความเป็นธรรม หรือ ‘ความเป็นธรรมนำการเมืองและการทหาร’** ในส่วนของประชาชน การให้ความเป็นธรรม การมีศักดิ์ศรี การยอมรับในอัตลักษณ์ และวิถีชีวิตเป็นสิ่งสำคัญ ความยุติธรรมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้ง ไปสู่สันติภาพ และต้องเสริมด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาอย่างครอบคลุม มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางด้านจิตใจ ทรัพย์สินอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง” และหลักของความสมานฉันท์ต้องเริ่มต้นจากการพูดความจริง’ คือความเห็นของ อานันท์ ปันยารชุน ใน พ.ศ. 2547 ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) โดยอดีตจะหมดสถานะเป็นระเบิดเวลา ทันที เมื่ออดีตไม่เกี่ยวโยงกับปัจจุบัน แต่ถ้าอดีตยังคงเชื่อมโยงและส่งผลกับปัจจุบัน ไม่ทางใดทางหนึ่ง ย่อมไม่มีทางที่คนจะหยุดคิดถึงอดีต ซึ่งเป็นการตอกย้ำความคิด เรื่องเหตุการณ์กรือเซะว่า เป็นการกระทำซ้ำความรุนแรงจากความไม่ยุติธรรมในอดีต มาถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคที่ผู้นำทางทหารซึ่งคุมสถานการณ์ชายแดนใต้ และการให้น้ำหนักเรื่อง “ภัยแทรกซ้อน” และ “กลุ่มอิทธิพล” เป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ปลายด้ามขวานลูกเป็นไฟ แต่ในแง่ทฤษฎีและการศึกษาความเป็นไป ตลอดจนข้าราชการบางส่วนที่เคยสัมผัสพื้นที่แบบไม่ได้ถือปืน กลับเห็นว่ารากเหง้าของปัญหา

ยังคงเป็นเรื่อง “ความยุติธรรม” และ “ความเหลื่อมล้ำ” ทำให้เกิดความรู้สึกเกลียดชังรัฐแพร่กระจายไปในกลุ่มคนหลายกลุ่มในพื้นที่ และสิ่งสำคัญที่สุดของการอำนวยความสะดวกการยุติธรรมที่ไม่เหลื่อมล้ำ คือประชาชนเข้าถึงง่าย สะดวกปลอดภัย และประหยัด แต่คำถามคือการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ชายแดนใต้มีความปลอดภัยของผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือไม่ กระบวนการจ่ายเงินเยียวยา 4 ล้าน และ 7 ล้าน เมื่อไปถามแล้วได้รับคำตอบว่าไม่ใช่การเยียวยาที่แท้จริง แต่การได้ตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการละเมิดสิทธิต่างหาก คือการเยียวยาที่แท้จริง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน เช่น การชำนอกระบบกฎหมาย การวิสามัญฆาตกรรม และ ศาลเตี้ย ทั้งสามคำนี้เป็นรูปแบบของการละเมิดสิทธิในชีวิตที่ร้ายแรง รวมทั้งการเสียชีวิตในระหว่างการควบคุมตัวก็เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตอีกรูปแบบหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ระหว่างปีพ.ศ. 2553-2559 ผู้ต้องหาคดีความมั่นคงหรือผู้ที่ถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้กังวลใจมากที่สุดคือ *ความปลอดภัยหลังจากได้รับการปล่อยตัว* โดยข้อมูลได้จากกลุ่มด้วยใจที่ได้รวบรวมรายชื่ออดีตผู้ต้องหาคดีความมั่นคง ผู้ที่ถูกควบคุมตัวด้วยกฎหมายพิเศษ และบุคคลในครอบครัว ที่ถูกยิงได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึง ปี พ.ศ. 2559 ว่ามีจำนวน 20 ราย โดยเฉลี่ยปีละ 4 ราย ในช่วงเวลานั้น และด้วยสถานการณ์เช่นนี้ก็เป็นสถานการณ์ที่เพิ่มความหวาดระแวงและไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ มักเป็นการลอบสังหารโดยไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ และเกือบทุกกรณีเป็นการลอบสังหารอดีตผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ (มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 2565)

## 2) แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีกฎหมายความมั่นคง อันมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกติ เริ่มมีขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1628 ดังปรากฏตามเอกสารประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ชื่อว่า The Petition of Right มีข้อบัญญัติกล่าวในความตอนหนึ่งห้ามใช้อำนาจกฏอัยการศึกในเวลาสงบ นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครองที่เข้มแข็งมากที่สุดประเทศหนึ่ง ก็ยังมีระบบกฎหมายพิเศษลักษณะนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่ ค.ศ. 1849 ตามทฤษฎีว่าด้วยสภาวะยกเว้น ซึ่งยอมรับในหลักการที่ว่า บางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากรณีปกติประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง อย่างน้อย 5 กลุ่ม (วิทิต, 2010 : 37-41) คือ

- 1) กฎหมายอาญาในรูปประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีจุดเด่นในเรื่องความมั่นคงคือ การเพิ่มข้อกำหนดการร้ายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135 ให้นิยามของการก่อการร้าย รวมไปถึงการกระทำที่เป็นการชู่เชิญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่นำไปสู่ความรุนแรงหรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน
- 2) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นถึงหนึ่งศตวรรษ ตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใตักฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถจับกุมบุคคลใด ๆ

โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายศาลและกักตัวบุคคลนั้นได้เจ็ดวัน โดยไม่จำเป็นต้องนำตัวบุคคลนั้นไปศาล ซึ่งเป็นการแทนที่อำนาจบริหารของฝ่ายพลเรือนโดยหน่วยงานทางทหาร ตั้งแต่ต้นจนถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลทหารด้วย

- 3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางทหาร มีอำนาจจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร และเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อีกทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมบุคคล และควบคุมตัวไว้ได้นานกว่ากฎหมายปกติ คือถึง 7 วัน โดยไม่ต้องนำตัวมาศาล และอาจขยายระยะเวลาการควบคุมตัวได้ถึง 30 วัน
- 4) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายซึ่งรวมหลักการสำคัญหลายประการของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ เช่น ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพ การปรับโครงสร้างหน่วยงานความมั่นคง การรวมอำนาจด้านความมั่นคง การปลอดจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง
- 5) กฎหมายอาญาอื่น ๆ ที่เสริมความคิดเรื่องความมั่นคงภายในวงกว้าง

กรณีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่หรือสถานการณ์พิเศษ จำเป็นต้องมีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์อันตรายหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

ตัวอย่างประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะของประเทศเยอรมนีบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติมีทั้งสิ้น 28 มาตรา เรียกว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung) โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ อันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธ์รัฐ ถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดเจนจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นว่านี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐร้องขอและกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อย่างไรก็ตามวิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้ายตามที่ได้กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมาธิการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ได้หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป (ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา, 2563)

เมื่อจะกล่าวถึงความยุติธรรมที่จังหวัดชายแดนใต้ในกฎหมายของรัฐกับความมั่นคงพิเศษ เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีเหตุการณ์กรือเซะ-ตากใบ อาจจะมีเหตุได้หลายประเด็น เช่น การนำตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีประเด็นข้อกังขาที่ผ่านมา เช่น ผู้ต้องหาคดีความมั่นคงเคยถูกคุมขังนานที่สุดถึง 2,400 วัน แล้วสุดท้ายศาลก็ยกฟ้อง ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินเยียวยาที่ต้องติดคุกฟรีสูงกว่า 9 แสนบาท เป็นข้อมูลจากสำนักบริหารงานยุติธรรม ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) สอดคล้องกับข้อมูลที่ว่าคดีความมั่นคงที่ถูกส่งขึ้นสู่ศาล เคยมีสถิติที่ศาลพิพากษายกฟ้องสูงถึงร้อยละ 90 ทำให้เกิดกระแสโจมตีว่ารัฐ “จับแพะ” และ “ถูกขังฟรี” ส่งผลให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องเร่งปฏิรูปวิธีการทำงาน สายธารกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้อาจจะเริ่มจากต้นน้ำคือ พนักงานสอบสวน จำเป็นต้องมีการเน้นหนักให้ใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เพิ่มมากขึ้น ขณะที่อัยการในฐานะผู้กลั่นกรองคดีก่อนนำขึ้นสู่ศาล ก็มีการตั้งสำนักงานอัยการพิเศษ ขึ้นมารับผิดชอบสำนวนคดีความมั่นคงเป็นการเฉพาะเช่นกัน ในส่วนของศาล ในฐานะผู้ตัดสินชะตาชีวิตของผู้ต้องหาและจำเลยก็มีการคัดสรรผู้พิพากษาผู้มากประสบการณ์และเชี่ยวชาญคดีความมั่นคงเป็นพิเศษมารับผิดชอบสำนวนคดีทั้งหมดนี้ทำให้สถิติการพิจารณาคดีความมั่นคงมีแนวโน้มที่ดีขึ้น

### 3) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict transformation)

สันติวิธีเป็นกรอบความคิด วิธีมองโลก เป็นองค์ความรู้วิชาการ เป็นกระบวนการทัศนคติที่คำนึงถึงการจัดการความสัมพันธ์การดำเนินชีวิตบนพื้นฐานเห็นความเท่าเทียมกันของคนในสังคม ท่ามกลางความต่างทางความคิด ความหลากหลายคุณค่า เมื่อขัดแย้ง การพูด ฟัง ไม่ใช้ความรุนแรง ที่สำคัญคือห่วงใยอาทรต่อเพื่อนมนุษย์ รวมถึงสิทธิมนุษยชน

สิ่งมีชีวิต สิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่อยู่ในโลกร่วมกันเป็นพัฒนาการมายาวนานปรารถนา  
 ที่พยายามไปให้ถึงจุดหมายมากที่สุด มาจากพื้นฐาน สัญชาตญาณหรือธรรมชาติ  
 มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Homo Sapiens) ที่ไม่ใช่ความรุนแรง ไม่ทำลายล้างกัน  
 แต่ช่วยเหลือกันให้สังคมเกิดสันติสุขแต่ธรรมชาติอีกทางหนึ่ง “มนุษย์อยากเหนือ  
 อยากใหญ่ อยากได้เกิน” ตัวอย่างที่เห็น จากคนจำนวนน้อย ใช้อำนาจดขี่คนส่วนใหญ่  
 บางสังคมอ้างได้รับมอบอำนาจจากสิ่งเหนือมนุษย์ ภูตผีปิศาจ เทวดา เทพเจ้า  
 ใช้อำนาจไม่ต้องการให้ใครตรวจสอบ ไม่ชอบใช้เหตุผล แต่สั่งการ ไม่เชื่อมีโทษ  
 สมัยกรีก คนไม่เชื่อโลกแบน โลกเป็นศูนย์กลางจักรวาล เห็นว่าความเชื่อนี้เป็น  
 อุปสรรคต่อการแสวงหาความรู้ ถือว่าเป็นบาปและถูกลงโทษ เมื่ออำนาจเสื่อมถอย  
 ล่มสลาย ก็เปลี่ยนสู่ผู้แสวงหาอำนาจอื่น แต่ในที่สุดก็กดขี่ข่มเหง เช่น ฝรั่งเศส  
 จนเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและเกิดต่อมาในโซเวียต จีน อินโดนีเซีย เป็นต้น  
 การเปลี่ยนแปลงสำคัญคือคนส่วนใหญ่มีอำนาจปกครองพัฒนาสู่ประชาธิปไตย และ  
 พัฒนาก้าวหน้าในสหรัฐ และปัจจุบันกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียพัฒนาประชาธิปไตย  
 และสันติวิธี จนได้รับคำยกย่องว่าสงบ สันติ ร่มเย็น ก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก  
 เยอรมันมีกฎหมายห้ามตั้งพรรคการเมืองแบบ “นาซี” และการเปลี่ยนครั้งสำคัญ  
 หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งฝ่ายชนะและแพ้ บอบช้ำ สูญเสีย ร้ายแรง  
 จนเกิดการตื่นตัวจริงจัง เรียกร้องสันติภาพโดย UN เป็นองค์กรนำ สร้างความร่วมมือ  
 พัฒนาสันติภาพในเกือบทุกมิติร่วมกัน เช่น สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม อนามัย  
 โรคภัย สิทธิเด็ก สตรี เชื้อชาติ การอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า เขา เพื่อมิให้กระทบความสงบ  
 และความเป็นปกติสุขในการดำเนินชีวิตของคนทั้งโลก โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ  
 ศาสนา ลัทธิอุดมการณ์จัดตั้งองค์กร มีกฎบัตร สนธิสัญญา มีกฎเกณฑ์ เป็นมาตรฐาน  
 มุ่งหมายเป็นสากลโลก พัฒนาสันติภาพหรือสันติวิธี เพื่อมนุษยชาติทุกชีวิตบนโลก  
 โดยเฉพาะการหาวิธีเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นธรรม ด้วย “สันติวิธี”

เมื่อเกิดความขัดแย้งขยายตัวกลายเป็นความรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว มีทางเลือกให้กับมนุษย์อยู่ 2 ทางหลักคือ 1) การเลือกใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงนั้น 2) การเลือกใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงนั้น และการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งรุนแรงสู่สังคมสันติสุข จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากในการอยู่ร่วมกันต่อไปในสังคม สภาพการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมี “กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation)” ซึ่งเป็นการเน้นแก้ไขความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง สังคม และ/หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งและ/หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในสังคม โดยมุ่งเน้นในการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในสังคม (Miall et al., 2011)

นักสันติวิธีและนักจัดการความขัดแย้งต้องศึกษาและบริหารความขัดแย้งหรือความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องรู้จัก 3 คำ ในการบริหารจัดการและคลี่คลาย รวมถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง คือ

- 1) การแก้ไขความขัดแย้งเฉพาะหน้า (conflict resolution) หมายถึง การบริหารจัดการความขัดแย้งที่ใช้เวลาไม่นาน และแก้ไขปัญหานั้นที่ไม่สลับซับซ้อน ความขัดแย้งสามารถบรรเทาเบาบางลงโดยไม่จำเป็นต้องใช้มรรควิธีมากมาย และอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการมาก เพื่อให้คู่ขัดแย้งย้ายจากสถานะ การมีฝ่ายแพ้ ฝ่ายชนะ เบ็ดเสร็จเด็ดขาด (zero-sum game) โดยมีจุดมุ่งหมายให้กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย (Azar and Burton 1986, 1)



- 2) การบริหารจัดการความขัดแย้ง (conflict management) เป็น การจัดการบริหารความแตกต่างและความทุกข์ทนในทางที่เป็นบวก และสร้างสรรค์ มากกว่าการใช้วิธีการเคลื่อนย้ายความขัดแย้ง โดยการใช้องค์ความรู้หรือวิธีการใด ๆ ที่สะท้อนความจริงที่เป็นไปได้ การใช้กระบวนการร่วม (cooperative process) อย่างไรให้ออกจาก ขั้วความเป็นศัตรู การออกแบบระบบความสำเร็จร่วมกันที่เป็นไปได้ (Bloomfield and Reilly 1998, 18)
  
- 3) การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (conflict transformation) เป็น การมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นร่วมสมัยว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนมีรูปแบบที่มีผู้คนหลากหลายฝ่าย ในวัฏจักรความขัดแย้งและความขัดแย้งอาจจะลงรากฝังลึกลงไป ในชั้นโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคม และต้องการระยะเวลา ในการเปลี่ยนผ่านยาวนาน (long- term process) เพื่อสร้างสรรค์ สันติภาพร่วมกัน เป็นลักษณะการขับเคลื่อนของทุกภาคส่วนของ สังคม และตระหนักถึงการเปลี่ยนผ่านที่ละเอียดละน้อย อาจจะมากกว่า กระบวนการเจรจาจากภายนอกหรือภายในแต่ในทุก ๆ ภาคส่วน ต้องเห็นภาพร่วมกันของความขัดแย้งรุนแรงเพื่อเปลี่ยนเป็นสันติภาพ ร่วมกัน การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งต้องมีจินตนาการที่ทันต่อทั้งที่, การรวมทุกภาคส่วน , การเคารพกันและกัน และสนับสนุนเรื่อง ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางวัฒนธรรมจากภายใน ลักษณะนี้ เกี่ยวกับการรวมมุมมองใหม่ผ่านในสิ่งที่เราไม่เคยเห็นในเบื้องต้น โดยได้รับจากประชาชนที่อยู่ภายใน (insider) และประชาชนภายนอก (outsider) ซึ่งเป็นที่ที่เราตระหนักได้ว่า การเปลี่ยนผ่านนั้นต้องใช้ ระยะเวลา (Lederach,1995)

รองศาสตราจารย์ มารค ตามไท เสนอสันติวิธี มี 2 ความหมาย

1) สันติวิธี ในฐานะเป็นกระบวนการวิธีที่ประชาชนเรียกร้องการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างที่คุ้น คือการชุมนุม การฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (Civil Disobedience) หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีมาไม่ชอบธรรม หรือใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เช่น สิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี เชื้อชาติ วิธีการของประเทศประชาธิปไตยจะตกเถียง ถาม ตรวจสอบในรัฐสภาเพื่อทบทวนแล้วเปลี่ยน แก้ไข รวมทั้งเปลี่ยนผู้บริหารได้ นั่นหมายถึง สันติวิธี คือ วิธีที่กลุ่มบุคคลหรือมวลชนใช้ต่อสู้เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนปรารถนาในบาง อย่างหรือเพื่อให้รัฐหรือผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบางอย่าง เช่น การจัดชุมนุม หยุดงานประท้วง การคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจ หรือวิธีฝ่าฝืนกฎหมาย (ดื้อแพ่ง) เช่น การปิดถนน เป็นต้น (Tamtai, 1998)

2) สันติวิธี ในฐานะวิธีจัดการความขัดแย้ง มี 2 รูปแบบ

**แบบที่หนึ่ง** ยุติความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดเฉพาะหน้าทันที แต่ไม่หวังผล ยั่งยืน หาทางออกที่เรียกว่า Win-Win ใช้เทคนิคประสพการณ์ บางอย่าง พุดคุย (Conflict Resolutions)

**แบบที่สอง** (Conflict Transformation) ต้องการเปลี่ยนเพื่อยุติ ความขัดแย้งอย่างยั่งยืนโดยแปลงเปลี่ยนรากเหง้าของ ความขัดแย้ง คือแก้ที่ต้นเหตุ “นิสัยสังคม” เพราะจัดการ เฉพาะหน้าที่จำเป็น แต่บางปัญหาแก้เฉพาะหน้าไม่สามารถ ให้ยั่งยืน เพราะเป็นวัฒนธรรม เป็นนิสัยฝังลึก ยาวนาน จนชิน รับ – ส่งต่อ อาจไม่รู้ตัว หรือรู้แต่ไม่ยอมเปลี่ยน Conflict Transformation เป็นวิธีที่สำคัญและจำเป็น สำหรับสังคมไทยมากที่สุด

หลักการของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งโดยสันติวิธี ต้องยึดหลักสันติวัฒนธรรม มี 4 ประการสำคัญ คือ

- ประการที่ 1 ให้ความเคารพทุกคนเท่ากัน (Respect) ไม่ขึ้นกับฐานะทางการเงิน เหมือนตระกูล อำนาจ เพศชาติพันธุ์
- ประการที่ 2 รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Empathy) เข้าใจทุกข์ของเพื่อนร่วมชาติ
- ประการที่ 3 ไม่ใช้ความรุนแรง แต่ใช้เหตุผลในการพูดคุยกัน (Non-violent) คำถามสำคัญคือ “ทำไม” คิด ทำเช่นนั้น
- ประการที่ 4 รู้จักเสียสละเพื่อส่วนรวม มีจิตอาสา (Social responsibility) เห็นแก่ส่วนรวม เห็นแก่เพื่อนร่วมชาติรู้จักให้อภัย (Forgiveness)

#### 4) แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือการแก้ไขปัญหาเชิงพฤติกรรมเชิงอาชญากรรมที่ยืดหยุ่นและเน้นการมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถใช้เป็นส่วนเสริมหรือเป็นทางเลือกในการอำนวยความยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถยกระดับการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เสียหายจากอาชญากรรมกลุ่มประชากรเปราะบาง และประชากรชายขอบ รวมทั้งครอบคลุมบริบทของกระบวนการยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) อีกด้วย กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์สามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals- SDGs) เป้าหมายที่ 16 คือการอำนวยความยุติธรรมสำหรับทุกคนและการสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยอมรับในทุกระดับ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice programmes) ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่า คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมควรมีส่วนร่วมเชิงรุกในการเยียวยาความเสียหาย การบรรเทาความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดซ้ำ แนวทางความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ถือว่าเป็นทั้งเครื่องมือและวิธีการที่จะส่งเสริมขั้นตอนธรรมและสร้างการมีส่วนร่วม การเปิดเผยความจริงเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นการแสดงออกโดยสันติและแก้ปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนช่วยเสริมสร้างการเคารพความหลากหลาย และส่งเสริมการปฏิบัติที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชน

กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ คือ แนวทางที่เสนอทางเลือกใหม่ ๆ สู่ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และชุมชน กระบวนการนี้ส่งเสริมการเข้าร่วมของผู้เสียหายในการแก้ไขสถานการณ์ อีกทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยอมรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตัวเองได้สำนึกและแสดงความรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย กระบวนการนี้อยู่บนฐานที่ว่า พฤติกรรมอาชญากรรมนั้นไม่ได้เพียงแค่เป็นการละเมิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายและสร้างความเสียหายแก่ผู้เสียหายและชุมชนอีกด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยุติธรรมเกิดขึ้นได้โดยผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำลงไป โดยต้องสูญเสียอะไรบางอย่างไปกับสิ่งที่ได้กระทำลงไป ซึ่งอาจใช้เวลานานนับเจเนอเรชั่น และอาจต้องมีกระบวนการกดดันจากบุคคลที่สามเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ การแสดงความรับผิดชอบ สามารถกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดเวทีนำเสนอเรื่องราวสมานฉันท์ (Reconciliatory Events) ต่อสาธารณะ สัญลักษณ์ที่แสดงการขอโทษออกมาทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ การเยี่ยมสถานที่ การออกกฎหมาย หรือ การจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงการแสดงความรู้สึก การเข้าใจ

รับรู้ถึงความเจ็บปวด ความโกรธของคู่กรณี สามารถส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อคู่กรณี และนำไปสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์ต่อกันได้ การขอโทษ เช่น เยอรมันแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในสงครามโลก ครั้งที่ 2 และแสดงความเสียใจต่อการทุบทุบทรมาณต่อชาวเซค ขณะที่สาธารณรัฐเชคก็ได้แสดงความเสียใจต่อการขับไล่ชาวเยอรมันออกจากดินแดนของสาธารณรัฐเชค

เมื่อการกระทำผิดได้ถูกจดจำไว้ในความทรงจำของผู้คน ผู้ถูกกระทำก็อาจจะให้อภัยกับอดีตที่เคยเกิดขึ้นได้หรือเมื่อคนที่กระทำผิดมีอายุมากขึ้น มองเห็นโลกเปลี่ยนแปลง พวกเขาสามารถที่จะขอโทษกับการกระทำที่ได้กระทำไว้ เช่น ประธานาธิบดีชิลี Patricio Aylwin ออกทีวีขอโทษต่อผู้สูญเสียและญาติที่ถูกกระทำจาก ระบอบของปิโนเชต์ ใน ค.ศ.2000 หรือตัวอย่างของประธานาธิบดีกัวเตมาลา อัลฟองโซ ที่ยอมรับผิดและรับผิดชอบต่อคนที่ตายนับหมื่นคน และจะไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก การขอโทษเช่นนี้เป็นพลังสำคัญในการทิ้งอดีตไว้ข้างหลัง และละทิ้งการแก้แค้นได้ (Rigby, 2001)

#### 4.1.2 วิเคราะห์รากเหง้าความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ในสนับสนุนนวัตกรรมการฉ้อโกง-ตากใบ และนำมาสู่ปัญหาความไม่สงบในปัจจุบัน

##### 1) สาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

สาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมของพื้นที่พิเศษ รัฐยังคงใช้กฎหมายความมั่นคง เพื่อปิดคำถามเรื่องความมั่นคงในพื้นที่พิเศษอย่างจังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะ กฎหมาย 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการศึกษาวิจัยในการบังคับใช้กฎหมาย 3 ฉบับนี้

กรกฎ ทองชะโชค (2557) กล่าวถึง การบังคับใช้กฎหมายใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ ว่ากฎหมายพิเศษดังกล่าว ก็ไม่อาจทำให้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนใต้ลดลงแต่อย่างใด กับตรงกันข้ามกลายเป็นการสร้างเงื่อนไข ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และโดยเฉพาะภาคประชาชนยังมองว่าเป็นการส่งเสริมการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

กัลยา แซ่อั้ง (2563) พบว่า การใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและมาตรการระงับสิทธิเสรีภาพยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเน้นการบังคับใช้กฎหมายตามกรอบพันธกรณีต่างประเทศและรวมถึงการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน

พบว่า มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ในระดับที่ลดน้อยลงไปกว่า ทั้งนี้ กลไกของรัฐและการใช้อำนาจรัฐทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่เข้าช่วยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์และสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ในขณะที่ภาคประชาสังคมที่ทำงานส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่และผลักดันการพัฒนาความยุติธรรมได้เติบโตขึ้นอย่างมาก การทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากขึ้น ที่โดดเด่นคือการเกิดขึ้นของสภาประชาสังคม

ชายแดนใต้ การรวมตัวของผู้หญิงภาคประชาสังคม และการเกิดขึ้นของศูนย์ทนายความมุสลิมที่เกิดขึ้น เพื่อคานกับสภาวะกฎหมายที่อาจจะละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

ความเหลื่อมล้ำและความผิดปกติในกระบวนการยุติธรรมสะท้อนผ่านมุมมองของผู้ถูกสัมภาษณ์ท่านหนึ่ง

“ผมเกิดปี 2542 ตอนที่เกิดเหตุการณ์ตากใบเขาอายุประมาณห้าขวบ เขาจำได้ว่ามีกรพุดคุยเรื่องนี้ จากคนในพื้นที่ว่าตำรวจทำแบบนี้กับผู้ชุมนุมนะ มีคนหาย มีคนถูกจับกุม คนในพื้นที่กลัวกันมาก”

“หลังจากนั้นชีวิตของเรามันไม่ปกติอีกต่อไป มีการยิงกันหลายวันเลย ครูที่มาสอนเราเป็นไทยพุทธ ก็เริ่มออกไปจากโรงเรียน หรือย้ายไปสอนในเมืองที่ไม่ใช่พื้นที่สีแดง เพราะเกิดการลอบยิงครูในพื้นที่รายวัน พอขึ้นมัธยมก็ยังมีเหตุการณ์แบบนี้อีกบ่อยครั้ง ผมไม่อยากอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบนี้อีกต่อไปแล้ว อยากออกจากพื้นที่ตรงนั้นไปที่อื่น แต่พอออกไปผมก็อยากกลับมา เพราะท้ายที่สุดแล้วผมก็ผูกพันกับพื้นที่ตรงนี้ ดังนั้นทางเดียวในการอยู่ในพื้นที่ คือต้องหาทางแก้ไขปัญหาที่นี้ เพราะมันมีความผูกพันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้”

“ตอนนี้สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือแง่ของการก่อเหตุมันเริ่มลดลง แต่อย่างไรกฎหมายพิเศษก็ยังอยู่พื้นที่ ผมกล้าพูดเต็มปากเลยนะ ว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศนี้ไม่ต่างจากสามจังหวัดเมื่อหลายปีก่อนเลย เพราะเกือบทุกพื้นที่มีกฎหมายพิเศษ หรือแม้กระทั่งรูปแบบการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่เป็นรูปแบบจริงที่เคยใช้ในสามจังหวัดมาก่อน เช่น

กรณีผู้กำกับโจ้ ผมมีญาติห่าง ๆ ของเขาได้รับผลกระทบจากกฎหมายพิเศษนี้ วันนั้นเขาชายของตามปกติ แต่ตำรวจจับสัญญาได้ว่าเพื่อนคนหนึ่ง ได้โทรศัพท์มาหา จากนั้นก็ได้ลื้อมบ้าน และเข้าจับกุมเข้าไปในค่ายทหาร แม้จะบอกว่าไม่ได้เป็นผู้ที่ก่อความไม่สงบ แต่ผู้ต้องสงสัยคือเพื่อนที่แค่โทรมา เขาไม่รู้เรื่องอะไรเลย และปฏิเสธข้อกล่าวหา แต่เจ้าหน้าที่ก็อ้างว่าคุณคุยกับผู้ต้องสงสัย จากนั้นเขาต้องอยู่ในคุกและถูกจับกุมมาสองปี ไม่มีโอกาสเลยที่แกจะได้ออกมาเจอหน้าลูก เพราะลูกแก่ตลอดไม่นานก็เสียชีวิตหลังจากนั้น ไม่มีใครรู้เลยว่า ช่วงเวลาที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการแบบไหนบ้าง แต่ได้ยิน มาว่าเขาถูกกดดันให้รับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิดทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ทำ”

กล่าวโดยสรุป ห้วงระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 18 ปี ที่ได้มีการบังคับใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ มีหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน รวมถึง ประชาชน ในพื้นที่ที่ตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมีลักษณะให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่รัฐ มากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อแก้ไขสถานการณ์ ความรุนแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งในบางกรณีหรือบางเหตุการณ์เจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหา ว่ากระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อาทิ วสันต์ ชมพูนุศรี(2559) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” พบว่า กระบวนการก่อนการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน แม้ว่าจะกฎหมายกำหนดให้มีกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบ และกลั่นกรอง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การใช้ดุลพินิจ



และใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ รวมถึงประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์ จากหน่วยงานด้านความมั่นคงไม่มากพอ ตลอดจนยังขาดการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขอย่างรอบคอบเท่าที่ควร

ธานัท มิ่งทองคำ (2557) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การจับกุม และควบคุมตัว ผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” พบว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร อย่างเต็มที่ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจนบางครั้งการดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการยุติธรรมอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐและเป็นการให้อำนาจรัฐบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดอย่างชัดเจน รวมทั้งไม่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยไว้อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

## 2) สาเหตุย่อยของความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

ความเหลื่อมล้ำมิติอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้ การกำหนดนโยบายเรื่องพัฒนาธรรมในพื้นที่ สะท้อนถึงความไม่เข้าใจการลงไปปฏิบัติเรื่องพัฒนาธรรมพื้นที่อย่างแท้จริง การเจรจาที่ไม่มีสัญญาณความจริงใจ จริงจัง จากฝ่ายการเมือง ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนใต้ไม่ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้มีปัญหาที่ซับซ้อน เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ และปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในพื้นที่เป็นต้น

### 3) ตัวเร่งปฏิกิริยาของวิกฤตของวิกฤตการณ์ความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

ประเด็นเรื่องการซับซ้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้คือ เรื่อง ความขัดแย้งอัตลักษณ์ (Identity Conflict) ในจังหวัดชายแดนใต้ มีลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่คือศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และประวัติศาสตร์ปัตตานี สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในสังคมซึ่งทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงหรือทำให้ผู้คนไม่น้อยยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง ทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อาศัยเงื่อนไขทางชาติพันธุ์ ผสานกับศาสนาเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตนในนามของอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิม

รัฐควรมีแนวทางปฏิบัติของข้าราชการและแนวทางการปฏิบัติในภาพรวมที่ชัดเจนและเอื้อต่อศาสนาอิสลาม ให้คณะกรรมการอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ คณะกรรมการอิสลามอื่นสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของ อิสลาม โดยให้มีกฎหมายและระเบียบรองรับชัดเจน มีการคุ้มครองการปฏิบัติที่ขัดกับหลักศาสนา เพื่อให้มีทางเลือก และให้คณะกรรมการมิบตบาทและอำนาจหน้าที่การคุ้มครองมุสลิมในระบบและ ประชาชน เนื่องจากมุสลิมบางคนทราบว่าบาปแต่อยู่ในระบบ (ราชการ) จึงจำเป็นต้องกระทำตาม ข้อปฏิบัติ และนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการใช้คำพูดที่ไม่คำนึงถึงวัฒนธรรมของชาวมุสลิมทำให้เกิดการดูถูกเหยียดหยามชาวมุสลิมโดยไม่รู้ตัวอีกด้วย

ปัญหาด้านภาษาและการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันในเรือนจำ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่มีความสามารถด้านภาษามลายูที่ผู้ต้องขังใช้สื่อสารกันและใช้สื่อสารกับญาติ มีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายที่ผู้ต้องขังไม่สามารถและ/หรือไม่ยอมเขียนจดหมายเป็น

ภาษาไทย อาจจะไม่สามารถเขียนภาษาไทยและ/หรือญาติไม่สามารถอ่านภาษาไทยได้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ไว้วางใจ

### 4.1.3 ความเสี่ยงและปัจจัยเร่งในการเร่งปฏิริยาความรุนแรง ในจังหวัดชายแดนใต้

- 1) การทำงานของภาครัฐด้านกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อำนวยความสะดวกยุติธรรมและความเป็นธรรมอย่างแท้จริง
- 2) บริบททางสังคมที่ยังไม่มีความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม เช่น รอยแผลความทรงจำในประวัติศาสตร์ ภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างคนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐ
- 3) กฎหมายพิเศษในพื้นที่ที่ยังคงดำรงอยู่โดยอ้างความมั่นคง

เมื่อมีหน่วยทหารเข้ามาเป็นผู้เล่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งทหารอาจจะไม่เข้าใจคำว่ากระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง และไม่สามารถที่จะใช้เครื่องมือของความยุติธรรมได้อย่างถูกต้อง แม้ตำรวจเองก็ไม่เคยเจออาชญากรรมแบบเฉพาะแบบนี้มาก่อน การจัดการในสถานการณ์กรือเซะมันก็ต่างกับการจัดการฝูงชนที่ตรงจุดอื่น จึงทำให้การจัดการในสถานการณ์ความรุนแรงในชายแดนใต้นั้นไม่สามารถตอบคำถามที่ค้างคาใจประชาชนในพื้นที่และนอกพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีสัญญาณดีขึ้น สัญญาณก็คือเดิมทหารจะลุยแบบที่มองว่าผู้ก่อเหตุคือคนร้ายที่เป็นพวกแบ่งแยกดินแดนก็เริ่มยอมรับว่ามีแนวทางอื่นนอกจากการไปปิดล้อม ตรวจจับ และยิง ตอนนี้การจะเอาชนะได้ต้องต่อสู้ด้วยการเมืองไม่ใช่การทหารจะต้องเข้าใจประชาชนและมีความอดทนและแปลงร่างจากการเป็นทหารที่เป็นกองทัพภาคที่ 4 มาเป็น กอ.รมน. ภาค (สัมภาษณ์ผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม, 2564) การมีกฎหมายพิเศษ

#### 4.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์สังคมในกรณีความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องเริ่มต้นจากมีเป้าหมาย เช่น สังคมสันติสุข เป็นอย่างไร กำหนดโดยคนส่วนใหญ่ แล้วศึกษา ตรวจสอบบริบทสังคม วัฒนธรรม มีทั้งบวกและลบ หลายปัญหา อุปสรรค อาจต้องแก้ที่ต้นเหตุ (รากเหง้า) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมบางอย่างเพื่อความเท่าเทียม เป็นธรรม คือออกจากอำนาจนิยม-อุปถัมภ์ ด้วยสันติวิธีเพื่อความยั่งยืนและพัฒนาก้าวหน้าสู่สังคมสันติสุขที่ต้องการ

##### 1) การปรับกฎหมายของการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

รัฐต้องทบทวนการคงกฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ

##### 2) การบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหลักการสากลและหลักนิติธรรมต่อผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีความมั่นคง

ในที่นี้ หมายถึง การนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและดำเนินการตามกฎหมายบ้านเมืองให้ได้รับบทลงโทษจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้น อุทธรณ์ฎีกา การใช้ความรุนแรงทางอาวุธแทนการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยรัฐในรูปแบบนั้นนอกจากจะทำลายสิทธิในชีวิตแล้วด้วยนั้นยังเป็นการทำลายหลักนิติธรรมของประเทศด้วย เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่ใช้ความรุนแรงในการทำลายชีวิตประชาชนโดยไม่ผ่านการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรมให้มีคำพิพากษาของศาลสูงสุดตัดสินลงโทษ

ตามหลักสากล เรื่องของสิทธิในชีวิต (Rights to life) ปรากฏอยู่ใน มาตรา 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 และในมาตรา 6 ของ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเมื่อปี ค.ศ. 1966 คือการยอมรับสิทธิโดยธรรมชาติของทุกคนคือสิทธินี้ทุกคน “จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย” และ “ไม่มีใครถูกพรากชีวิตไปโดยพลการ”

### 3) สร้างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อการเปลี่ยนผ่านอย่างยั่งยืน

ในวงการของกระบวนการยุติธรรมมีความพยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการอันวินัยความยุติธรรมภายใต้แนวคิดและหลักการเรื่องความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่มีการคำนึงถึงเหยื่อหรือผู้เสียหายและมีการดึงชุมชนเข้ามามีส่วนรับรู้และร่วมกันแก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย หรือเหยื่อโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการฟื้นฟูความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำที่ทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลร้ายซึ่งรวมทั้งผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมผู้กระทำผิดและชุมชน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น การแก้ไขฟื้นฟู และนำทุกฝ่ายกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและสมานฉันท์ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548) การดำเนินการกิจของกระทรวงยุติธรรมอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่มากนัก เพราะส่วนใหญ่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจะเกี่ยวข้องกับตำรวจ อัยการ และศาลมากกว่า ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงยุติธรรมของไทยจึงต้องมีการอาศัยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมแบบใหม่เพื่อนำกระบวนการและแนวทางการปฏิบัติมาใช้มากขึ้นตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการหรือผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นได้ชัดเจน ทั้งในเรื่องการเยียวยาและการให้ความสำคัญแก่ผู้เสียหายและเข้าถึงชุมชนที่ตกเป็นเหยื่อมากกว่าการให้คุณค่าในเรื่องของการลงโทษผู้กระทำผิด โดยกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จะทำให้มีการยกระดับ

ความสำคัญของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม เป็นการเรียกร้องให้ผู้กระทำ ความผิดรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ได้กระทำขึ้นเหล่านั้น การนำกระบวนการทศน์ ที่เป็นกระบวนการความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงต้องมีการสร้างความตระหนักต่อ ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำผิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีต่อผู้เสียหาย โดยหน่วยงาน ในกระทรวงยุติธรรมที่เกี่ยวข้องต้องมีการบูรณาการร่วมกันสร้างแผนความรับผิดชอบ และข้อตกลงในลักษณะป้องกันหรือเกิดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่ ความสมานฉันท์ของสังคมอย่างแท้จริง

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2550) ได้อ้างถึงทัศนะของ Susan Sharpe ว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวความคิดที่มีรากฐานแตกต่างจาก การอำนวยความยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนโดยมุ่งให้ความสำคัญกับสิ่งซึ่งจำเป็นต้อง ได้รับการเยียวยา (สำหรับเหยื่ออาชญากรรม) สิ่งซึ่งควรแก้ไขปรับปรุง (สำหรับ ผู้กระทำผิด) และสิ่งซึ่งควรเรียนรู้เมื่ออาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม (สำหรับชุมชน) แนวคิดนี้ทำให้เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการเกี่ยวกับอันตราย และการชดใช้เยียวยา กล่าวคือเหยื่ออาชญากรรมเป็นผู้กำหนดว่าอันตรายที่ตนได้รับ คืออะไรและการชดใช้เยียวยา สำหรับตนจะมีขนาดเท่าใด ขณะที่ชุมชนสามารถเข้ามี ส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้กระทำผิดให้การสนับสนุน เหยื่ออาชญากรรม และประกันโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูตนเองของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้สะท้อนความเชื่อที่ว่าความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ เข้าถึงได้และบรรลุถึงได้มากที่สุด หากสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ว่า

1. มีการเห็นพ้องต้องกันระหว่างเหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำผิด-ชุมชน ในเวทีที่จัดให้ทุกฝ่ายได้แสดงการมีส่วนร่วมกันต่ออาชญากรรม ที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

2. สิ่งที่แตกต่างกัน สะท้อนใจได้รับการเยียวยา
3. ได้บรรลุถึงการแสดงความรับผิดชอบและสำนึกผิดต่อการกระทำที่เกิดขึ้น
4. โยงยึดผูกพันสิ่งที่แตกแยกให้กลับคืนสมานฉันท์กันอีกครั้งและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น

#### 4) การใช้กระบวนการพูดคุยสมานฉันท์ในการขับเคลื่อนทุกระดับ

กระบวนการพูดคุยสมานฉันท์สามารถทำได้ทุกระดับในจังหวัดชายแดนใต้ และจำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างความไว้วางใจทุกระดับ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมและมายาคติแต่ละมิติในพื้นที่ ล้วนมีส่วนเกื้อกูลต่อความขัดแย้งและความรุนแรงทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น หากทุกคนเชื่อว่าความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นธรรมชาติและธรรมชาตินั้นเปลี่ยนแปลงมิได้ ก็หมายความว่า ความรุนแรงไม่มีวันหมดสิ้นไปและหากเชื่อว่าความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นเรื่องเดียวกัน จะแก้ไขได้ด้วยความรุนแรงเท่านั้น ความรุนแรงก็ขจัดไม่ได้เช่นกัน ถ้าคนกลุ่มหนึ่งเชื่อว่าตนต่างจากคนกลุ่มอื่นและเหนือกว่าหรือถูกต้องกว่าพวกอื่น โอกาสขัดแย้งและใช้ความรุนแรงก็ยิ่งง่ายขึ้น

การศึกษาและแปรเปลี่ยนวัฒนธรรมบางอย่างเพื่อออกจากความขัดแย้งรุนแรง คือ ต้องเข้าใจสภาพบริบทสังคม บทบาทการทำงานของวัฒนธรรมและมายาคติ และกลไกต่าง ๆ ในสังคม สังคมในพื้นที่ต้องเชื่อและตระหนักจริง ๆ ว่าเป็นปัญหา และต้องเปลี่ยนแปลง มิใช่เราคิดแล้วต้องการ โดยคิดว่าเราถูก แต่การเข้าใจคุณค่าวิถีชีวิตที่ฝังลึกเป็นร้อย ๆ ปี มีความต่างมากมาย มีตั้งแต่เชื่อในวัฒนธรรมอำนาจรับและส่งต่อวัฒนธรรมมาแต่้วยเยาว์ อาจไม่ใช่สิ่งที่เราคิดเราเชื่อ แต่เราเคยชิน

การเปลี่ยนแปลงไปในสังคมที่เราคุ้นชินอาจจะอีต้อดหรืออยากเปลี่ยนแต่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจมากพอ การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) จึงต้องศึกษาถ่องแท้เพราะความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังที่สูงและลึก ไม่สามารถทำโดย คนใดคนหนึ่ง ต้องคนส่วนใหญ่ของสังคมและใช้เวลา

#### 4.1.5 ข้อสรุปและเสนอแนะ

**ข้อเสนอแนะ 1:** การสร้างความรู้และความเข้าใจเรื่องกระบวนการยุติธรรม ให้แก่คนในพื้นที่ โดยธรรมชาติของกระบวนการยุติธรรมมันเป็นเรื่องเฉพาะเป็นเชิง เทคนิคอยู่แล้ว โดยหลักการของเรื่องนี้ก็เป็นปัญหาในระดับประเทศอยู่แล้ว เข้าถึงยาก เพราะเป็นเรื่องเข้าใจยาก ถ้าเกิดความยุติธรรมก็หนักไปอีกมุมหนึ่งเพราะเป็นความรู้สึก กว้าง ๆ ในคำจำกัดความนี้ อาจจะไม่ระบุชัดเจนว่า ความยุติธรรม คืออะไร และ ความเป็นธรรมกับความยุติธรรมแตกต่างกันอย่างไร ความยุติธรรมคือความพึงพอใจ ถ้าเป็นกระบวนการยุติธรรมจะค่อนข้างเป็นเชิงเทคนิคทางกฎหมายหรือเป็นการปฏิบัติ ของฝ่ายรัฐ ซึ่งโดยปกติประชาชนจะเข้าถึงยากไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ไหนก็ตาม ไม่ว่าจะเป็น เหนือ อีสาน กลาง จะรู้สึกว่าจะเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมเข้าไม่ถึง ไม่เข้าใจแล้ว มันคืออะไรมันให้ความช่วยเหลือประชาชนได้จริงหรือ

ในจังหวัดชายแดนใต้ เกิดประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ ในกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาเพราะว่ามีสถานการณ์มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อมีเหตุการณ์มีสถานการณ์ก็มีคดีก็โยงไปถึงกระบวนการยุติธรรม หลังจากนั้น ก็มีผู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการยุติธรรมก็คือฝ่ายรัฐมากกว่าตำรวจ อัยการ ศาล ก็จะมี ทหารเข้ามาด้วยก็จะเป็นสภาพนี้แล้วการปฏิบัติการต่าง ๆ ในการที่จะบังคับกฎหมาย หรือการที่จะทำให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมไม่ได้มีเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ ยุติธรรมปกติ ก็จะมีทหารเข้ามาด้วย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายพิเศษ พอเป็นอย่างนี้



ปกติกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเทคนิคที่เข้าถึงยากอยู่แล้วพอเป็นพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ที่ผิดปกตินาน ๆ ไม่ใช่อาชญากรรมปกติแต่เป็นอาชญากรรมที่ไม่ได้อยู่บนท้องถนนแต่เกิดขึ้นในลักษณะพิเศษ ความรู้สึกของประชาชนก็จะยังไม่เข้าใจว่า เหตุใดทหารถึงทำแบบนั้นได้ แต่เพราะกระบวนการยุติธรรมเรื่องที่เป็นเทคนิคอยู่แล้วบวกกับความรู้สึกของประชาชนที่ไม่พอใจรัฐอยู่เป็นทุน ทำให้เกิดเป็นทัศนคติที่รู้สึกว่าจะเข้าไม่ถึง เหลือมล้ำ ไม่ไวใจ ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมนี้เป็นกระบวนการยุติธรรมที่เข้าถึงยากเนื่องจากเข้าถึงยากและไม่มีความเชื่อมั่นเป็นต้นทุน ดังนั้นการสร้างกระบวนการรับรู้ และการสร้างความเข้าใจในคำจำกัดความว่า “ความยุติธรรม” พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ร่วมกัน

**ข้อเสนอแนะที่ 2:** การทำงานขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ ในระยะปัจจุบัน ภาคประชาสังคมหรือ CSO ที่ทำงานในด้านกระบวนการยุติธรรมในระยะหลังปรับตัวมากขึ้นในการที่จะทำเรื่องติดตามเคสแต่ละเคส ในการลงไปคุยกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งตรงนี้ทำให้ฝ่ายรัฐต้องปรับตัวแต่ว่าก็ยังคงมีอยู่บ้างในประเด็นการสร้าง ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ปฏิเสธไม่ได้ว่า ตั้งแต่ภาคประชาสังคมเข้าไปจับในประเด็นเรื่องความยุติธรรมความถูกรกระทำที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ฝ่ายรัฐต้องระวังมากขึ้นซึ่งเป็นข้อดี แต่สำหรับใจกลางปัญหาอยู่ที่การใช้*กฎหมายพิเศษ* ซึ่งมันเป็นปัญหาเพราะว่าการใช้กฎหมายพิเศษถ้ามองโดยตรงฝ่ายรัฐมีความหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนแน่นอน เพราะว่ากฎหมายพิเศษมันให้อำนาจ ถ้าจะไม่ใช้กฎหมายพิเศษมันก็ต้องคิดว่าต้องใช้กฎหมายอะไร เพราะว่ากฎหมายพิเศษมันไปตัดตอนเรื่องการเชื่อมต่อเพื่อไม่ให้เกิดเหตุต่อไปอีก กฎหมายพิเศษอาจจะช่วยลดขั้นตอนที่ไม่ทำให้เกิดเหตุต่อเพราะสามารถใช้หรือจับกุมได้เลย ถ้าเป็นกฎหมายปกติมันต้องใช้เวลา

การใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ มีกฎหมายหลายฉบับ อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 1. ใช้กฎอัยการศึก 2. ใช้กฎหมายพรก.และกบ. 3. วิทยาลัย หลังสุดคือการใช้มาตราที่ 21 สำหรับคนที่เห็นต่างจากรัฐ แต่ว่าอันหลังสุดยังเน้นอยู่ที่ การใช้กฎหมายไม่จัดกระบวนการให้เกิดความโปร่งใสและชัดเจนมันก็จะเป็นอย่างเดิม

**ข้อเสนอแนะที่ 3** ต้องขับเคลื่อน วาระเรื่องความเหลื่อมล้ำในกระบวนการ ยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ให้เป็นวาระระดับชาติ เช่น การขับเคลื่อนการทบทวน เงื่อนไขต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่สร้างความไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส และสร้างความ ขัดข้องใจแก่ผู้ถูกระงับ ในวงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยต้องมีวงคุยที่เกาะติดในวาระแห่งที่ต่อเนื่องและสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม

## 4.2 ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ยุติธรรมทางการเมือง: กรณีการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมือบวมการเมือง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมาได้เกิดปรากฏการณ์การชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่จากหลากหลายกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่ ซึ่งมีข้อเรียกร้องสำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ การชุมนุมเคลื่อนไหวและข้อเรียกร้องเหล่านี้ได้สร้างความสั่นสะเทือนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมไทย จนนำไปสู่การสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง และการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมและแกนนำผู้ชุมนุมมากกว่า 2,000 คนเป็นอย่างน้อย การดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมจำนวนมากถูกมองว่าคดีเหล่านี้เป็น

“คดีการเมือง” อันมีมูลเหตุมาจากแรงจูงใจทางการเมือง และสังคมเริ่มตั้งคำถามถึง “ความไม่ปกติ” ของกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ทั้งการดำเนินคดีด้วยข้อหาร้ายแรง การคุมขังผู้ต้องหา ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเป็นระยะเวลาานานและไม่อนุญาตให้ประกันตัว

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเรื่อง “ความอยุติธรรม” ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมีอบการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา โดยในส่วนแรกจะเป็นการอธิบายการก่อกำเนิดและการพัฒนาของการเคลื่อนไหวของมีอบการเมือง ในปี พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 ส่วนที่สองจะเป็นการนำเสนอข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ส่วนที่สามจะเป็นการอภิปรายเรื่องความอยุติธรรมทางการเมืองจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมมีอบการเมือง ในฐานะวิกฤตทางสังคม และส่วนสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนะ

## 4.2.1 พัฒนาการของการเคลื่อนไหวของมีอบการเมือง

### 2563: จุดเริ่มต้นของขบวนการเคลื่อนไหวมีอบการเมือง

นับตั้งแต่การรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ทำการยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการพรรคเพื่อไทย พล.อ.ประยุทธ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. เป็นเวลากว่า 5 ปี ก่อนที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งใหม่ ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พล.อ.ประยุทธ์ ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้ง ภายหลังจากพรรคพลังประชาชนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ นอกจากนี้ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของ คสช. ในการลงคะแนนเลือก

นายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง 5 ปีแรก พล.อ.ประยุทธ์ ก็ได้รับเสียงสนับสนุนจาก ส.ส. และ ส.ว.

หมุดหมายแรกที่น่าไปสู่การจุดชนวนการเคลื่อนไหวของมือบการเมืองคนรุ่นใหม่ คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่วินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ (BBC Thai, 2563ข) ภายหลังจากที่ถูกยุบ ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นทันทีคือการเกิดขึ้นของ “แฟลชม็อบ” ในหมู่นักเรียนนักศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่คนรุ่นใหม่ (BBC Thai, 2563ข) อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของมือบนักเรียนนักศึกษานั้นต้องหยุดชะงักลงเมื่อมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้การชุมนุมทางการเมืองต้องเว้นว่างไปกว่า 3 เดือน อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 เริ่มคลี่คลาย และมีการผ่อนคลายมาตรการล็อกดาวน์เมื่อมีจำนวนผู้ติดเชื้อลดลง กระแสการชุมนุมเคลื่อนไหวของมือบการเมืองคนรุ่นใหม่จึงเริ่มมีการจุดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากกลุ่ม “เยาวชนปลดแอก” (Free Youth) ที่ประกาศเคลื่อนไหว ในวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 โดยนัดหมายชุมนุมในกิจกรรม #ไม่ทนอีกต่อไป (Workpoint Today, 2563ข)

หลังจากกลุ่มเยาวชนปลดแอก (Free Youth) ได้เริ่มต้นกิจกรรมการชุมนุมแล้ว ต่อมาก็มีกลุ่มอื่น ๆ ที่เริ่มเคลื่อนไหวต่อมา เช่น กิจกรรม #วิ่งกันนะแฮมทาโร่ ในวันที่ 26 กรกฎาคม 2563 (Workpoint Today, 2563ก) , กิจกรรมการชุมนุมในธีม “แฮร์รี่ พอตเตอร์” ในชื่อกิจกรรม #เสกคาถาผู้พิทักษ์ปกป้องประชาธิปไตย ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย จัดโดยกลุ่มมหานครเพื่อประชาธิปไตย และกลุ่มมอกะเสด ในวันที่ 3 สิงหาคม ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการอภิปรายในประเด็นการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นครั้งแรกโดยนายอานนท์ นำภา (มติชน, 2563ข) ก่อนที่ในวันที่

10 สิงหาคม 2563 กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์การชุมนุม ได้จัดการชุมนุม #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีการอ่านข้อเรียกร้อง 10 ประการ ว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยนางสาวบันสยา สิทธิจิรวัฒนกุล (รุ่ง) (BBC Thai, 2563ฉ) ต่อมาในวันที่ 16 สิงหาคม 2563 กลุ่มคณะประชาชนปลดแอก ได้จัดการชุมนุมใหญ่ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมชุมนุมจำนวนหลายหมื่นคน ซึ่งถือเป็นการชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่การรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 (The Standard, 2563) นอกจากการชุมนุมบนท้องถนนแล้ว ยังเกิดปรากฏการณ์ คู่ขนานภายในโรงเรียน คือการที่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาผูกโบว์ขาวชูสามนิ้ว ระหว่างการเคารพธงชาติหน้าเสาธง เป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่อต้านเผด็จการ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างน้อยใน 16 จังหวัด (BBC Thai, 2563จ)

ต่อมาในวันที่ 19 กันยายน 2563 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 14 ปีของการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม ได้จัดกิจกรรม #19กันยาทวงอำนาจคืนราษฎร ที่สนามหลวง และในเช้าวันรุ่งขึ้น ผู้ชุมนุมได้ร่วมทำพิธีฝังหมุด “คณะราษฎร 2563” ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปยื่นจดหมายข้อเรียกร้อง ปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ทำเนียบองคมนตรี แต่ถูกตำรวจสกัดไว้โดยมีผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นผู้รับจดหมายไว้แทน (มติชน, 2563ก) ต่อมาในวันที่ 2 ตุลาคม 2563 กลุ่มนักเรียนแล้ว ได้จัดชุมนุมบริเวณหน้ากระทรวงศึกษาธิการ เพื่อทวงถามความคืบหน้าในการดำเนินการตามข้อเรียกร้อง ได้แก่ หยุดคุกคามนักเรียน ยกเลิกกฎระเบียบล่าหลัง และปฏิรูปการศึกษา (BBC Thai, 2563ง) แต่หมุดหมายสำคัญของการชุมนุมของมือบการเมืองคนรุ่นใหม่ คือการถือกำเนิดขึ้นของ “คณะราษฎร 2563” ในวันที่ 8 ตุลาคม 2563 โดยมีข้อเรียกร้อง 3 ข้อ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีต้องลาออก, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ (ประชาชาติธุรกิจ, 2563)

“คณะราษฎร 2563” ได้จัดชุมนุมใหญ่ขึ้นที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม 2563 ถึงแม้ว่าจะมีการรื้อเวทีโดยตำรวจตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2563 แต่ผู้ชุมนุมได้เคลื่อนขบวนไปปักหลักค้างคืนที่บริเวณทำเนียบรัฐบาล ก่อนที่แกนนำผู้ชุมนุมจะประกาศยุติการชุมนุมในช่วงเช้ามีดของวันที่ 15 ตุลาคม 2563 เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกสลายการชุมนุมโดยตำรวจ ก่อนที่ พล.อ.ประยุทธ์ จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และมีการเข้าสลายการชุมนุมโดยตำรวจในช่วงเช้ามีด แกนนำผู้ชุมนุม 3 คน ได้แก่ นายอานนท์ นำภา, นายพริษฐ์ วัชรภูมิ และนางสาวปนัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล ถูกจับกุม ก่อนที่ในช่วงเย็นจะมีการนัดชุมนุมกันอีกครั้งบริเวณแยกราชประสงค์ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2563) และในช่วงเดือนตุลาคมนี้เองที่สถานการณ์ชุมนุมเริ่มมีความตึงเครียดมากขึ้น ในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 คณะราษฎร 2563 ได้นัดชุมนุมที่แยกปทุมวันในช่วงเย็น ซึ่งตำรวจได้ประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงให้ยุติการชุมนุม แต่ไม่เป็นผล จนในที่สุดตำรวจได้เริ่มสลายการชุมนุมโดยฉีดน้ำแรงดันสูงใส่ผู้ชุมนุมและเข้ากระชับพื้นที่บริเวณถนนพระราม 1 ถนนพญาไท และยึดพื้นที่แยกปทุมวันได้สำเร็จ (BBC Thai, 2563ก) ในวันที่ต่อมา 17 ตุลาคม 2563 คณะราษฎร 2563 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่ม “ราษฎร” เพื่อสะท้อนการชุมนุมที่ไม่มีแกนนำ เพราะแกนนำหลายคนถูกจับกุม โดยจัดการชุมนุมในรูปแบบแฟลชม็อบในหลายจุดในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด (BBC Thai, 2563ข) และต่อมาได้มีการจัดแฟลชม็อบขึ้นอีก ในวันที่ 18 ตุลาคม 2563 โดยมีจุดชุมนุมใหญ่ที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิและแยกอโศก เป็นการชุมนุมแบบไม่มีแกนนำ และมีการจัดการที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น การสื่อสารด้วยภาษามือ การป้องปากบอกต่อการสวมชุดสีดำ การใช้แอปพลิเคชันเทเลแกรมในการแจ้งข่าวสาร (BBC Thai, 2563ก)

## 2564: การยกระดับการประชุม การสลายการประชุม และการดำเนินคดี

การประชุมทางการเมืองของมีอบการเมืองคนรุ่นใหม่ได้หยุดพักไปช่วงเวลาหนึ่ง หลังจากการระบาดของโควิด-19 อีกระลอกหนึ่งในช่วงปลายปี 2563 ก่อนที่จะกลับมาชุมนุมอีกครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 โดยก่อนหน้าที่จะเกิดการชุมนุมนั้น ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 อัยการมีคำสั่งฟ้อง 4 แกนนำและแนวร่วมกลุ่มราษฎร ได้แก่ นายพิริชฐ์ ชิวารักษ์ หรือเพนกวิ้น, นายอนันท์ นำภา, นายปติวัฒน์ สาหร่ายแย้ม หรือหมอลำแบงค์ และนายสมยศ พฤกษาเกษมสุข โดยในคดีชุมนุมมีอบแฟสต์ มีผู้ต้องหารายเดียว คือ นายพิริชฐ์ ในข้อหาหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112, ยุยงปลุกปั่น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 และฝ่าฝืนพรก. ฉุกเฉิน ส่วนคดีชุมนุม 19-20 กันยายน 2563 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ ในข้อหาตาม ม.112, ม.116, ร่วมกันมั่วสุมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ป.อาญาม.215, ฝ่าฝืน พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะฯ, ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ, กีดขวางทางสาธารณะฯ, ร่วมกันกีดขวางการจราจรฯ, ตั้งวางวัตถุบนถนนอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายฯ, ทำลายโบราณสถานฯ, ทำให้เสียทรัพย์ฯ และร่วมกันโฆษณาเครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตฯ รวม 11 ข้อหา (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2564ข) นับเป็นหมุดหมายของการดำเนินคดี แกนนำผู้ชุมนุม รวมถึงการนำกฎหมายอาญามาตรา 112 มาบังคับใช้อีกครั้งหนึ่ง ต่อมา ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่มราษฎรได้นัดชุมนุมอีกครั้ง ในชื่อกิจกรรม “รวมพลคนไม่มีจะกิน ตีหม้อไล่เผด็จการ” ที่สกายวอล์กปทุมวัน ก่อนที่เวลาต่อมา รุ่ง ปณีสยา แกนนำกลุ่มราษฎรจะนำผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนไปยัง สน.ปทุมวัน ต่อมา เกิดเหตุปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนกับผู้ชุมนุม และมีเสียงคล้ายระเบิดดังขึ้น 4 ครั้ง และมีกระป๋องแก๊สน้ำตาตกในที่เกิดเหตุ (Workpoint Today, 2564)

ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่มราษฎรได้นำผู้ชุมนุมอีกครั้ง ในชื่อกิจกรรม “นับ 1 ถึงล้าน คืนอำนาจให้ประชาชน” โดยจัดกิจกรรมปราศรัยและห่มผ้าแดง พร้อมเขียนข้อความถึงผู้มีอำนาจรอบอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปศาลหลักเมือง ก่อนที่แกนนำจะประกาศยุติการชุมนุม ผู้ชุมนุมส่วนหนึ่งทยอยออกจากพื้นที่ แต่ยังมีผู้ชุมนุมบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการยุติการชุมนุมและยังคงยื่นสังเกตการณ์หน้าแนวตำรวจอยู่ ในเวลาต่อได้มีเสียงพลุและเสียงระเบิดดังขึ้นหลายครั้ง จนตำรวจประกาศว่าหากไม่ยุติการชุมนุมจะดำเนินการตามกฎหมาย ก่อนที่ตำรวจควบคุมฝูงชน จะเข้าสลายการชุมนุมและมีการปะทะกันในหลายจุด มีรายงานว่า มีผู้ชุมนุมประมาณ 20 รายได้รับบาดเจ็บและถูกนำส่งโรงพยาบาล (ประชาไท, 2564) นอกจากนี้ ยังปรากฏคลิปวิดีโอในสื่อสังคมออนไลน์มีแพทย์อาสาถูกตำรวจรุมทำร้าย ซึ่งกลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จนเกิดแฮชแท็ก #ตำรวจกระที่บหมอ ในสื่อสังคมออนไลน์ (เดลินิวส์, 2564ค)

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่มราษฎร นำโดย นายจตุภัทร์ บุญภัทรรักษา หรือไผ่ ดาวดิน พร้อมด้วยแนวร่วมกลุ่ม People Go Network จัดกิจกรรม “เดินทะเลฟ้า” เดิน 247.5 กิโลเมตร จากนครราชสีมาถึงกรุงเทพฯ เพื่อขับไล่รัฐบาล และเรียกร้องให้ปล่อยตัวแกนนำคณะราษฎร 4 คนที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ โดยเริ่มต้นเดินจากลานอนุสรณ์วีรชนคนโคราช ข้างอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี อ.เมือง จ.นครราชสีมา ทั้งนี้ ก่อนเดินขบวนได้มีการอ่านแถลงการณ์เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวแกนนำราษฎร 4 คน และชื่อเรียกร้อง 3 ข้อ คือ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาและพวก ต้องลาออก, ให้มีการเปิดประชุมสมัชชาวิสามัญและแก้รัฐธรรมนูญตามข้อเสนอประชาชน, และปฏิรูปสถาบัน (มติชน, 2564จ) โดยใช้เวลา 17 วัน ก่อนที่จะเดินมาถึงจุดหมายที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ถนนราชดำเนิน ในวันที่ 7 มีนาคม 2564 (มติชน, 2564ง)



ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2564 ช่วงเวลาเดียวกับที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ กลุ่มมือเปสต์ ได้นัดชุมนุม MOB FEST #2 ตอน “7 ปีแห่งความล้มเหลว” คู่ขนานไปกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ บริเวณหน้ารัฐสภา โดยอภิปรายไม่ไว้วางใจนอกสภา ในประเด็นเร่งด่วน 10 ประเด็นโดยประชาชน (เดลินิวส์, 2564ข) การชุมนุมยังคงดำเนินต่อเนื่องไปในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2564 โดยกลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม ได้นัดหมายชุมนุมกันหน้ารัฐสภาเพื่อทำกิจกรรมอภิปรายไม่ไว้วางใจนอกสภา และมีการเชิญชวนมวลชนเขียนจดหมายถึง ส.ส. ที่ไม่ไว้วางใจเพื่อส่งต่อไปยังรัฐสภา (ไทยรัฐออนไลน์, 2564ข) และในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2564 ได้มีการนัดหมายชุมนุมอีกครั้งบริเวณถนนราชประสงค์ หน้าศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์ โดยกลุ่มภาคีนิรนาม และกลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม โดยการชุมนุมครั้งนี้เพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อการทุจริตและการแทรกแซงการเลือกตั้งในวงจรรื้อถอนจากกรณี “ตัวช้าง” ที่นายรังสิมันต์ โรม ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล ได้กล่าวในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Sanook, 2564)

ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่ม REDEM นัดหมายชุมนุมที่บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปยังกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็ก รักษาพระองค์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของบ้านพักของพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผ่านเส้นทางถนนราชวิถี ถนนดินแดง ถนนวิภาวดีรังสิต ก่อนที่ถูกละลายการชุมนุมด้วยกระสุนยาง แก๊สน้ำตา และรถฉีดน้ำแรงดันสูง มีผู้ชุมนุมถูกจับกุม 23 ราย มีผู้บาดเจ็บทั้งตำรวจและประชาชนรวม 33 ราย (The Standard, 2564ข)

ในขณะที่การชุมนุมดำเนินไปนั้น สถานการณ์ทางการเมืองก็ยิ่งเข้มข้นและแหลมคมมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ในวันที่ 11 มีนาคม 2564 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยกรณีรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 เพื่อเปิดทางให้มี

การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง” (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2564ข) และในวันที่ 17 มีนาคม 2564 ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1 ที่เปิดทางให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยผลการลงมติ เห็นชอบ 208 เสียง (ส.ส. 206 คน และ ส.ว. 2 คน) ไม่เห็นชอบ 4 เสียง (ส.ว. ทั้ง 4 คน) งดออกเสียง 94 เสียง (ส.ส. 10 คน และ ส.ว. 84 คน) และไม่ประสงค์ลงคะแนน 136 เสียง (ส.ส. 9 คน และ ส.ว. 127 คน) (BBC Thai, 2564จ) ทำให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ตกไป

ในวันที่ 20 มีนาคม 2564 กลุ่ม REDEM ได้นัดชุมนุมบริเวณท้องสนามหลวง หน้าพระบรมมหาราชวัง ซึ่งตำรวจได้นำตู้คอนเทนเนอร์มาปิดเส้นทางสัญจรและวางลวดทึบเพลิงตั้งแต่ช่วงเช้ามืดก่อนหน้าว่าการชุมนุมจะเริ่มขึ้น ซึ่งยังไม่ทันที่จะได้เริ่มกิจกรรม ตำรวจได้ปฏิบัติการสลายการชุมนุมตั้งแต่ช่วง 19.00 น. มีการใช้รถฉีดน้ำยิงกระสุนยางและแก๊สน้ำตาเข้าหาฝั่งผู้ชุมนุม และเกิดการปะทะอย่างดุเดือดในอีกหลายจุด จนกระทั่งเวลา 23.00 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าเคลียร์พื้นที่การชุมนุม ศูนย์เอร์วาน์รายงานว่า มีผู้ได้รับบาดเจ็บนำส่งโรงพยาบาล 19 ราย เป็นเจ้าหน้าที่ 11 นาย ประชาชน 8 คน โดยในจำนวนนี้มีสื่อมวลชนที่ได้รับบาดเจ็บด้วย (PPTV, 2564)

ต่อมาในวันที่ 24 มีนาคม 2564 กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม ได้นัดหมายชุมนุมที่แยกราชประสงค์ แกนนำปราศรัยโจมตีการทำงานของรัฐบาล และเรียกร้องให้ปล่อยตัวแกนนำที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ รวมถึงเรียกร้องให้ยกเลิก

กฎหมายมาตรา 112 นอกจากการปราศรัยแล้ว ผู้ชุมนุมยังมีกิจกรรมแสดงออกอย่างสันติอีกหลากหลายรูปแบบ เช่น นำชอล์กสีต่าง ๆ มาเขียนข้อความ “ปล่อยเพื่อนเรา” “ยกเลิก 112” ลงพื้นถนน, การนำหุ่นศพจำลองห่อด้วยผ้าขาวเขียนข้อความ 112, การแสดงศิลปะปลดแอก และมีการนำป้ายผ้ามาให้ผู้ชุมนุมเขียนแสดงความคิดเห็นทางการเมืองด้วย (มติชน, 2564ค)

ในวันที่ 28 มีนาคม 2564 ตำรวจได้สลายการชุมนุมหมู่บ้านทะเลฟ้า ซึ่งปักหลักชุมนุมบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลมาตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม ซึ่งเรียกร้อง 4 ข้อ ได้แก่ ปล่อยแกนนำราษฎรและแนวร่วมที่ถูกจับกุม, ร่างรัฐธรรมนูญใหม่, ยกเลิกกฎหมายอาญามาตรา 112, และ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องลาออกเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนได้เข้าสลายการชุมนุม โดยอ้างเหตุผลว่าผู้ชุมนุมฝ่าฝืนพรก. ฉุกเฉิน มีผู้ชุมนุมถูกจับกุมทั้งหมด 64 คน ถูกนำไปสอบสวนที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 1 จ.ปทุมธานี และมีพระสงฆ์ 2 รูปถูกนำตัวไปสึกที่วัดเบญจมบพิตร (มติชน, 2564ข)

ในวันที่ 4 เมษายน 2564 นักเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งอดีตแกนนำคนเสื้อแดง คนเสื้อเหลือง กปปส. และประชาชน ได้จัดกิจกรรม “ไทยไม่ทน สวมัคคีประชาชน เพื่อประเทศไทย” ที่อนุสรณ์พฤษภาประชาธรรม ออกมาเคลื่อนไหว โดยมีเป้าหมายเพียงข้อเดียวเท่านั้น คือ ขับไล่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีแกนนำคนสำคัญ ได้แก่ นายจตุพร พรหมพันธุ์ ประธานแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) (BBC Thai, 2564ง) ต่อมาในวันที่ 29 เมษายน 2564 กลุ่มราษฎรเดินทางมาชุมนุมที่หน้าศาลอาญา รัชดาภิเษก ตามที่กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมนัดยื่นจดหมายเรียกร้องศาลให้ประกันตัวแกนนำและแนวร่วมกลุ่มราษฎร มีผู้ชุมนุมหลายสิบคนเข้ามาอยู่ในบริเวณพื้นที่หน้าบันไดศาล ได้มีการชูป้ายเขียน

ข้อความ “45 วัน #คืนสิทธิประกันตัวโดยไม่มีเงื่อนไข” และทำการชู 3 นิ้ว ตะโกนว่า “ปล่อยเพนกวิน” อย่างต่อเนื่อง (เดลินิวส์, 2564ก) ต่อมาในวันที่ 2 พฤษภาคม 2564 กลุ่ม REDEM นัดนัดชุมนุมจัดการวานเคลื่อนขบวนจากอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิไปยังศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก เรียกร้องให้ปล่อยตัวแกนนำราษฎรที่ถูกคุมขังในเรือนจำเมื่อมาถึงบริเวณหน้าศาลอาญา ผู้ชุมนุมได้กลิ่นและควันคล้ายแก๊สน้ำตาจากฝั่งตำรวจ จึงปาไข่และข้าวของ แกนนำได้ประกาศยุติการชุมนุม จากนั้นมีเสียงประทัดดังขึ้นอย่างน้อย 5 ครั้ง ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนได้เข้ากระชับพื้นที่ มีรายงานผู้ถูกจับกุม 1 คน (ประชาชาติธุรกิจ, 2564)

การชุมนุมทางการเมืองได้หยุดพักไปเป็นเวลาเกือบ 3 เดือนเนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ก่อนที่จะกลับมาอีกครั้ง ในวันที่ 18 กรกฎาคม 2564 กลุ่มเยาวชนปลดแอกได้นัดหมายชุมนุมกันที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย โดยมีอย่างน้อย 15 กลุ่ม ที่เข้าร่วมชุมนุมด้วย ได้แก่ กลุ่มฟื้นฟูประชาธิปไตย DRG, ขบวนการรื้อมสธ, คณะประชาธิปไตยเพื่อความหวัง DemHope, เครือข่ายรามคำแหงเพื่อประชาธิปไตย, กลุ่มทะเลชุ่ฟ้า, เฝมินิสต์ปลดแอก, ภาศึบุคคลากรสาธารณสุข, เยาวชนปลดแอก, ราษฎรหมู่เตลู่, ศาลายาเพื่อประชาธิปไตย, สหภาพคนทำงาน, สหภาพไรเดอร์, SUPPORTER THAILAND, We Volunteer หรือ WeVo, ราษฎรออฟโรด ต่อมากลุ่มผู้ชุมนุมได้เคลื่อนขบวนเพื่อจะไปทำเนียบรัฐบาล โดยเรียกร้องให้พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องลาออก และปรับลดงบประมาณกองทัพและสถาบันฯ เพื่อนำมาช่วยเหลือประชาชนช่วงการแพร่ระบาดของโควิดและรัฐบาลต้องจัดสรรวัคซีน mRNA ฉีดให้กับประชาชน ในขณะที่กำลังเคลื่อนขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนก็ฉีดน้ำสลายการชุมนุม และมีการยิงกระสุนยางใส่ผู้ชุมนุมด้วยเมื่อผู้ชุมนุมมาถึงทำเนียบรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนก็ได้ฉีดแก๊สน้ำตาสลายการชุมนุมอีกครั้งและเข้าควบคุมพื้นที่ (The Standard, 2564ค) และในวันที่

1 สิงหาคม 2564 มีการนัดหมายกิจกรรมชุมนุม “คาร์มือบ” มุ่งไปตามถนนสายหลัก เพื่อปิดแตรเรียกร้องให้ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออกจากตำแหน่ง โดยมี 5 กลุ่มที่นัดหมายคาร์มือบในกรุงเทพฯ ได้แก่ กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม โดย พิรัชฐ์ ชิวารักษ์ หรือเพนกวิ้น, กลุ่มนายณัฐวุฒิ ไสยเกื้อ อดีตแกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.), กลุ่มคาร์มือบนายสมบัติ บุญงามอนงค์ หรือ บก.ลายจุด, กลุ่มไทยไม่ทน, และกลุ่มเครือข่ายคนรุ่นใหม่บนทपुरิ (The Standard, 2564ข) นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมคาร์มือบที่จัดขึ้นค่อนานในอีก 30 จังหวัดทั่วประเทศ (BBC Thai, 2564ค)

ในวันที่ 7 สิงหาคม 2564 กลุ่มเยาวชนปลดแอก ได้นัดชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย โดยมีจุดหมายที่จะเคลื่อนขบวนไปยังพระบรมมหาราชวัง ก่อนที่แจ้งเปลี่ยนจุดหมายเป็นทำเนียบรัฐบาล ก่อนที่จะแจ้งเปลี่ยนแปลงอีกครั้งโดยนัดหมายที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เพื่อมุ่งหน้าไปยังกรมทหารราบที่ 1 ซึ่งเป็นที่ตั้งของบ้านพัก พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อนที่จะถูกสกัดกั้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชน มีการระดมยิงแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมเป็นระยะเวลากว่า 2 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนได้เข้าควบคุมพื้นที่สามเหลี่ยมดินแดงและอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ มีผู้ชุมนุมถูกจับกุม 4 ราย (The Standard, 2564ง) ต่อมาในวันที่ 10 สิงหาคม 2564 กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมจัดกิจกรรม “คาร์มือบไล่ทรราชย์” โดยนัดหมายที่แยกราชประสงค์ มุ่งหน้าอาคารซิโนไทย ทาวเวอร์ สุขุมวิท 21 จากนั้นมุ่งหน้าบ้านพัก ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า ย่านพระราม 9 และคิงพาวเวอร์ ซอยรางน้ำ โดยยุติกิจกรรมในเวลาประมาณ 17.05 น. แต่ต่อมามีการปะทะกันที่แยกดินแดง ตั้งแต่เวลาประมาณ 17.30 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนได้ยิงแก๊สน้ำตาและยิงกระสุนยางเพื่อสลายการชุมนุม และมีการจุดประทัด เผาป้อมตำรวจอย่างน้อย 2 แห่ง (มติชน, 2564ก)

ในวันที่ 19 กันยายน 2564 กลุ่มผู้ชุมนุมคาร์ม็อบ นำโดยนายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ และนายสมบัติ บุญงามอนงค์ ได้จัดกิจกรรม “ขับรถยนต์ชนรถถัง” รำลึกการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยนัดหมายที่แยกอโศกมนตรี ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปสิ้นสุดการชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย (The Standard, 2564ก) และตลอดเดือนสิงหาคมถึงกันยายนั้น ได้เกิดกลุ่มม็อบเคลื่อนไหวทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่ม “ทะเลแก็ส” ซึ่งรวมตัวกันครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2564 ซึ่งเป็นวันที่นายธันต์ ธานีกิจอำนวยการ หรือลูกนัท ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงเข้าบริเวณดวงตา จึงสร้างความเจ็บแค้นให้กับกลุ่มทะเลแก็ส จึงนัดหมายกันชุมนุมที่แยกดินแดงทุกวัน และมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชน (ไทยรัฐออนไลน์, 2564ก)

แต่เหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการเคลื่อนไหวของม็อบการเมืองคนรุ่นใหม่ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 ในคดีที่นายณัฐพร โตประยูร ยื่นฟ้องนายอานนท์ นำภา, นายภาณุพงศ์ จาดนอก, นางสาวปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล, นายพรชัฐ ชีวรักษ์, นางสาวจุฑาทิพย์ ศิริขันธ์, นางสาวสิริพัชระ จิงธีรพานิช, นายสมยศ พุกกะพินิจ, และนางสาวอาทิตยา พรพรม ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

“การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องที่ 1 (นายอานนท์ นำภา) ที่ 2 (นายภาณุพงศ์ จาดนอก) และที่ 3 (นางสาวปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล) เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยไม่สุจริต เป็นการละเมิดกฎหมาย มีเหตุจงใจเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แม้เหตุการณ์ตามคำร้องผ่านพ้นไปแล้ว แต่หากยังคงให้ผู้ร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 รวมทั้งกลุ่มในลักษณะองค์กรเครือข่ายกระทำดังกล่าวต่อไป ย่อมไม่ไกลเกินเหตุ

ที่จะนำไปสู่การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้”

“อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 รวมทั้งกลุ่มองค์กรเครือข่ายเลิกการทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง” (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2564ก)

ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้จุดชนวนการชุมนุมโดยกลุ่ม “ไม่เอาสมบูรณาญาสิทธิราชย์” ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2564 นัดหมายที่แยกปทุมวัน เพื่อแสดงจุดยืนต่อต้านสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปยื่นหนังสือต่อสถานทูตเยอรมนีประจำประเทศไทย โดยมีรายงานว่า ระหว่างเคลื่อนขบวนนั้นมีผู้ชุมนุม 1 รายได้รับบาดเจ็บจากการถูกยิงบนถนนอังรีดูนังต์ (BBC Thai, 2564ข) และอีกหนึ่งเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ คือ การที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เรียกว่าฉบับ “รีอระบอบประยุทธ์” ที่เสนอโดยกลุ่ม Re-Solution โดยมีตัวแทนนำเสนอ คือ นายปิยบุตร แสงกนกกุล และนายพริชฐ์ วัชรสินธุ์ หลังจากใช้เวลาอภิปรายกว่า 16 ชั่วโมง ผลการลงมติปรากฏว่า รับหลักการ 206 คะแนน (ส.ส. 203 เสียง และ ส.ว. 33 เสียง) ไม่รับหลักการ 473 คะแนน (ส.ส. 249 เสียง และ ส.ว. 224 เสียง) และงดออกเสียง 6 คะแนน (ส.ส. 3 เสียง และ ส.ว. 3 เสียง) (BBC Thai, 2564ก) เป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยภาคประชาชนถูกตีตกในรัฐสภา

ในวันที่ 12 ธันวาคม 2564 คณะราษฎรยกเลิก 112 (ครย.112) ประกอบด้วย โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) แนวนร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม กลุ่มทะลุฟ้า กลุ่มเฟมินิสต์ปลดแอก กลุ่มสลิ่มกลับใจ กลุ่ม 24 มิถุนา ประชาธิปไตย เครือข่ายคนรุ่นใหม่บนทบุรี , เครือข่ายแรงงานเพื่อสิทธิประชาชน We Volunteer กลุ่มศาลาयाเพื่อประชาธิปไตย ได้ร่วมกันจัดกิจกรรมชุมนุม ยกเลิก 112 หรือครย.112 นัดหมายชุมนุม “ราษฎรพิพากษามาตรา 112” ที่บริเวณ สีแยกราชประสงค์ เรียกร้องยกเลิกกฎหมายอาญามาตรา 112 และให้คืนสิทธิ การประกันตัวชั่วคราวแก่นักกิจกรรมที่ถูกคุมขังในเรือนจำ จากการแสดงออกทาง การเมือง (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2564ก)

### ข้อมูลการดำเนินคดีผู้ชุมนุมมีอบการเมืองนับตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2564

ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2563 ซึ่งเริ่มต้นการชุมนุมเยาวชนปลดแอก จนถึง วันที่ 25 ธันวาคม 2564 มีผู้ถูกดำเนินคดีจากการชุมนุมและแสดงออกทางการเมือง ไปไม่น้อยกว่า 1,747 ราย คิดเป็นจำนวน 980 คดี จากจำนวนคดีทั้งหมด มีจำนวน 150 คดี ที่สิ้นสุดไปแล้ว โดยมากเป็นคดีที่ตำรวจหรือศาลทำการลงโทษปรับ คดีจึง สิ้นสุดลง ทำให้ยังมีคดีอีกไม่น้อยกว่า 830 คดี ยังอยู่ระหว่างการต่อสู้ในกระบวนการ ต่าง ๆ



ตาราง 4.1 การดำเนินคดี แยกตามข้อกล่าวหา ปี 2563

| ข้อกล่าวหา  | จำนวนผู้ถูกดำเนินคดี<br>(อย่างน้อย) | จำนวนคดี  |
|---|-------------------------------------|---|
| ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112                                | 37                                  | 23  |
| ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116                                | 60                                  | 20  |
| ข้อหาฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | 175                                 | 64 (แยกเป็นคดีในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพฯ 23 คดี) |
| ข้อหาตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ                             | 60                                  | 46  |

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2563)

ตาราง 4.2 การดำเนินคดี แยกตามข้อกล่าวหา ปี 2564 เปรียบเทียบกับปี 2563

| ข้อกล่าวหา   | จำนวนผู้ถูกดำเนินคดี<br>ที่เพิ่มขึ้น<br>(ไม่น้อยกว่า) | คิดเป็น<br>จำนวนคดี |
|--|---|---------------------|
| ข้อหาฝ่าฝืนข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | 1,244   | 542                 |
| ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112   | 127   | 104                 |
| ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116   | 55  | 16                  |

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2564).

ตาราง 4.3 สถิติการดำเนินคดีทางการเมือง พ.ศ. 2564 แยกตามเดือน

| เดือน      | จำนวนผู้ถูกดำเนินคดี<br>รายใหม่อย่างน้อย | คิดเป็น<br>จำนวนคดี |
|------------|--|---------------------|
| มกราคม     | 54                                       | 38                  |
| กุมภาพันธ์ | 91                                       | 24                  |
| มีนาคม     | 199                                      | 61                  |
| เมษายน     | 54                                       | 33                  |
| พฤษภาคม    | 44                                       | 43                  |
| มิถุนายน   | 17                                       | 31                  |
| กรกฎาคม    | 62                                       | 39                  |
| สิงหาคม    | 404                                      | 208                 |
| กันยายน    | 297                                      | 173                 |
| ตุลาคม     | 178                                      | 102                 |
| พฤศจิกายน  | 48                                       | 61                  |
| ธันวาคม    | 63                                       | 22                  |
| <b>รวม</b> | <b>1,511</b>                             | <b>835</b>          |

ที่มา ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2564).

ตาราง 4.4 สถิติการดำเนินคดีทางการเมืองในปี 2565

| เดือน      | คดี   | จำนวนผู้ถูกดำเนินคดี | จำนวนคดี |
|------------|---|----------------------|----------|
| มกราคม     | ข้อหา “หมิ่นประมาทกษัตริย์” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 | 169                  | 176      |
|            | ข้อหา “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116        | 116                  | 37       |
|            | ข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ                               | 1,428                | 617      |
|            | ข้อหาตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ                           | 107                  | 75       |
|            | ข้อหาตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ                               | 117                  | 133      |
|            | ข้อหาละเมิดอำนาจศาล                                       | 31                   | 17       |
| กุมภาพันธ์ | ข้อหา “หมิ่นประมาทกษัตริย์” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 | 173                  | 186      |
|            | ข้อหา “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116        | 116                  | 37       |
|            | ข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ                               | 1,444                | 623      |
|            | ข้อหาตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ                           | 107                  | 75       |
|            | ข้อหาตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ                               | 119                  | 134      |
|            | ข้อหาละเมิดอำนาจศาล                                       | 34                   | 18       |

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2565ก).  
และ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2565ข).

ตาราง 4.5 จำนวนคดีของแกนนำผู้ถูกคุมขัง

| รายชื่อแกนนำ                       | จำนวนคดี |
|------------------------------------|----------|
| นายพริษฐ์ ชิวารักษ์ (เพนกวิน)      | 43       |
| นายภาณุพงศ์ จาดนอก (ไมค์)          | 30       |
| นายอานนท์ นำภา                     | 24       |
| นางสาวปณิสยา ลีทิจิวัฒน์กุล (รุ่ง) | 24       |
| นายจตุภัทร์ บุญภัทรรักษา           | 19       |
| นางสาวเบนจา อะปัญ                  | 19       |

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2564).

### กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ปกติ: เสี่ยงสะท้อนจากการดำเนินคดีทางการเมือง

ในงานศึกษานี้ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง 2 คน คือ อาจารย์ชญาณิชชฎ์ พูลยรัตน์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ผู้จัดการโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ซึ่งทั้งสองคนได้สะท้อนแง่มุมความไม่ปกติที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองของมีอบการเมืองนับตั้งแต่ พ.ศ. 2563

อาจารย์ชญาณิชชฎ์ พูลยรัตน์ ได้ให้ข้อมูลว่า เป็นนายประกันให้กับนายพริษฐ์ ชิวารักษ์ หรือเพนกวิน ซึ่งเป็นแกนนำผู้ชุมนุมที่สำคัญคนหนึ่งในหลายครั้ง เนื่องจากนายพริษฐ์เป็นนักศึกษาที่เรียนกับอาจารย์ชญาณิชชฎ์ ในการยื่นคำร้องขอประกันตัวนั้น อาจารย์ชญาณิชชฎ์ ได้เสนอเหตุผลต่อศาลว่าต้องให้นายพริษฐ์กลับมาเรียนหนังสือเหมือนเดิม ในขั้นตอนของการยื่นขอประกันตัว ก็มีการล่าแม่มัดโดยสื่อจำนวนหนึ่ง

รวมถึงมีกระแสข่าวว่ากระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) จะมีการสอบสวนอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ไปเป็นนายประกันให้กับแกนนำผู้ชุมนุม ซึ่งตนเองก็ยินดีหากจะมีการสอบสวน จากประสบการณ์ที่อาจารย์ชญาณิชฐ์รับรู้โดยตรง จากการเป็นนายประกันให้กับแกนนำผู้ชุมนุมที่เป็นนักศึกษา โดยเฉพาะนายพริษฐ์นั้น เรื่องที่สำคัญที่อยู่ในความรับรู้ของตนเองและคนอีกจำนวนหนึ่ง คือมีความรู้สึกว่าเป็นคนในกระบวนการยุติธรรมบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่ค่อยซื่อตรงและเที่ยงธรรม โดยคนในกระบวนการยุติธรรมนั้น อาจารย์ชญาณิชฐ์แบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ ระดับตำรวจ จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ไม่ค่อยเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการประกาศใช้ พรก.ฉุกเฉิน โดยอ้างเหตุผลเพื่อสกัดโควิด-19 แต่จะเห็นได้ว่ามีผู้ชุมนุมฝั่งหนึ่งที่ถูกดำเนินคดีนับไม่ถ้วน แต่อีกกลุ่มหนึ่งกลับไม่ถูกดำเนินคดีเลย จึงเป็นคำถามว่าการประกาศใช้ พรก. ฉุกเฉินนี้เป็นไปเพื่อป้องกันโควิด-19 อย่างที่กล่าวอ้างจริงหรือไม่ ส่วนอีกระดับหนึ่ง คือ ระดับศาล จากประสบการณ์การเป็นนายประกันพบว่า เป็นเรื่องที่ยากลำบากมาก ที่ผู้ที่ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ซึ่งอาจารย์ชญาณิชฐ์เรียกว่า “นักโทษทางความคิด” เช่น นายพริษฐ์ หรือคนอื่น ๆ จะได้รับสิทธิประกันตัว ทั้งที่สิทธิในการได้รับการประกันตัวเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยทั่วไปที่มีสิทธิที่จะได้รับการประกันตัวในคดีที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา สิ่งนี้เองที่พบว่า เป็น “ความผิดปกติ” ที่ทุกคนควรจะมีสิทธิประกันตัว แต่กลับไม่ได้ ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจและเศร้าใจในเวลาเดียวกันว่าสังคมไทยและกระบวนการยุติธรรมของไทยเดินมาถึงจุดที่ประชาชนต้องเรียกร้องให้บังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา กล่าวให้ถึงที่สุด อาจารย์ชญาณิชฐ์ย้ำว่า การเรียกร้องนี้ไม่ได้เป็นการเรียกร้องสิทธิพิเศษให้กับลูกศิษย์ของตนเองหรือ “นักโทษทางความคิด” คนอื่น ๆ แต่เป็นการเรียกร้องสิทธิที่ทุกคนพึงจะมี แต่ทำไมในคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง นักโทษทางความคิดเหล่านี้กลับไม่ได้รับการประกันตัว เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอื่น ๆ

ทั่วไป จึงทำให้ผู้คนอดที่จะรู้สึกและมีคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ (ชญาณิชชัญ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มกราคม 2565)

ส่วนนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ นั้นเป็นทั้งผู้ที่เคลื่อนไหว เป็นนักกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมด้วย ได้ให้ข้อมูลว่า ความไม่ปกติในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองนั้น มีหลายเรื่อง แต่เรื่องหลัก ๆ ที่สำคัญ ที่แกนนำชุมนุมถูกดำเนินคดีนั้น คือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งเมื่อกลายเป็นคดีดังกล่าว กลับกลายเป็นว่าศาลก็ไม่ได้ทำตามกระบวนการปกติทั่วไป ซึ่งหากเป็นคดีอื่น ๆ เมื่อมีคนยื่นขอประกันตัว มีการวางหลักทรัพย์จำนวนหนึ่งเป็นหลักประกัน ก็ได้รับการประกันตัวอยู่แล้ว ถ้าจะไม่ได้รับการประกันตัวก็ต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน ซึ่งถ้าไม่มีเจตนาจะหลบหนีอยู่แล้วอย่างไรก็ต้องได้รับการประกันตัว แต่พอเป็นคดีการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองแล้ว และมีการตั้งข้อหากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 แล้วและผู้ชุมนุมก็ไม่มีเจตนาจะหลบหนีอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ได้รับการประกันตัว แต่ในทางกฎหมาย การที่จะกล่าวหาว่าศาลผิด หรือศาลไม่เป็นธรรมนั้น ก็เป็นเรื่องยาก แต่ที่สังเกตเห็นคือ การที่แกนนำผู้ชุมนุมจะได้รับการประกันตัวหรือไม่ก็เป็นเรื่องบรรยากาศทางการเมือง หากมีแรงกดดันมีกระแสสังคมก็จะได้รับการประกันตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองไม่ได้เป็นการดำเนินคดีตามปกติ แต่เป็นการทำไปตามบรรยากาศทางการเมือง นอกจากนี้ นายยิ่งชีพยังตั้งข้อสังเกตว่า การตั้งข้อกล่าวหาของตำรวจเป็นเรื่องของการตั้งข้อหาไปก่อน ไม่ได้ทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรมทุกคดี พอเกิดการชุมนุมแล้ว ตำรวจจะไม่ทำอะไรก็ไม่ได้ ก็ต้องตั้งข้อกล่าวหา เพื่อจะได้รายงานกับผู้บังคับบัญชาได้

และโยนภาระให้กับผู้ต้องหาที่ต้องไปต่อสู้ในชั้นศาลเอง (ยิ่งชีพ อัชฌานนท์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2565)

## 4.2.2 ความยุติธรรมทางการเมืองจากการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม มีอบการเมืองในฐานะวิกฤตทางสังคม

### 1) สาเหตุของวิกฤตการณ์

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมทางการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็น “วิกฤตทางสังคม” นั้น คือการที่ผู้มีอำนาจใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือหยุดยั้งความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุม กำจัดผู้เห็นต่าง สร้างบรรยากาศแห่งความกลัว และทำให้กระบวนการปกติ กลายเป็นเรื่องไม่ปกติ การดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม จำนวนมากจำนวนหลักพันคน หลักพันคดีในเวลา 2 ปีถือเป็นเรื่องไม่ปกติอย่างยิ่ง ประกอบกับความไม่ปกติของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ให้ประกันตัวยิ่งทำให้เกิดคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่ถูกจับกุมคุมขังระหว่างดำเนินคดี ได้มีความพยายามที่จะยื่นขอประกันตัวมาโดยตลอด แต่ก็ถูกปฏิเสธหลายครั้ง ทั้ง ๆ ที่การประกันตัวถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ในการปฏิเสธยื่นขอประกันตัวแต่ละครั้งนั้น ศาลยังคงยืนยันว่า “ไม่มีเหตุให้เปลี่ยนแปลงคำสั่ง” ทั้งที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรค 2 บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” จึงทำให้แกนนำที่ถูกดำเนินคดีรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม จึงทำให้นายพริษฐ์ หรือ รุ่ง ประกาศอดอาหารเพื่อประท้วงกระบวนการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งยังเป็นการสะท้อนว่า

กระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้ง ๆ ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดด้วย นอกจากนี้ คดีที่แก่นำผู้ชุมนุมถูกดำเนินคดีนั้นเป็นคดีการเมือง

การไม่ให้ประกันตัวแก่นำยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของกระบวนการยุติธรรมไทยตกต่ำลง เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ปกติมากขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งเป็นการทำให้ขยายการเคลื่อนไหวในการประท้วงการไม่ให้ประกันตัวของศาล ทั้งการชุมนุม “ยืน หยุด ชั่ง” ทั่วประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าศาลอาญา มีการประท้วงศาลอย่างไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาแก่นำผู้ชุมนุมจะค่อย ๆ ได้รับความประกันตัว รวมถึงนายพิชิต ชิวารักษ์ แต่ในความรู้สึกของสาธารณชนนั้น สิทธิการประกันตัวนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน เป็นสิทธิที่ทุกคนต้องมีโดยชอบอยู่แล้ว ไม่ใช่ต้องเป็นการร้องขอเพื่อให้ได้สิทธินั้นมา ประเด็นนี้มีใช่แต่เพียงเป็นเรื่องการดำเนินคดีกับแก่นำผู้ชุมนุมเท่านั้น แต่กำลังกลายเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย

## 2) ตัวขับเคลื่อนปัญหาและวิกฤตการณ์

ในมุมมองของการเคลื่อนไหวของมือบการเมื่อนั้น ข้อเรียกร้องต่าง ๆ เป็นการเรียกร้องเพื่อให้ประเทศก้าวหน้าในมุมมองของพวกเขา แต่ฝ่ายผู้มีอำนาจเองไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง จึงใช้การสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง และตามมาด้วยการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีเพื่อหยุดยั้งความเคลื่อนไหวที่กำลังเกิดขึ้น คือ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมกำลังถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ จนทำให้เกิดคำถามในกระบวนการยุติธรรมเองว่าเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับสังคมหรือไม่ สิ่งที่กำลังเกิดขึ้น คือ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อ silence ความเคลื่อนไหว และกำจัดผู้เห็นต่างนิติสงคราม



### 3) ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหามากขึ้น หรือ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 ในคดีที่ นายณัฐพร โตประยูร ยื่นฟ้องนายอานนท์ นำภา, นายภาณุพงศ์ จาดนอก, นางสาวปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล, นายพริษฐ์ ชิวารักษ์, นางสาวจุฑาทิพย์ ศิริขันธ์, นางสาวสิริพัชระ จิงธีรพานิช, นายสมยศ พุกษาเกษมสุข, และนางสาวอาทิตยา พรพรม ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

“การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกร้องที่ 1 (นายอานนท์ นำภา) ที่ 2 (นายภาณุพงศ์ จาดนอก) และที่ 3 (นางสาวปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล) เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยไม่สุจริต เป็นการละเมิดกฎหมาย มีเหตุจูงใจเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แม้เหตุการณตามคำร้องผ่านพ้นไปแล้ว แต่หากยังคงให้ผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 รวมทั้งกลุ่มในลักษณะองค์กรเครือข่ายกระทำการดังกล่าวต่อไป ย่อมไม่ไกลเกินเหตุที่จะนำไปสู่การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้เลิกการกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้”

“อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 รวมทั้งกลุ่มองค์กรเครือข่ายเลิกกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง” (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2564ก)

คำวินิจฉัยดังกล่าว อาจจะกลายเป็น “เส้นตัด” สำคัญที่อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งและความแตกแยกในสังคมมากขึ้นกว่าเดิม จากที่มีความแตกแยกและแบ่งขั้วที่สูงอยู่แล้ว อาจจะเป็นปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิมได้ ถึงแม้ว่าในช่วงปีที่ผ่านมาจะยังไม่มีกรณีการใด ๆ เพิ่มเติม แต่คำวินิจฉัยนี้ก็ได้อาจกลายเป็นสัญญาณให้การเคลื่อนไหวที่ซูประเด็นการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องยุติลง

#### 4.2.3 ประเด็นที่อาจจะพลิกวิกฤตการณ์และแปรเปลี่ยนไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ร่วมกัน

แรงกดดันจากนานาชาติให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาจจะกลายเป็นประเด็นที่อาจพลิกวิกฤตการณ์และแปรเปลี่ยนไปสู่ทางเลือกที่สร้างสรรค์ร่วมกันได้ เช่นในการชุมนุมวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์การชุมนุมในประเทศไทย พร้อมเรียกร้องให้หยุดใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุม โดยทวีตข้อความใน Twitter ว่า “#ประเทศไทย เราวิตกกังวลอย่างยิ่งจากความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นในเหตุประท้วงช่วงหลายสัปดาห์ที่ผ่านมา กระสุนยาง แก๊สน้ำตา และรถฉีดน้ำ อาจทำให้บาดเจ็บร้ายแรงได้ และควรใช้อย่างยับยั้งชั่งใจสูงสุด เราขอเรียกร้องให้รัฐบาล (ไทย) ใช้วิธีการพูดคุยอย่างมีความหมายกับผู้ประท้วง” (The Standard, 2564ก)

ในการชุมนุมวันที่ 30 สิงหาคม 2564 The Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) และ ภาคนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (Human Rights Lawyers Alliance: HRLA) ได้ออกแถลงการณ์ร่วมเรียกร้องให้รัฐบาลไทยเคารพพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและยุติการใช้กำลังที่ไม่ได้สัดส่วนกับผู้ชุมนุม และต้องยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุมทั้งหมดอย่างไม่มีเงื่อนไข และปล่อยตัวผู้ชุมนุม

ที่ถูกคุมขังอย่างทันที (FORUM-ASIA, 2021) และในวันที่ 1 กันยายน 2564 13 องค์กร และเครือข่ายนานาชาติด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ Amnesty International, Article 19, ASEAN Parliamentarians for Human Rights, Asia Democracy Network, Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), Asian Network for Free Elections (ANFREL), CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, Civil Rights Defenders, FIDH – International Federation for Human Rights, Fortify Rights, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, Manushya Foundation ได้ออกจดหมายเปิดผนึกถึง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แสดงความกังวลต่อการใช้ความรุนแรง และการใช้กำลังเกินความจำเป็นของตำรวจ และเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในเรื่องสิทธิมนุษยชน ยุติการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม และทบทวนกฎหมาย และนโยบายที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมโดยสันติ ซึ่งหากมีผลจำกัดสิทธิดังกล่าว ก็ควรต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล (Amnesty International, 2021a)

ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 นั้น ก็มีปฏิกิริยาจาก Clement Voule ผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพของสหประชาชาติ ได้โพสต์ลงทวิตเตอร์ของตนเองว่า “#ประเทศไทย ฉันรู้สึกผิดหวังอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ว่ากลุ่มปฏิรูปสถาบันฯ เป็นการล้มล้างการปกครอง ต่อแกนนำผู้เรียกร้องประชาธิปไตยทั้ง 3 ราย ผมขอเรียกร้องให้ประเทศไทยตระหนักถึงพันธะผูกพันในการปกป้องสิทธิของผู้ชุมนุมในการเรียกร้องแสดงออก” (ข่าวสดออนไลน์, 2564) ส่วน Amnesty International ก็แสดงความกังวลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ว่าเป็น “คำเตือนที่อันตราย” ต่อเสรีภาพในการแสดงออก ถึงแม้ว่าโดยคำวินิจฉัยจะไม่มีบทลงโทษจำคุกหรือปรับ แต่ก็กลายเป็นคำเตือนที่อันตราย

ต่อคนไทยนับแสนคนที่ต้องการแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสาธารณะหรือสถาบัน และยังเป็นปูทางไปสู่การดำเนินคดีร้ายแรงต่อจำเลยทั้ง 3 คนและคนอื่น ๆ ทั้งการจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตได้ (Amnesty International, 2021b)

#### 4.2.4 วิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตการณ์

การไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมจากการเรียกร้องทางการเมือง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กลับยิ่งทำให้สังคมแบ่งขั้วและแตกแยกมากยิ่งขึ้น ไม่มีพื้นที่ตรงกลาง และยังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าการเรียกร้องการปฏิรูปสถาบันเท่ากับเป็นการล้มล้างการปกครอง จะยิ่งทำให้สถานการณ์ยิ่งแหลมคมมากยิ่งขึ้น และทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดคำถาม

ในมุมมองของอาจารย์ชญาณิชฐ์ พูลยรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่า ในความเข้าใจของตนนั้น ความยุติธรรม คือ หนทางในการยุติความขัดแย้งด้วยความเป็นธรรม ทั้งในแง่กระบวนการที่เป็นธรรม และผลที่เป็นธรรม แต่อยากเน้นที่กระบวนการที่เป็นธรรมเป็นสำคัญด้วยซ้ำ เป็นธรรมคือ ก่อให้เกิดความเที่ยงธรรม และนำไปสู่ความชอบธรรมของกระบวนการและการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง เป็นพื้นฐานเวลาความยุติธรรมถูกบังคับใช้อย่างเที่ยงธรรมและชอบธรรม มันไม่ใช่แค่แต่ผดุงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเดียว แต่เป็นพื้นฐานให้ผู้คนอยู่ร่วมกันได้ แม้ว่าตัวเองจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ แต่ถ้ารู้สึกว่าคุณก็ได้รับความเป็นธรรม กระบวนการยุติธรรมได้ตัดสินด้วยความยุติธรรมแล้ว คนที่เสียประโยชน์ก็จะยอม ในทางกลับกัน ปรากฏการณ์ที่เห็น คือคนในสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ เริ่มมองเห็นและได้ข้อสรุปว่า กระบวนการยุติธรรมไม่ได้มุ่งยุติความขัดแย้งด้วยความเป็นธรรม จะนำไปสู่วิกฤตอย่างน้อยใน 2 มิติ ได้แก่

1. ความถดถอยของความชอบธรรมของกระบวนการยุติธรรม และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (เช่น ตำรวจ ศาล)
2. เมื่อไม่เป็นธรรม เทียงธรรม ความขัดแย้งก็ดำเนินต่อไป และน่าจะเข้มข้นด้วย ironic แทนที่กระบวนการยุติธรรมจะช่วยยุติด้วยความเป็นธรรม กลายเป็นกลับยิ่งเพิ่มเชื้อไฟความขัดแย้งที่เป็นอยู่เพิ่มมากขึ้น และจะไม่เหลือสถาบันใดเลยที่จะเป็นตัวกลางที่จะยุติความขัดแย้ง ประคับประคองสังคมไปได้ เพราะคนจะรู้สึกว่าคุณสถาบันต่าง ๆ ก็เลือกข้างหมดแล้ว และคนจำนวนหนึ่งก็รู้สึกว่าไม่เลือกข้างตนเอง เพราะฉะนั้นก็ไม่มี ความชอบธรรม (ชฎานิชช์ พูลยรัตน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มกราคม 2565)

ส่วนนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์นั้น ได้ให้ความเห็นว่า วิถีทางสังคมการเมืองนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว และอาจจะเลวร้ายลงอีกก็ได้ จากประสบการณ์ส่วนตัว แต่เดิมครอบครัวก็ไม่ได้สนใจเรื่องการเมืองมาก แต่พอถูกดำเนินคดีเอง ทางครอบครัวก็รับรู้ว่ามันเป็นเรื่องผิดปกติในกระบวนการยุติธรรม และในปัจจุบันน่าจะมีผู้ถูกดำเนินคดีมากกว่า 2,000 คนแล้ว ยิ่งขยายวงการรับรู้ความผิดปกตินี้ และยิ่งทำให้สังคมการเมืองที่แตกแยกอยู่แล้วยิ่งแตกแยกมากขึ้นอีก แต่สิ่งที่น่ากังวลมากกว่า คือ ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเสื่อมถอยลงมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะตำรวจได้สร้างบาดแผลมาก ทั้งการสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง ความรู้สึกเกลียดชังตำรวจมีสูงขึ้นเรื่อย ๆ และเมื่อได้เห็นกระบวนการต่าง ๆ ที่ตำรวจได้ทำ ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ได้ให้ความเป็นธรรม กลับกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการปิดกั้นประชาชน เห็นภาพชัดเจนทุกวัน ประชาชนไม่ได้เชื่อถือกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะตัดสินอย่างไร ถึงแม้ในท้ายที่สุด

ศาลอาจจะตัดสินยกฟ้องก็ได้ แต่ความรู้สึกขัดแย้งมันเกิดขึ้นไปแล้ว ถึงศาลอาจจะตัดสินถูกต้อง แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าคนจะรู้สึกว่าการบวนการยุติธรรมกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ ก็อาจจะลามไปนอกเหนือจากคดีการเมือง ไปสู่คดีอื่น ๆ ความรู้สึกไม่เชื่อถือ ไม่ศรัทธา แยกแยกในกระบวนการยุติธรรม กำลังกลายเป็นวิกฤตทางสังคมที่น่ากังวล (ยิ่งชีพ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2565)

#### 4.2.5 ข้อเสนอแนะ

ฝ่ายผู้มีอำนาจต้องยุติการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อกำจัดผู้เห็นต่าง และเปิดเวทีพูดคุยหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ เช่น กลไกรัฐสภา การกำจัดผู้เห็นต่างไม่อาจทำให้เสียงเรียกร้องเงียบสงบลงได้ทั้งหมด การยิ่งใช้กระบวนการยุติธรรมและกฎหมายในการ “ปิดปาก” ผู้ชุมนุมและผู้ต่อต้านจะยิ่งทำให้ความขัดแย้งในสังคมการเมืองมากขึ้น และจะเป็นตัวบ่อนเซาะความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมเอง

ในความเห็นของนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ได้เสนอทางออกของวิกฤตนี้ว่าจริง ๆ แล้วเป็นเรื่องไม่ยาก แต่ไม่ทำ เพราะผู้มีอำนาจพอใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่พอใจที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือปิดปาก ปิดกันแสดงความคิดเห็น ทางออกที่เป็นไปได้ อยู่ที่คนในกระบวนการยุติธรรม เช่น สำนักงานอัยการมีคำสั่งว่า การชุมนุมสาธารณะที่สงบปราศจากอาวุธ จะดำเนินคดีฐานฝ่าฝืน พรก. ฉุกเฉินไม่ได้ และจะไม่มีการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว ถ้ามีการสั่งการในระดับนโยบายแบบนี้ ทุกคดีสั่งแนวทางเดียวกันผู้มีอำนาจก็จะเห็นว่า ทางอัยการไม่เอาด้วย แต่ไม่คิดว่าอัยการจะกล้าทำแบบนั้นหรือตำรวจเองก็ควรมีแนวนโยบายไม่ดำเนินคดีพริ้วเพรีอ ดำเนินคดีเท่าที่จำเป็นเป็นคดีที่เดือดร้อน เป็นความผิดขั้นแจ้งเป็นความผิดขั้นต่ำ เช่น กีดขวางการจราจร

ก็ปรับไป สังคมก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ แต่ถ้าตำรวจยังตั้งข้อหาให้หนักที่สุดเท่าที่กฎหมายมีอยู่ ตั้งข้อหาคนให้มากที่สุด แล้วรีบส่งฟ้องอัยการ ไปสู้กันในชั้นศาลต่อไปแบบนี้ ก็ไม่มีทางออกสำหรับสังคม (ยิ่งชีพ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2565)

ส่วนในความเห็นของอาจารย์ชญาณิชฐ์ พูลยรัตน์ ได้เสนอทางออกว่า กระบวนการยุติธรรม ต้องกลับไป “ผดุงความยุติธรรม” ซึ่งไม่ใช่เรื่องเหนือบ่ากว่าแรงของคนในกระบวนการยุติธรรมที่จะผดุงความความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเอาไว้ โดยการบังคับใช้อย่างเสมอหน้า และเมื่อมองในมุมความขัดแย้งที่กว้างขึ้นแล้ว ทั้งรัฐและชนชั้นนำ อาจจะต้องถึงเวลามองประชาชนทั้งที่คิดเหมือนและคิดต่างว่าเป็นหุ้นส่วน ไม่ใช่ไพร่ฟ้าที่รอบัญชา หรือจะทำอะไรกับเขาก็ได้ เราเดินทางมาจนถึงจุดที่คนอยากเป็นพลเมือง active citizen อยากมีส่วนร่วมในหลาย ๆ เรื่องที่กระทบต่อชีวิตเขา รัฐต้องปรับตัว และพร้อมจะรับฟังเสียง (ชญาณิชฐ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มกราคม 2565)

### ● 4.3 กระบวนการยุติธรรม : การสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่สังคม

#### 4.3.1 ปัญหาวิกฤตในระบบสอบสวนคดีอาญา

ปัญหาวิกฤตในระบบสอบสวนคดีอาญานับเป็นปัญหาเบื้องต้นที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อวิกฤตศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ด้วยเป็นส่วนต้นของกระบวนการของ “ระบบอำนวยความเป็นธรรม” ในสังคม ส่งผลกระทบวงกว้างทั้งต่อผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย รวมถึงประชาชนทั่วไป ยิ่งกว่านั้น การใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตในระบบสอบสวนคดีอาญานั้นกระทบ

ต่อหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญยิ่งในบริบทของอารยประเทศ เป็นหัวใจสำคัญของหลักการปกครองด้วยกฎหมาย ที่เรียกกันทั่วไปว่าหลักนิติรัฐ นิติธรรม กล่าวคือ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในคดีอาญา ที่บุคคล **จะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้** รวมไปถึงหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง และสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม (อรรถพล ใหญ่สว่าง, 2557, หน้า 1-2) **หลักการดังกล่าวพัฒนามายาวนาน โดยมีภาษิตละติน “nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali”** หมายถึง **“ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก่อน”** โดยที่ในทางอาญานั้น ต้องยึดหลัก **presumption of innocence** คือการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยบริสุทธิ์ จะลงโทษได้ก็ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานว่า ผู้นั้นกระทำความผิด ซึ่งผู้กล่าวหาที่มีหน้าที่ต้อง **“พิสูจน์จนสิ้นสงสัย”** (prove(beyond a reasonable doubt)

การสอบสวนคดีอาญาที่มีขอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตรากเหง้าในสังคมคือความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ตำแหน่งหน้าที่การงานมีผลต่อการต่อสู้คดีอาญา เกิดปรากฏการณ์ **“สองหรือหลายมาตรฐาน”** ในการบังคับใช้กฎหมาย และบังคับโทษตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญา รวมถึงสิทธิและโอกาสในการถูกปล่อยตัวชั่วคราว หรือประกันตัวออกมาต่อสู้คดี เนื่องจากขาดหลักประกัน การจัดหาทนายความเพื่อต่อสู้คดี หรือการถูกกักขังแทนการจ่ายค่าปรับ เป็นปรากฏการณ์ที่บ่งชี้ถึง **“ความเหลื่อมล้ำ”** ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างชัดเจน



ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญายังส่งผลต่อความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากสังคมว่า “ระบบอำนาจความยุติธรรม” มีอยู่จริง ไม่ปล่อยให้คนผิดลอยนวล หรือมี “การจับแพะ” เป็นเสาหลักของสังคมในการสร้างความเป็นธรรมได้ เพราะถูกใช้เป็น “เครื่องมือ” จัดการฝ่ายตรงข้าม ยิ่งไปกว่านั้น ยังพบว่าปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับ “การแก่งแย่ง” หรือ “การฟ้องปิดปาก” คือ การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน (Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP))

แม้ว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 34) พ.ศ.2562 โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 110 และมาตรา 117 เกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราวหรือการประกันตัว และมาตรา 161/1 เกี่ยวกับการป้องกันการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกดดันแก่งแย่งหรือเอาเปรียบจำเลย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถบังคับใช้ให้บรรลุเจตนารมณ์ได้

ปัญหาวิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยฝังรากลึกมายาวนาน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยถูกกระทบ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ความไม่เชื่อมั่นไว้วางใจจากสาธารณชนคือตัวบ่งชี้ในเชิงประจักษ์ ยิ่งกว่านั้นผลการศึกษาในระดับสากลสะท้อนถึงสายตาชาวโลกอย่างชัดเจน ดังเช่น ผลสำรวจดัชนี **Rule of Law** โดย The World Justice Project (WJP) ปีล่าสุด คือ ค.ศ.2021 ประเทศไทยมีคะแนน Rule of Law 0.50 โดยอยู่ในลำดับที่ 83 จากทั้งหมด 139 ประเทศ และเมื่อพิจารณาจากค่าคะแนนตัวชี้วัดหลักทั้งหมด 8 ตัวชี้วัด พบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีค่าคะแนนต่ำที่สุดคือ 0.43 รองลงไปคือ การบังคับใช้กฎระเบียบ และการจำกัดอำนาจรัฐบาล คะแนนเท่ากัน คือ 0.46, สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการปลอดจากคอร์รัปชัน

คะแนนเท่ากัน คือ 0.47 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง 0.48 และรัฐบาลโปร่งใส 0.49 และผลสำรวจ 5 ครั้งระหว่างปี ค.ศ.2015 - ค.ศ.2020 คะแนนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต่ำที่สุดต่อเนื่องกันตลอดมา (ค.ศ.2020 คะแนน 0.43, ค.ศ.2019 คะแนน 0.42, ค.ศ.2017-2018 คะแนน 0.40, ค.ศ.2016 คะแนน 0.45 และ ค.ศ.2015 คะแนน 0.43)

### 4.3.2 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และการเสริมสร้างนิติรัฐ นิติธรรมในสังคมไทย

การปฏิรูปการเมืองและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือจุดเริ่มต้นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และการเสริมสร้างนิติรัฐ นิติธรรม ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือ เจตนารมณ์ในการสร้าง “การปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ Rule of Law เพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย โดยต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ไม่มีอำนาจใดที่อยู่เหนือหรือสูงสุดโดยปราศจากการตรวจสอบ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา พัฒนาต่อยอด โดยบัญญัติหลักการ กำหนดให้มีองค์กร การปรับกระบวนการทำงาน ในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญาที่กำหนดหลักประกันสิทธิไว้หลากหลายประการ กำหนดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และมีกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ อีกทั้งบัญญัติเรื่องนิติธรรม หรือการปกครองด้วยกฎหมายเพื่อเป็นกรอบจำกัดอำนาจรัฐทุก ๆ ด้าน<sup>1</sup>

1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยืนยันหลักการปกครองด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา 3 โดยใช้คำว่า “นิติธรรม” ดังนี้

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม

**4.3.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** ระบุไว้ชัดเจนคือรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนด กลไก เพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤตของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น มาตรา 53, มาตรา 68 โดยที่ หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม กำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา 258.....

**ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม**

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของ กระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

---

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจน เพื่อให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

(4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

นอกจากนี้ ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดหลักการ แนวทางเพื่อให้มีหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ดังนี้

“มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงลดถึงการจัดหาทนายความให้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ชัดเจนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญา ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ และกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความน่าเชื่อถือในงานสอบสวนคดีอาญา การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ รวมถึงแนวทางและหรือมาตรการเสริมสร้างศักยภาพ ความเป็นอิสระ และความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่สังคมได้อย่างแท้จริง

#### 4.3.4 แนวคิด ทฤษฎี และระบบสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ

##### แนวคิดการสอบสวนคดีอาญา:

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกลไกเบื้องต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยหลักแล้วเป็นบทบาทของตำรวจ ซึ่งบทบาทสำคัญคือการสอบสวนเพื่อค้นหาและพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีกระทำความผิดอาญาตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เป็นการชี้ขาดคดีเบื้องต้นก่อนสำนวนคดีเข้าสู่การพิจารณาและตัดสินชี้ขาดโดยศาล

##### ทฤษฎีการสอบสวน (Inquiry Theory):

ทฤษฎีการสอบสวนคือการนำหลักค้นหาความจริงและหลักเหตุผลมาใช้เป็นหลักในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยหลักการค้นหาความจริง (Principle of Substantive Truth) แบ่งเป็นการค้นหาความจริงตามแบบที่ศาลมีบทบาทจำกัด ศาลมีบทบาทเป็นศูนย์กลางควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคดี การนำเสนอพยานหลักฐานที่รับฟังได้หรืออาจรับฟังได้ที่คู่ความยอมรับกันได้ และการค้นหาความจริงในเนื้อหา โดยศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและค้นหาความจริงได้โดยไม่จำกัดรูปแบบ ส่วนหลักเหตุผล (Principle of Rationality) เป็นการยึดหลักความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันของพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความเชื่อมโยงสอดคล้องต้องกันเป็นหลักในการพิจารณาพิเคราะห์ว่ารับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีได้หรือไม่ (ณรงค์ ใจหาญ, 2559)

ระบบสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ แบ่งเป็น 2 ระบบหลัก ๆ ได้แก่ (อรุณี กระจำแสง, 2532 (พรพรณชญา ศิริวรรณบุศย์, มปป. และ จิราธร เจริญวุฒิ, 2550)

**1. หลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน** เป็นหลักที่พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทอำนาจใน “การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องหรือชั้นเจ้าพนักงาน” ทั้งการสอบสวนและการฟ้องร้อง โดยพนักงานตำรวจเป็นผู้สอบสวนเบื้องต้น รวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดีส่งให้พนักงานอัยการซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการสอบสวนคดีและสั่งฟ้องคดี

ทั้งนี้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี

ประเทศที่มีอัยการรับบทบาทอำนาจหน้าที่การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องหรือชั้นเจ้าพนักงาน เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น โดยอัยการรับผิดชอบในงานสอบสวนข้อเท็จจริง ค้นหาพยานหลักฐานแห่งคดี และพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี โดยที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในฐานะเป็นผู้สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อ ซึ่งพนักงานอัยการจะดำเนินการด้วยตัวเองหรือให้พนักงานตำรวจช่วยเหลืองานสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานก็ได้

**2. หลักแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้อง** เป็นหลักที่แยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง หรือชั้นเจ้าพนักงานออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกการสอบสวนคดีอาญาเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ส่วนที่สองการฟ้องร้องและดำเนินคดีเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ประเทศที่มีตำรวจรับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี สรูปสำนักงานการสอบสวนเสนอต่ออัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดี เช่น อังกฤษ โดยตำรวจมีบทบาทอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องหรือชั้นเจ้าพนักงาน เมื่อมีคดีอาญาตำรวจมีอำนาจสอบสวนและบันทึกข้อมูล

ลงในแบบบันทึกทางคอมพิวเตอร์ และตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานแห่งคดีว่าเพียงพอจะดำเนินคดีหรือไม่ โดยเจ้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจดุลพินิจในการสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาได้ โดยบันทึกไว้ว่าไม่ดำเนินคดีต่อไป (No Further Action หรือ NFA) กรณีผู้ต้องหาอายุไม่เกิน 18 ปี กระทำความผิดข้อหาเบา หรือกรณีผู้ใหญ่ที่กระทำความผิดข้อหาเบาและเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก เจ้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจออกใบตักเตือนภาคโทษ (caution) โดยไม่ฟ้องร้องคดีต่อศาลก็ได้ (สันติพิวทองคำ, 2564) เมื่อผ่านขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญาโดยตำรวจ ส่วนนวนคดีพร้อมพยานหลักฐานจะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของอัยการ

อย่างไรก็ตาม การสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานคดีอาญาของอังกฤษต้องดำเนินการเป็นทีมโดยแบ่งหน้าที่กันชัดเจน ประกอบด้วย ตำรวจผู้จับกุม มีหน้าที่สอบปากคำพยานบุคคลในที่เกิดเหตุ ทำแผนที่เกิดเหตุ ถ่ายภาพสถานที่เกิดเหตุ ถ่ายภาพบาดแผลผู้เสียหาย ตรวจยึดวัตถุพยาน รวบรวมพยานหลักฐานส่งมอบให้ตำรวจผู้ทำหน้าที่พนักงานสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่หลักในการสอบปากคำผู้ต้องหาและประสานขอคำแนะนำจากอัยการในการแจ้งข้อหา รวมถึงนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจเพื่อการควบคุมตัวระหว่างสอบสวน ซึ่งเป็นอำนาจของตำรวจผู้ทำหน้าที่พนักงานควบคุม

ระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย เป็นระบบแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องคดี โดยที่การดำเนินคดีอาญาในขั้นก่อนการพิจารณา (Pre-Trial Stage) หรือชั้นเจ้าพนักงาน แบ่งแยกบทบาทความรับผิดชอบงานสอบสวนคดีเป็นของตำรวจ และอำนาจฟ้องร้องคดีเป็นของอัยการ ด้วยเป้าหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ก่อนคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษา (Trial Stage) ของศาล อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีปัญหาวิกฤตซึ่งขัดได้จากความไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่



เจ้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตรวจค้น จับกุม ควบคุมตัว แจ้งข้อหา ร้องขอหมายอาญา และฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล ทำสำนวนการสอบสวน และความเห็นทางคดี และส่งสำนวนพร้อมพยานหลักฐาน ไปยังอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาของไทย โดยหลักเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ ป.วิ.อ. ภาค 2 สอบสวน มาตรา 120 - มาตรา 156 เป็นหลัก โดยมาตรา 120 กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวน ในความผิดนั้นก่อน” และมาตรา 121 “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ทั้งปวง” กล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้เป็นกฎหมายกลาง ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ได้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีอาญา เป็นไปตามมาตรา 131 “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์ จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกร้องหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา 132 และมาตรา 133 กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนไว้หลายประการเพื่อประโยชน์ในการรวบรวม พยานหลักฐาน เช่น ตรวจตัวผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ค้นหายบุคคลซึ่งครอบครอง สิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ หรือยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบจากการค้นและ หมายเรียก ในขณะที่พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อสิทธิของผู้ต้องหา ตามมาตรา 134 - มาตรา 147

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจดุลพินิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 143 ซึ่งดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนี้เป็นดุลพินิจที่เด็ดขาดจาก “ความเห็นของพนักงานสอบสวน” และพนักงานอัยการมีอำนาจ

สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม

วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่งแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

กรณีมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาผู้นั้นได้

กรอบเวลาดำเนินการสอบสวนเป็นไปตามความผิดตามข้อกล่าวหา ได้แก่ คดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ชังผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนได้ไม่เกิน 30 วัน, คดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ชังผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนได้ไม่เกิน 48 วัน และ คดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม

ซึ่งผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนได้ไม่เกิน 84 วัน

จากผลการศึกษาพบว่าปัญหาในระบบสอบสวนคดีอาญาของไทย แบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนแรก ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบสอบสวน ส่วนที่สอง ปัญหาในเชิงการบริหารงานสอบสวน (สันติ ผิวทองคำ, 2564 และ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557) โดยจำแนกประเด็นปัญหาย่อยได้ ดังนี้

ตาราง 4.6 ปัญหาในระบบสอบสวนคดีอาญาของไทย

| ปัญหาในเชิงโครงสร้าง   | ปัญหาในเชิงการบริหารงานสอบสวน                                    |
|--|--|
| ระบบการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์อำนาจ   | งบประมาณและทรัพยากรปฏิบัติงาน                                    |
| ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต  | การบริหารงานบุคคล: ระบบสรรหาแต่งตั้ง โยกย้าย จำนวนบุคลากร        |
| หลักประกันความเป็นอิสระและการแทรกแซงการสอบสวน (ฝ่ายนโยบาย ผู้บังคับบัญชา อัยการ ผู้มีอิทธิพล ฯลฯ)  | ความก้าวหน้าในวิชาชีพ การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพ การสร้างแรงจูงใจ |
| เครื่องมือหรือกลไกสนับสนุนช่วยเหลืองานสอบสวนในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งคดี เช่น หน่วยพิสูจน์หลักฐาน หน่วยนิติวิทยาศาสตร์ หน่วยสืบสวน | ปริมาณงานและค่าตอบแทน  |
| การสื่อสารต่อสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน   |  |

การใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) โดยทุจริต เป็นหนึ่งปัญหาวิกฤต การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งโดยบทบาทหน้าที่หลักของตำรวจคือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในขณะที่ตำรวจ เจ้าพนักงานสอบสวนมีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการสอบสวนข้อเท็จจริง ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักการ ขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา และหากมีการฝ่าฝืนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาอย่างชัดเจน ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ มาตรา 147 - มาตรา 166 และ ลักษณะ 3 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 200 - มาตรา 205 รวมทั้งยังมีกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ยิ่งไปกว่านั้น หากมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญา ทางแพ่งอื่นใด ผู้เสียหายสามารถกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อให้มีการลงโทษบุคคลดังกล่าวได้เช่นกัน

**กรณีศึกษา : กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จุดเริ่มต้นการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ช่องโหว่จากระบบสอบสวนคดีอาญาที่ก่อให้เกิดการใช้นาจโดยมิชอบ โดยทุจริต**

พ.ต.อ.ธิตีสรณ์ อุทชนผล หรือ ผกก.โจ้ อดีต ผกก.สภ.เมืองนครสวรรค์ ผู้ต้องหาร่วมกับพวกรวม 7 คน ใช้ถุงดำคลุมศีรษะผู้ต้องหาคดียาเสพติด เป็นเหตุให้เสียชีวิต ต่อมาถูกฟ้องเป็นจำเลยคดีฆ่าผู้อื่นโดยทรามานด้วยความทารุณโหดร้าย โดยร่วมกับพวกใช้ถุงดำคลุมศีรษะนายจิระพงษ์ หรือมาวิน ณะพัฒน์ ผู้ต้องหาคดียาเสพติด ถึงแก่ความตาย ใน “บ้านกาแพ” ภายใน สภ.เมืองนครสวรรค์

พนักงานอัยการสำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต 3 ได้ยื่นฟ้อง พ.ต.อ.ชิตสิทธิ์ อุทอนผล กับพวกรวม 7 คน ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางเป็นคดีดำที่ อท.180/2564 เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2564 โดยฟ้องจำเลย 4 ข้อหาในความผิดฐาน

- (1) เป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- (2) เป็นเจ้าพนักงานของรัฐร่วมกันปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- (3) ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยทรมาณ หรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย
- (4) ร่วมกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใดโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเอง หรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น

ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83, 157, 288, 289(5), 309 วรรค 2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 4, 172 โดยคดีดังกล่าวอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา

และมีคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 143 วรรคท้าย สืบเนื่องจาก นายจิระพงษ์ หรือมาวิน ธนะพัฒน์ ผู้เสียชีวิต ซึ่งถูกจับและควบคุมไว้ในคดียาเสพติด และถูกฆ่าถึงแก่ความตายขณะอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ระหว่างวันที่ 4-6 สิงหาคม พ.ศ.2564 ที่ สภ.เมืองนครสวรรค์

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางกำหนดนัดไต่สวนคดีครั้งแรก เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2564 โดยที่จำเลยให้การต่อศาลดังนี้

- พ.ต.อ.ธิตีสรรรค์ อุทชนผล หรือ อติตตภก.โจ้ พ.ต.ต.รวีโรจน์ ดิษทอง ให้การรับสารภาพ 3 ข้อกล่าวหา ได้แก่ ป.อ.มาตรา 157, มาตรา 309 วรรคสอง และ พ.ร.ป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 172 แต่ให้การปฏิเสธข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา ตาม ป.อ.มาตรา 288 และมาตรา 289 (5)
- ร.ต.ท.ธรมินทร์ มาศวรรณ ปฎิเสธ 3 ข้อกล่าวหา ยอมรับสารภาพ 1 ข้อกล่าวหา คือ ป.อ.มาตรา 309 วรรคสอง
- ร.ต.อ.ทรงยศ คล้ายนาค, ด.ต.วิสุทธิ บุญเขียว, ด.ต.ศุภากร นิมชื่น และ ส.ต.ต.ปวีณกร คำมาเร็ว ปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา

ทั้งนี้ ในชั้นสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดให้การปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา และอัยการคัดค้านการปล่อยชั่วคราวจำเลยทั้งหมดเนื่องจากเป็นคดีร้ายแรง โทษสูงสุดคือ ประหารชีวิต หากปล่อยชั่วคราวเกรงว่าพวกจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ในคดี และอัยการสูงสุดได้ตั้งคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบคดีนี้รวม 6 คน มีนายวุฒิรัตน์ มีผดุง รองอัยการสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2565 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีคำพิพากษาคดีดังกล่าว โดยพิพากษาว่า พ.ต.อ.ธิตติสรรค์ อุทธนผล หรือ อติตตภก.โจฬพร้อมพวก จำเลยที่ 1-5 และ จำเลยที่ 7 กระทำ ความผิดตามฟ้อง เป็นการกระทำการกรร มเดี่ยวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษทุกกระทงความผิด โดยให้ลงโทษมาตรา 289 (5) ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและกระทำด้วยการทรมานทารุณโหดร้าย ซึ่งเป็นบทหนักสุด ตามมาตรา 90 ลงโทษประหารชีวิต ส่วนจำเลยที่ 6 มีความผิดตามมาตรา 157 ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ร่วมกันข่มขืนใจให้กระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ให้ลงโทษ จำคุก 8 ปี ทั้งนี้ จำเลยที่ 1-7 ให้การเป็นประโยชน์ แก่การพิจารณาคดี มีการให้เงินค่าบงศพและบรรเทาผลร้ายให้บิดามารดาผู้เสียชีวิต รวมทั้งช่วยปฐมพยาบาลและนำส่งโรงพยาบาลจนกู้สัญญาณชีพกลับมาได้ จึงลดโทษ ให้จำเลยคนละ 1 ใน 3 คงเหลือโทษจำคุกตลอดชีวิต สำหรับจำเลยที่ 1-5 และ 7 ส่วน จำเลยที่ 6 คงเหลือโทษจำคุก 5 ปี 4 เดือน

กรณีศึกษาข้างต้น เป็นเพียงหนึ่งกรณีที่สะท้อนภาวะวิกฤตอันเป็นปัญหา ในระบบสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยที่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริต ในชั้นการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่สอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจ ตอกย้ำวิกฤต ที่หยั่งรากลึกในวงการตำรวจ โดยที่สมมติฐานปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ปรากฏ อยู่ในกฎหมายสูงสุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรม ในส่วนของการสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 258 ง. (2) แม้เวลาผ่านไปกว่า 5 ปี ยังไม่ปรากฏว่ามีการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาอย่าง เป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์และหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีเพียงการศึกษา สภาพปัญหาและเสนอแนะ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งได้จัดรับฟังความคิดเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เท่านั้น

จากการศึกษาสรุปประเด็นปัญหาวิกฤตในระบบสอบสวนคดีอาญาของไทย โดยแบ่งเป็นประเด็นปัญหาหลักในเชิงโครงสร้าง และประเด็นปัญหาประกอบ ดังนี้

### ประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีอาญา ซึ่งกำหนดให้อำนาจสอบสวนคดีอาญาแก่เจ้าพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ เป็นหลัก พนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินการสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน สรุปสำนวนคดี และทำความเข้าใจได้เป็นอิสระ ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล จากฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากระบบสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ แม้เป็นระบบ แยกอำนาจสอบสวนคดีกับอำนาจสั่งฟ้องคดีอาญาออกจากกัน เช่น อังกฤษ การสืบสวน สอบสวนคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการเป็นทีมที่แบ่งความรับผิดชอบกัน เพื่อการสอบสวนคดีที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการปรึกษาขอคำแนะนำจากพนักงาน อัยการอย่างใกล้ชิด กล่าวได้ว่าแม้มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจสั่งฟ้อง คดีออกจากกัน แต่พนักงานอัยการยังคงมีอำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ การสอบสวนและทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน เพื่อตรวจสอบอำนาจสอบสวน ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (สันติ ผิวทองคำ, 2564)

ในขณะที่พนักงานอัยการมีบทบาทพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณา สำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานจากเจ้าพนักงานสอบสวนเป็นหลัก การค้นหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวถึงเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ ของตำรวจ ปราศจากการกำกับดูแล ตรวจสอบและให้คำแนะนำเพื่อการสอบสวน คดีอาญาที่มุ่งพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วยพยานหลักฐานอย่าง ครบถ้วน เพื่อการชี้แจงน้ำหนักในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยหลักพนักงานอัยการ จะรับทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพียงพอที่พนักงานสอบสวนนำเสนอไว้



ในสำนวนการสอบสวน ซึ่งมีผลต่อการใช้อำนาจดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งไม่ว่าจะเป็นไปทางใดก็ล้วนแต่กระทบต่อหลักการรักษาความสงบสุขของสังคม การป้องกันอาชญากรรม หลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมทั้งไม่สอดคล้องต่อหลักการสากลเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คือ หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือ The Rule of Law

### ประเด็นปัญหาประกอบที่ทำให้ปัญหาในเชิงโครงสร้างส่งผลวิกฤต ได้แก่

1. อำนาจผูกขาดการสอบสวนของตำรวจ ขาดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือร่วมมือในการสอบสวน ประชาชนหรือผู้ถูกกล่าวหาขาดความรู้ หรือขาดความพร้อมทางเศรษฐกิจ ตกอยู่ในสภาวะจำยอมในช่วงเวลาอยู่ในระหว่างการสอบสวนที่ต้องเผชิญหน้าโดยลำพัง เป็นช่วงเวลาที่มีโอกาสเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตได้มาก ดังกรณีศึกษาที่เกิดเป็นประเด็น จำเลยอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีเสพติด ซึ่งมีข้อพิจารณาต่อเนื่องจาก ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร การกระทำของจำเลยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขอบเขตการสอบสวนของเจ้าหน้าที่สอบสวนหรือไม่ กรณีดังกล่าวมีเพียงฝ่ายจำเลยที่กล่าวอ้างเพื่อให้ตนพ้นความผิด ข้อกล่าวหาที่มีโทษหนักที่สุด คือ การทำให้เสียชีวิต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 และ มาตรา 289 (5) ซึ่งผลที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวไม่ว่าเป็นเหตุใดก็ตาม ทำให้ผู้ถูกกระทำเสียชีวิต อันเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานชีวิตของบุคคล ไม่สอดคล้องกับหลักการและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญ

2. จารีตระเบียบแบบแผนการปฏิบัติ หรือ norm ในการสอบสวนคดีอาญา การค้นหาพยานหลักฐาน การรับสารภาพ ที่ละเลยและไม่ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน หรือหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินคดีอาญา ดังภาพสะท้อนสังคมไทยว่ามีปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือการกระทำโดยมิชอบ มีการซ่อม

ทรมาน หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้รับสารภาพ หรือยื่นข้อเสนอมอบรับสารภาพ เพื่อให้ได้รับการลดโทษ ทั้งนี้ โดยอาจมีหรือไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรืออีกด้าน อาจกระทำการเข้าลักษณะ “เป่าคดี” หรือสรุปพยานหลักฐานในสำนวนคดีให้ไม่มีความผิด หรือความผิดเบาลง

3. แรงจูงใจในการกระทำผิดมีมาก เนื่องจาก “วัฒนธรรมลอยนวล” และผลประโยชน์ที่จะได้รับ แม้สังคมรับรู้ว่ามีการใช้อำนาจหรือการกระทำโดยมิชอบ ในการสอบสวนคดีอาญา แต่การขาดพยานหลักฐานในช่วงเวลาการสอบสวน (เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจเท่านั้น) และปัจจัยเกี่ยวกับผู้เสียหาย ทำให้โอกาสในการถูกดำเนินคดี และถูกลงโทษของผู้กระทำมีน้อยมาก

4. ระบบอุปถัมภ์ ในมิติแรกคืออำนาจชี้ผิดชี้ถูกในชั้นสอบสวนมีผลต่อสำนวนคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ แม้เป็นอำนาจอัยการในการพิจารณาสำนวนสอบสวนและมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ตาม และมีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ มีการตอบแทนระหว่างกันทั้งในวงการของตำรวจ และผู้เกี่ยวข้องอื่น

#### 4.3.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการสอบสวนคดีอาญา

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น ประกอบการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญา นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาสภาพปัญหาจากแห่งอันนำไปสู่วิกฤตความเชื่อมั่นในระบบสอบสวนคดีอาญาของไทย และประมวลสรุปแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ระบบการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาได้รับความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้น โดยมีทางเลือกสำหรับการพิจารณาตัดสินใจ ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ปฏิรูปตำรวจและงานสอบสวนคดีอาญา โดยให้อัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวน ใน 3 กรณี คือ (1) คดีที่มีโทษอาญาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป (2) คดีที่มีผู้เสียชีวิต (3) คดีที่มีการร้องเรียน

### สภาพปัญหา

(1) โครงสร้าง และบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเป็นลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การบริหารงานบุคคล ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ (การเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจ การเลื่อนตำแหน่ง) มีผลต่อศักยภาพการสอบสวนขาดหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นข้อจำกัดการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญา

(2) การใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตในการสอบสวนคดีอาญา การสอบสวนคดีอาญาระบบนี้ เป็นไปตามหลักการสากลที่มุ่งค้นหาความจริงและพยานหลักฐานแห่งคดี โดยกำหนดให้อัยการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลในขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา เช่น ประเทศ .....

### ข้อดี

- การสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี มีความรอบคอบ ลดอำนาจผูกขาดซึ่งมีผลชี้ถูกชี้ผิดผู้ถูกกล่าวหาได้ และเป็น “การค้นหาความจริง” โดยมีรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดีเข้ามาในสำนวนอย่างครบถ้วน
- อัยการซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งคดีมีข้อมูลหลักฐานแห่งคดีเพื่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ ลดการผูกขาดอำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนคดีอาญา

- มีการตรวจสอบถ่วงดุลงานสอบสวนคดีอาญา โดยอัยการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในพื้นที่เกิดเหตุ ทำให้มีหลายฝ่ายร่วมรู้เห็นการสอบสวน การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานมีความครบถ้วน รอบคอบ และเป็น การป้องกันอัยการกับตำรวจฮั้วได้ด้วย

### ข้อดีหรือข้อจำกัด

- ความพร้อมของอัยการ ในเชิงโครงสร้าง อัตรากำลังที่มีจำนวนพนักงานอัยการไม่เพียงพอ รวมถึงทรัพยากรในการปฏิบัติงาน
- ความล่าช้าในการสอบสวนและพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี
- การปฏิรูปที่มีผลกระทบต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย และองค์กรที่มีวัฒนธรรมวิธีจารีตดั้งเดิม โอกาสได้รับการผลักดันและสนับสนุน มีน้อยกว่าการขัดขวาง หากไม่มีเจตจำนงทางการเมือง (political will) จากผู้นำประเทศอย่างเข้มแข็งจริงจัง

**แนวทางที่ 2 ปฏิรูปโครงสร้างและงานสอบสวนทั้งระบบ โดยจัดตั้งองค์กรใหม่ แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพื่อรับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาเป็นการเฉพาะ**

สภาพปัญหา โครงสร้าง ระบบ การบริหารจัดการองค์กรตำรวจ ซึ่งภารกิจหลักคืองานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมนั้น โดยธรรมชาติ แตกต่างจากงานสอบสวนคดีซึ่งหลักการสำคัญคือ การค้นหาความจริงและอำนวยความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

## ข้อดี

- องค์กรที่มีกรอบบทบาทอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาโดยตรง มีกรอบพันธกิจและเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน หากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์การจัดตั้งผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ
- องค์กรและบุคลากรที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับงานสอบสวนคดีอาญาโดยตรง
- การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพ และจัดสรรทรัพยากรสำหรับงานสอบสวนมุ่งเน้นตอบพันธกิจองค์กรคืองานสอบสวนคดีอาญา

## ข้อด้อยหรือข้อจำกัด

- การจัดตั้งองค์กรใหม่ต้องมีเจตจำนงทางการเมืองสนับสนุน เพราะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- การจัดตั้งองค์กรใหม่ไม่มีหลักประกันผลสัมฤทธิ์ขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้น หากใช้ระบบโอนย้ายบุคลากรก็อาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงวัฒนธรรมองค์กร

**แนวทางที่ 3 ปฏิรูปงานสอบสวน โดยปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ ควบคู่ไปกับการบูรณาการกลไกการสอบสวนคดีอาญาเพื่อการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในการค้นหาความจริงและพิสูจน์พยานหลักฐานแห่งคดี**

สภาพปัญหาการขาดการบูรณาการในงานสอบสวนคดีอาญา การผูกขาดอำนาจสอบสวนและขาดกลไกการคานอำนาจดุลพินิจในการสอบสวนและสั่งคดี

รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในศักยภาพบุคลากร และข้อจำกัดในความเชี่ยวชาญเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในขณะที่การกระทำมีความผิดมีลักษณะซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความรู้ความชำนาญในการทำลายพยานหลักฐานแห่งคดีเป็นอย่างดี ดังนั้น การปฏิรูปงานสอบสวนคดีอาญาควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลงานสอบสวนคดี การตรวจสอบข้อเท็จจริงและค้นหาพยานหลักฐานอย่างมีอรรถาธิบาย โดยการสร้างความร่วมมือและประสานการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยสืบสวน หน่วยป้องกันและปราบปราม หน่วยนิติวิทยาศาสตร์ ในขณะเดียวกัน ควรมีการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ระบบค่าตอบแทน การพัฒนาศักยภาพ การแต่งตั้งโยกย้ายและเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน และมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

### ข้อดี

- การบูรณาการภายในองค์กรตำรวจมีโอกาสเป็นไปได้ เพียงแก้ไขกฎระเบียบภายใน อาศัยเพียงเจตจำนงและความมุ่งมั่นของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และการสร้างแนวร่วมภายในองค์กรด้วยแรงจูงใจในการกอบกู้ความเชื่อมั่นศรัทธาจากสาธารณะ
- ขวัญกำลังใจในการทำงานสอบสวนมีมากขึ้นซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพงานค้นหาความจริงและอำนวยความยุติธรรม
- ความภาคภูมิใจในองค์กรเป็นปัจจัยหนุนให้เกิดความร่วมมือและเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ประสบผลสำเร็จ

### ข้อด้อยหรือข้อจำกัด

- การริเริ่มปฏิรูปอาจไม่เป็นวาระเร่งด่วนด้วยสภาพปัญหาวิกฤตสังคมมายาวนาน ผู้เกี่ยวข้องมีความคุ้นชินกับบริบทเดิม ๆ
- การบูรณาการความร่วมมือเพื่องานสอบสวนอาจได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นน้อยเพราะขาดแรงจูงใจ

### 4.3.6 บทสรุปและเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาเป็นการตอกย้ำปัญหาวิกฤตในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัญหา รากเหง้าที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดขึ้นและมีผลโดยตรงต่อการอำนวยความสะดวกทาง อาญาทั้งระบบ คือ ขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นด่านแรกของระบบการอำนวย ความยุติธรรมทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรจะเป็นผู้ป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม อำนวยความยุติธรรมกลายเป็นอาชญากรเสียเอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยมีชอบหรือโดยทุจริตที่เกิดขึ้นในระหว่างการควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ในขณะที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ต้องค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือ ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา โดยพฤติการณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณะผ่านคลิปที่เผยแพร่ ออกมานั้นโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมอย่างมาก ข้าราชการยังใช้ข้อได้เปรียบในฐานะผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในงานสอบสวนคดีให้การต่อสู้คดี เพื่อให้รอดพ้นจากการต้องรับโทษ จากข้อกล่าวหาที่มีบทลงโทษร้ายแรงที่สุด คือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 และมาตรา 289 (5) อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้ว ต้องจำนนต่อพยานหลักฐานสำคัญ แห่งคดีคือคลิปวิดีโอที่ยากจากปฏิเสธความผิดที่ได้กระทำฐานฆาตกรรม

กรณีศึกษาดังกล่าวยิ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาวิกฤตของระบบสอบสวนคดีอาญาจากการผูกขาดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นยังเป็นช่องหรือมีโอกาสนำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ด้วยมีแรงจูงใจว่าจะพ้นผิดไม่ต้องรับโทษจากการกระทำของตน ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการสอบสวนคดีอาญาที่อ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ยิ่งก่อให้เกิดการกระทำผิดอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อประชาชน

ดังกรณีตัวอย่างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงทั้งจากการปฏิบัติหน้าที่ และการอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น กรณีการอุ้มหายของนายบิลลี่ พอลละจี รักจงเจริญ แกนนำชุมชนกะเหรี่ยงบ้านโป่งลึก-บางกลอย ที่หายตัวไปหลังถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานร่วมกันจับกุมตัว ในความผิดอาญาฐานของป่า คือน้ำผึ้งออกจากเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 ซึ่งนายบิลลี่ พอลละจี รักจงเจริญ เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีบุกเผาบ้านปู่คออี้ มีมิ ชววกะเหรี่ยงบ้านบางกลอย แม้จะปราศจากหลักฐานว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำการ แต่จากการสืบสวนสอบสวนคดีและค้นหาพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่องด้วยนิติวิทยาศาสตร์ ทำให้พิสูจน์ได้ว่ากะโหลกศีรษะที่พบในถังน้ำมันที่ถูกทิ้งลงในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานนั้นเป็นนายบิลลี่ พอลละจี รักจงเจริญ เชื่อมโยงได้กับการถูกจับกุมตัวโดยเจ้าหน้าที่รัฐกลุ่มนี้ ในท้ายที่สุดอัยการสูงสุดมีคำสั่งชี้ขาดให้ฟ้องนายชัยวัฒน์ ลิ่มลิขิตอักษร กับพวก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (4) (7) มาตรา 309 มาตรา 310 ประกอบมาตรา 83 และมาตรา 91 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ.2560 มาตรา 4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 ทวิ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2542 มาตรา 5 ซึ่งเป็นไปตามที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นแย้ง

กล่าวได้ว่านับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์และบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 258 ง. ปัญหาวิกฤตดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ กรณีตัวอย่างที่นำเสนอมาสองกรณี เป็นสิ่งยืนยันว่าประเทศไทยต้องเร่งปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญา โดยเร่งด่วนในด้านการมีกลไกการตรวจสอบและคานอำนาจ กลไกการเพิ่มประสิทธิภาพในงานสอบสวนคดีอาญา การบูรณาการและนำนิติวิทยาศาสตร์มาใช้ในการสอบสวนคดีอาญา พยานผู้เชี่ยวชาญในสำนวนการสอบสวน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่นำมาใช้พิสูจน์ข้อเท็จจริง และหลักฐานแห่งคดี เช่น คลิปวิดีโอ หรือ ผลการพิสูจน์ DNA ช่วยทำให้สำนวนการสอบสวนและความเห็นการสั่งฟ้องที่เสนอไปยังอัยการมีความน่าเชื่อถือ ลดความเคลือบแคลงสงสัยในการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา รวมถึงการสั่งคดีของอัยการ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล พิจารณาจากพยานหลักฐานแห่งคดีในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ

จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย โดยการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างระบบสอบสวนคดีอาญา และปฏิรูปการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ รวมทั้งการบูรณาการกลไกความร่วมมือในระบบสอบสวนคดีอาญาทั้งหมด โดยมุ่งเน้นกลไกการคานอำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในงานสอบสวนคดีอาญา ดังนี้

## ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างระบบสอบสวนคดีอาญา

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเสนอร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมในการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ชั้นแรกของการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้องคดี ในกรณีดังต่อไปนี้

1. คดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น
2. คดีความผิดอาญาที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหา
3. คดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
4. คดีความผิดอาญาที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาร้องขอ และอัยการเห็นสมควร
5. คดีอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามที่อัยการสูงสุดและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมกันกำหนด

ในการนี้ ให้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาฯ และจัดทำข้อสรุปสาระโดยละเอียดและนำเสนอในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

ข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ และการบูรณาการ  
กลไกความร่วมมือในระบบสอบสวนคดีอาญา โดยมุ่งเน้นกลไกการคานอำนาจสอบสวน  
คดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการใช้นิติวิทยาศาสตร์ในงานสอบสวนคดีอาญา

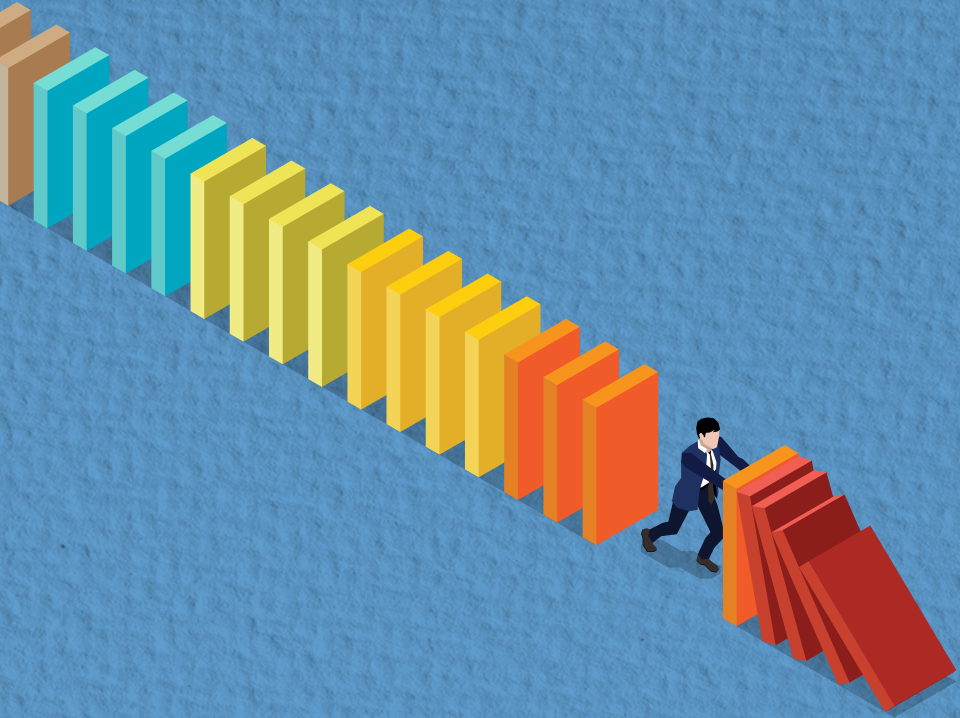
นอกจากการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างระบบสอบสวนคดีอาญาเพื่อให้อัยการ  
เข้ามามีบทบาทในชั้นสอบสวนคดีอาญาสำคัญ ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ  
เพื่อการปฏิรูปการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ และการ บูรณาการกลไกความร่วมมือ  
ในระบบสอบสวนคดีอาญา ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีมาตรการหรือกลไกรูปธรรม เพื่อให้มีการบูรณาการในงาน  
สอบสวนคดีอาญา ระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวน  
คดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม และสถาบันหรือองค์กรวิชาการอื่น ๆ  
เพื่อให้มีการนำนิติวิทยาศาสตร์มาใช้ในการสอบสวนคดีอาญา
- (2) มีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในงานสอบสวนอย่างเป็นระบบ  
โดยเน้นเสริมสร้างและพัฒนาทักษะในงานสอบสวนคดีอาญา  
เสริมสร้างความตระหนักในบทบาทอำนาจหน้าที่ของการสอบสวน  
คดีอาญาที่สอดคล้องกับหลักการสากล หลักการค้นหาความจริง  
และอำนวยความสะดวกทางอาญา
- (3) มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ระบบ  
ค่าตอบแทน การพัฒนาศักยภาพ การแต่งตั้งโยกย้ายและเส้นทาง  
ความก้าวหน้าในสายอาชีพพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน และมีความ  
เป็นธรรม

- (4) มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งการดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการอำนวยยุติธรรมทางอาญา เช่น บทบาทเชิงรุกในการเข้าไปร่วมในงานสอบสวนและค้นหาพยานหลักฐานแห่งคดี กลไกและมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในงานสอบสวนคดีอาญา
- (5) มีการปฏิรูปการบริหารจัดการภายในองค์กรตำรวจ โดยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance มาใช้อย่างจริงจัง

ข้อเสนอการปฏิรูปการงานสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ซึ่งคาดหวังว่าจะช่วยลดปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงที่มนุษย์กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้วยเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง เพราะมีโอกาสดูถูกจับกุม ดำเนินคดีและได้รับโทษตามกฎหมาย การดำเนินการปฏิรูปนี้หากบรรลุผลสำเร็จจะช่วยธำรงหลักนิติธรรม ทำให้หลักการปกครองด้วยกฎหมายบังเกิดขึ้นจริงในสังคมไทย





# บทที่ 5

## กรณีศึกษา

### การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

นางสาวนุชประภา โมกข์ศาสตร์  
นางสาวอินทอร แสงอรัญญา

#### กรณีศึกษาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในประเทศไทย

ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (liberal economy) เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้เอกชนมีอิสระในการผลิตสินค้าและบริการ และผู้บริโภคก็สามารถเลือกการบริโภคได้ตามความพอใจของตนเอง โดยรัฐจะมีบทบาทที่สำคัญในระบบนี้ คือ การวางมาตรฐานสินค้าและบริการ การกำกับดูแลควบคุมคุณภาพการผลิต

ในสถานการณ์ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ล้วนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสืบเนื่องจากการมีประชากรเพิ่มขึ้น และที่สำคัญทางเลือกในการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ก็มีหลากหลายมากขึ้น อีกทั้งเมื่อเทคโนโลยีช่องทางในการเข้าถึงสินค้าง่ายขึ้น ในระยะภายไม่กี่ปีที่ผ่านมา ตัวเลขการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ จึงเป็นไปได้ในทิศทางแบบก้าวกระโดดขึ้นเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุจากปัจจัยดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการสินค้าและบริการของประชากรได้เต็มที่ การผลิตจึงจำเป็นต้องเป็นการผลิตในระดับโรงงานอุตสาหกรรม เพราะสามารถผลิตสินค้าได้จำนวนมาก และเป็นที่น่าพอใจว่าการผลิตในลักษณะนี้ ผู้ที่สามารถดำเนินการจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ ที่มีความสามารถในการจ้างแรงงานจำนวนมาก ซื้อเครื่องจักรที่ทันสมัย หรือซื้อปัจจัยต้นทุนผลิตด้านต่าง ๆ ดังนั้นผู้ประกอบการขนาดใหญ่จึงมีโอกาสในการทำการค้ามากกว่าผู้ประกอบการในระดับชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อยหรือบุคคลทั่วไป เมื่อการแข่งขันมีแนวโน้มว่ากลุ่มทุนมีโอกาสที่จะมีส่วนแบ่งในตลาดมากกว่า ผู้ประกอบการประเภทอื่น ๆ เพื่อป้องกันการขึ้นราคาของตลาด และเกรงว่าจะเกิดเหตุการณ์การผูกขาดด้านราคา และนำไปสู่การลดทอนความหลากหลายของสินค้า คุณภาพสินค้าและบริการ ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยจึงมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น โดยยังคงให้มีการแข่งขันด้านการค้าโดยเสรี แต่รัฐยังทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยไม่ให้ออกาสที่ตัวเองมีสามารถผูกขาด และสามารถขึ้นราคาตลาดแบบเบ็ดเสร็จได้ จะเห็นว่ามาตรการของรัฐดังกล่าว นอกจากเป็นการป้องกันไม่ผู้ประกอบการรายใหญ่มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว โอกาสในการแข่งขันผู้ประกอบการรายย่อยมีมากขึ้น เพราะนอกจากปัจจัยเรื่องการผลิตแล้ว สิ่งที่ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถนำมาแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ จึงเป็นเรื่องคุณภาพการบริการ และคุณภาพสินค้า ซึ่งการแข่งขันลักษณะนี้ผู้ที่ได้ประโยชน์ก็คือ ประชาชนผู้บริโภคนั่นเอง

หลายประเทศทั่วโลกได้มีการตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในสังคม ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีผลบังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1891 เนื่องจากมีธุรกิจรายใหญ่ที่จัดตั้งองค์กรธุรกิจเป็น Trust ผูกขาดธุรกิจที่สำคัญ เช่น น้ำมัน ยาสูบ น้ำตาล ทำให้กฎหมาย



แข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา มักจะถูกเรียกว่า Anti-trust Law โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ (1) พฤติกรรมร่วมกันจำกัดการแข่งขันโดยสัญญา (contract, combination or conspiracy) ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่า Cartel หรือการร่วมกันจำกัดการแข่งขันในการประกวดราคา (bid-riggings) และ (2) พฤติกรรมการใช้สถานะของการเป็นผู้ผูกขาดโดยไม่ชอบธรรม (monopolization) หรือพฤติกรรมการพยายามเป็นผู้ผูกขาด (attempt to monopolize) เป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง (felony) ขณะเดียวกันญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการบังคับให้ญี่ปุ่นตรากฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อทำลายระบบการผูกขาดทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1947 โดยนำต้นแบบมาจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า กฎหมายป้องกันการผูกขาด (The Antimonopoly Act) เพราะเชื่อว่า กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ ได้แก่ กลุ่มบริษัท Mitsubishi กลุ่มบริษัท Mitsui กลุ่มบริษัท Sumitomo เป็นต้น อยู่เบื้องหลังการเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 ของรัฐบาลทหารของญี่ปุ่น เป็นต้น (ศักดิ์ดา ธนิตกุล และคณะ, 2560)

ในประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการกำหนดกฎหมายแข่งขันทางการค้าโดยแก้ไขมาจากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมให้เกิดการประกอบธุรกิจที่ดำเนินไปอย่างเสรีและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ พระราชบัญญัตินี้จึงมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักสากล เพื่อกำกับดูแลโครงสร้างตลาดและขนาดการแข่งขันทางการค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและกำกับดูแลพฤติกรรมที่เป็นการให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินธุรกิจ

อย่างเป็นทางการ (ต่อศักดิ์ คุ่มปลั่ง, 2561) ต่อมา พ.ศ.2560 มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเก่า เนื่องจากประสิทธิภาพของการบังคับใช้และการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560

อย่างไรก็ดี กฎหมายแข่งขันทางการค้าอาจมีปัญหาในการบังคับใช้ในประเทศที่ภาคธุรกิจและภาคการเมืองมีความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจการเมือง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554) โดยจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายนับตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2560 พบว่าการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ายังมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ 1) ปัญหาโครงสร้างองค์กรทำให้ยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย 2) การดำเนินการสืบสวนสอบสวนมีความซับซ้อนมีขั้นตอนหลายชั้นตอน ทำให้มีความล่าช้าไม่ทันต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน 3) บทลงโทษอาจไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรงจึงไม่เพียงพอที่จะยับยั้ง หรือสามารถควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ให้เข้ามาแข่งขันในตลาดอย่างเสรีและเป็นธรรม 4) กฎหมายมีความครอบคลุมไม่เพียงพอ ทั้งรูปแบบพฤติกรรมและโครงสร้างการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนไปจึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักสากล 5) การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่ปลอดจากการถูกแทรกแซง ทั้งการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและภาคธุรกิจ 6) การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายแข่งขันทางการค้า การบริหารงานบุคคลและงบประมาณมีข้อจำกัด (สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า, 2561 อ้างถึงใน ต่อศักดิ์ คุ่มปลั่ง, 2561)

หลายปีที่ผ่านมาปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ปัญหาดังกล่าวกลับมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การตั้งคำถาม การเรียกร้องจากผู้ประกอบการรายย่อยและประชาชนบางกลุ่ม เนื่องจากการอนุญาตให้เกิดการเติบโตของกลุ่มธุรกิจเอกชน

บางกลุ่มจะนำไปสู่การมีอำนาจเหนือตลาดและการผูกขาดทางธุรกิจนั้นอาจส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจในตลาดอีกจำนวนมากประสบปัญหาในการแข่งขัน และอาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศ เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัว การผูกขาดยังทำให้เกิดการเติบโตของกลุ่มธุรกิจไม่กี่กลุ่ม ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติร่วมด้วย ดังนั้น เพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและการผูกขาดทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า เพื่อที่จะทราบถึงข้อจำกัดและช่องว่างของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้ และนำมาจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายซึ่งจะเป็นการแก้ไขโครงสร้างเพื่อทำให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ มีความยืดหยุ่น มีเกณฑ์ในการควบคุมที่ชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อพัฒนากลไกในการรองรับและกำกับดูแลสภาพการแข่งขันและการดำเนินธุรกิจให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

## ● 5.1 การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

### 5.1.1 สภาพปัญหาการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

จากการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำการศึกษาปัญหาข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งสภาพปัญหาได้ดังนี้

## 1) ความเป็นอิสระของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

แม้ว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมมาจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม) และมีการประกาศใช้ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ได้ทำการปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบและพฤติกรรมการประกอบธุรกิจในปัจจุบันและกำหนดให้หน่วยงานที่กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าคือ สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นตรงต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอีกห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 11 กำหนดที่มาของคณะกรรมการฯ มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การให้คณะกรรมการสรรหามาจากหน่วยงานราชการและภาคเอกชน และให้แต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้การคัดเลือกกรรมการแข่งขันทางการค้ามาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำ และผู้แทนของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกตามความเห็นชอบและเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

คณะกรรมการทั้ง 7 คน อาจก่อให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือมีผลประโยชน์กับกลุ่มพรรคการเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าไม่มีความอิสระ โปร่งใส เนื่องจากการให้คณะกรรมการมาจากคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีอาจทำให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการ มีความเกี่ยวพันหรือผลประโยชน์กับกลุ่มการเมือง สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ แม้สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะเป็นองค์กรอิสระ แต่การพึ่งพางบประมาณจากหน่วยราชการย่อมส่งผลให้สำนักงานไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงกลายเป็นปัญหาโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ทำให้การทำงานที่และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าอาจนำไปสู่ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้หลายประการ กล่าวคือ รูปแบบขององค์กรที่ไม่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและการครอบงำของธุรกิจขนาดใหญ่ส่งผลให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขาดความเอาใจริงเอาจังในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ การปรับปรุงกฎระเบียบที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการพัฒนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554) ขณะเดียวกันยังทำให้กรอบภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังจำกัดเฉพาะการกำกับควบคุมพฤติกรรมกรรมการผูกขาดของภาคธุรกิจมากกว่าการควบคุมเชิงโครงสร้าง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554)

## 2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเอาไว้ไม่ชัดเจน เช่น การกำหนดนิยามความหมายของคำในกฎหมาย ในประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งผลการรวมธุรกิจ พ.ศ. 2561 นิยามของคำว่า “การผูกขาด” หมายความว่า การมีผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดใดตลาดหนึ่งซึ่งมีอำนาจในการกำหนดราคาและปริมาณสินค้าหรือบริการของตนได้อย่างอิสระและมียอดขายตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป (คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า, 2561) ในขณะที่มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่แข่งขันในตลาดเดียวกันกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดนั้นในลักษณะที่เป็นการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายหรือเงื่อนไขทางการค้าใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามจำกัดปริมาณสินค้าหรือบริการ ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างเกินไป ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแล ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความที่ต้องใช้ดุลยพินิจค่อนข้างมากและอาจทำให้เกิดปัญหาตามมา

ด้วยเหตุนี้ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นคือ การตีความข้อกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตที่กฎหมายอนุญาต กล่าวคือ การให้อำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคดีมากเกินไป แม้ข้อบัญญัติของกฎหมายใน มาตรา 50 จะห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดหรือรักษาราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมที่ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นคู่ค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า

เป็นต้น และมาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่แข่งขันในตลาดเดียวกันกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดนั้นในลักษณะต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าผู้ประกอบธุรกิจที่ผูกขาดคือ ผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวที่เหลืออยู่ในตลาด อาจทำให้เกิดการตีความความหมายการผูกขาดที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเป็นการตีความที่อาจส่งผลให้ผู้ที่จะละเมิดกฎหมายไม่มีความผิดตามกฎหมาย แม้จะมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดเกิดขึ้น ดังนั้นความไม่ชัดเจนของข้อบัญญัติอาจส่งผลต่อการพิจารณาคดี กล่าวคือ แม้ผู้ประกอบธุรกิจจะมีอำนาจเหนือตลาดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดสูงถึงร้อยละ 80 ที่ขอควบรวมธุรกิจคณะกรรมการฯ อาจมีคำวินิจฉัยที่อนุญาตให้ควบรวมธุรกิจได้เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นการผูกขาดตามการกำหนดค่านิยมในประกาศของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่กำหนดว่า “การผูกขาด” หมายความว่า การที่ผู้ประกอบธุรกิจเหลืออยู่รายเดียวในตลาด

นอกจากนี้ การขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นกลางหรือโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง หากคณะกรรมการมีความสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกร้องเรียน ที่สำคัญคือ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ใช้ดุลยพินิจในการตีความให้ผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการละเมิดกฎหมายไม่มีความผิด อาจส่งผลต่อผู้เสียหายที่ไปร้องเรียนต่อศาล รวมถึงผู้ออกมาเปิดเผยข้อมูลที่อาจถูกผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดกฎหมายฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาท ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมและไม่สามารถที่จะปกป้องผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจเหนือตลาดได้ และมีผลให้การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีการพิสูจน์ความผิดว่าผู้ประกอบการธุรกิจ มีพฤติกรรมการอื่นเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันในตลาดหรือจำกัดการแข่งขันที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น ๆ จนสิ้นข้อสงสัยจึงจะพิจารณาว่ามีความผิด ทำให้การพิจารณาคดีกระทำได้อย่าง เนื่องจากต้องแสดงหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการแสดงเจตนาของผู้กระทำที่มีการกระทำที่เป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันเพื่อกำจัดผู้ประกอบการรายอื่น ทำให้มีข้อมูลที่ต้องพิจารณาค่อนข้างมาก และยังต้องคำนึงถึงผลการแข่งขันทางการค้า (มนัสวี โชติวนกุล, 2561) จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดไว้ซับซ้อนเกินไป ทำให้ผู้ละเมิดกฎหมายไม่เกรงกลัวกฎหมายและนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ เช่น ผู้ประกอบการที่เคยขออนุญาตควบรวมกิจการจนทำให้มีอำนาจเหนือตลาดที่มากเกินไปอาจทำการขออนุญาตควบรวมกิจการอีกครั้งในอนาคต

### 3) การยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้ยกเว้นการพิจารณาคดีให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา พลังงาน น้ำมัน ซึ่งการยกเว้นกรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของธุรกิจด้านสาธารณูปโภค และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการผูกขาดระบบสาธารณูปโภค เป็นต้นทางของธุรกิจอื่น ๆ ทั้งที่ในทางปฏิบัติควรนำมารวมอยู่ในการพิจารณาปัญหาอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีทั่วไป



#### 4) การกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

การกำหนดเกณฑ์อำนาจเหนือตลาดเป็นตัวเลขที่ตายตัวไม่ได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกลายเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากในพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ตามประกาศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เรื่องหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พ.ศ. 2561 ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด คือ (1) ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (2) ผู้ประกอบการสามรายแรกในตลาดสินค้าหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้มีความผิดต้องมีอำนาจเหนือตลาดร้อยละ 50 ขึ้นไปทำให้การบัญญัติเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกฎหมายอาจไม่สอดคล้องกับสภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากสภาพการแข่งขันในประเทศไทยเป็นการแข่งขันในตลาดขนาดเล็ก จากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าว่าด้วยการกำหนดตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่ได้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ข้อ จะไม่ถูกตัดสินว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ด้วยเหตุนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดเช่นนี้อาจทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่เข้าเกณฑ์เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามเกณฑ์ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าสามารถทำการละเมิดกฎหมาย ลดการแข่งขัน และกีดกันคู่แข่งอื่นโดยไม่มี ความผิด

## 5) การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดซับซ้อนมากเกินไป

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดในกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินงานสืบสวนสอบสวนที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการพิจารณาดำเนินคดี เช่น บทบัญญัติของกฎหมายแข่งขันทางการค้ากำหนดให้มีการพิสูจน์ความผิดว่าผู้ประกอบการธุรกิจได้ใช้อำนาจเหนือตลาดที่นำไปสู่การลดการแข่งขันในตลาดหรือจำกัดการแข่งขัน หรือก่อให้เกิดการผูกขาดอันส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น ๆ จะเข้าข่ายความผิดต่อเมื่อมีการพิสูจน์ความผิดจนสิ้นข้อสงสัยเสียก่อนจึงจะพิจารณาว่ามีความผิด ทำให้การพิจารณาคดีกระทำได้ยาก เนื่องจากต้องแสดงหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการแสดงเจตนาของผู้กระทำว่ามีการกระทำที่เป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันเพื่อกำจัดผู้ประกอบการรายอื่น ทำให้มีข้อมูลที่ต้องพิจารณาค่อนข้างมาก อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลการแข่งขันทางการค้าที่จะเกิดขึ้นอีกด้วย (มนัสวี โชติวนกุล, 2561) การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดกฎหมาย และที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดมักจะไม่มีผลในการนำมาใช้พิจารณาคดีโดยตรง การตั้งเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่สามารถเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าเกณฑ์นี้ได้ ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้ามีความยุ่งยากและซับซ้อนเกินไป ทั้งนี้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นคือ การดำเนินคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าทำได้ยากเนื่องจากจะต้องทำการพิสูจน์ความผิดและมักไม่มีผู้เสียหายไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะอาจมีค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 6) บทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมายได้

ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมายได้ จะเห็นได้จากมาตรา 72 ว่าด้วยการกำหนดบทลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ทำลายการแข่งขันทางการค้า ที่กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 50 หรือ 54 สำหรับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ในปีที่กระทำความผิดหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ที่กำหนดบทลงโทษ ตามมาตรา 25 ถึง 29 ให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ต่อศักดิ์ คุ่มปลั่ง, มปป) ทำให้การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย เช่น ค่าปรับที่กำหนดเอาไว้แบบไม่ได้สัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้สึกเกรงกลัวกฎหมายทำให้ไม่สามารถป้องกันการกระทำความผิดได้และเกิดการฝ่าฝืนกฎหมายในหลายกรณี (วาทีณี คำดี และ รุ่งแสง กฤตยพงษ์, 2562) รวมไปถึงช่องว่างของกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมาย เช่น การดำเนินคดีกรณีการควบรวมกิจการ การดำเนินคดีกรณีการมีอำนาจเหนือตลาด ที่ไม่สามารถเอาผิดผู้ละเมิดกฎหมายได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้องค์ประกอบของการเอาผิดตามกฎหมายมีเงื่อนไขที่ทำได้ยากเกินไป

การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่สูงพอที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมายได้นั้น อาจทำให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ไม่เกรงกลัวการลงโทษเนื่องจากเป็นโทษที่เบา ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรงและผู้ประกอบ

ธุรกิจขนาดใหญ่อาจเลือกที่จะผลักดันให้เกิดการผูกขาดทางการค้ามากกว่าคำนึงถึงความผิดทางกฎหมาย อีกทั้งการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจทำการฝ่าฝืนกฎหมายสามารถดำเนินการฟ้องร้องในคดีหมิ่นประมาทกับผู้ที่ออกมาเปิดเผยข้อมูล ส่งผลให้การออกมาเรียกร้องให้มีการพิจารณาการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากผู้ออกมาเรียกร้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการต่อสู้ทางคดี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงบทลงโทษขั้นต้นให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 7) การไม่เอื้อต่อเอกชนในการดำเนินการฟ้องร้องเองเพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาด

ที่ผ่านมาพบว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังไม่เคยมีการดำเนินคดีหรือมีคดีการแข่งขันทางการค้าขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแม้แต่คดีเดียว เนื่องจากตัวบทกฎหมายที่ทำให้องค์ประกอบของการเอาผิดตามกฎหมายมีเงื่อนไขที่ทำให้ยากเกินไป โดยจะเห็นได้จาก

- มาตรา 69 เกี่ยวกับการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา 50 มาตรา 51 วรรคสอง มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 57 มาตรา 58 มีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า, 2560) อาทิ ในมาตรา 50 กรณีการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจที่กำหนดและรักษาระดับราคาอย่างไม่เป็นธรรม หรือ

การถูกแทรกแซงทางธุรกิจจากผู้อื่น กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถดำเนินการร้องเรียนและฟ้องร้องต่อศาล อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะอนุญาตให้มีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ แต่กระบวนการในการยื่นฟ้องที่ต้องอาศัยเวลาและมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทำให้เกิดข้อจำกัดในกรณีที่มีการฟ้องร้องของผู้เสียหายหรือผู้บริโภค การฟ้องร้องไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งในทางแพ่งไม่ได้กำหนดค่าเสียหายเอาไว้ ทำให้ผู้เสียหายส่วนมากเลือกที่จะไม่ฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและปล่อยให้เรื่องดังกล่าวผ่านไป

- ระยะเวลาอายุความในการฟ้องร้องในการรวบรวมหลักฐานสิ้นเกินไป (มาตรา 70 กำหนดไว้ว่าถ้าไม่ได้นำคดีสู่ศาลภายใน 1 ปี ให้สิทธิในการนำคดีสู่ศาลเป็นอันสิ้นไป) ซึ่งระยะเวลา 1 ปีนั้นไม่เพียงพอในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นฟ้องคดีได้ (สัญญา ปัญญากำพล, 2564) ขณะที่ต่างประเทศกำหนดไว้ที่ 4-5 ปี
- มาตรา 72 ของกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดมีความผิดต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางมิชอบ ผู้เสียหายจึงต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามี การกระทำอันเป็นการผูกขาดเกิดขึ้นอย่างไร และผลของการกระทำนั้นทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ทำให้หลายครั้งผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับความเสียหายตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมาย เพราะขั้นตอนและกระบวนการในการพิสูจน์ความผิดกระทำได้ยาก ต้องอาศัยหลักฐานระยะเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินการ

- การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในคดีแข่งขันทางการค้าโดยเอกชนยังไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถึงแม้จะมีการนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 มาปรับใช้ แต่ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ (วาทีณี คำดีและรุ่งแสง กฤตยพงษ์, 2562) การที่ผู้เสียหายต้องออกค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์การกระทำผิดเองอาจเป็นข้อจำกัดของการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย เนื่องจากผู้เสียหายส่วนมากมักเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก และผู้บริโภค ทำให้มีต้นทุนในการฟ้องร้องดำเนินคดีที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากกฎหมายไม่มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเอาไว้อย่างชัดเจน
- การไม่ให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายโดยเอกชนแต่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรของรัฐ
- ความซับซ้อนของการดำเนินคดี กระบวนการยุติธรรมไทยยังไม่มีประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่มีความซับซ้อน
- กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่เสียประโยชน์ยื่นอุทธรณ์และทักท้วงคำตัดสินของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

กฎหมายที่ไม่เอื้อต่อเอกชนในการดำเนินการฟ้องร้องเองเพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาดอาจนำไปสู่ผลกระทบหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้า อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายอาจหมดกำลังใจในการต่อสู้ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาจอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในการไปจำกัดหรือลดการแข่งขันและกระทำการควบรวมธุรกิจหรือทำให้เกิดการผูกขาดจนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ขณะเดียวกันการพิจารณาคดีอาญา ศาลต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานให้สิ้นข้อสงสัยก่อนพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการพิจารณาคดีต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน จึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างทันที่ซึ่งโดยเฉพาะในกรณีที่มีการควบรวมธุรกิจ (merger and acquisition) ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเป็นวงกว้างได้

### 5.1.2 วิเคราะห์สาเหตุ ผลกระทบ และความเสียหายจากกรณีการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

จากการศึกษาปัญหาของข้อบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้วิจัยได้นำเทคนิคเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาผ่านชั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก (Casual Layered Analysis) มาทำการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 6 ชั้น ได้แก่ 1) ปัญหา 2) สาเหตุของปัญหา 3) สาเหตุเบื้องต้น 4) ผลกระทบ 5) ความเสี่ยง และ 6) ข้อเสนอ ชั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก (CLA) เกี่ยวกับปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยมีรายละเอียดตามตารางดังนี้

## ตาราง 5.1 การวิเคราะห์ปัญหาผ่านชั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก

| ปัญหา                           | การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม  |
|---------------------------------|---|
| <p>สาเหตุ<br/>ของ<br/>ปัญหา</p> | <p>ช่องว่างของกฎหมาย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กฎหมายขาดเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่จำเป็นในการบังคับใช้ ส่งผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณามากขึ้น</li> <li>2) การยกเว้นการพิจารณาให้กับองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสาธารณูปโภค</li> <li>3) กฎหมายกำหนดโทษไม่สูงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกรงกลัวกฎหมาย</li> <li>4) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ</li> </ol>  |
| <p>สาเหตุอื่น ๆ</p>             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการผลิตบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีองค์ความรู้ทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และด้านการแข่งขันทางการค้า ที่จะเข้ามาดำเนินงานด้านการแข่งขันทางการค้า รวมถึงยังขาดทรัพยากรด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน (พรเทพ เบญญาอภิกุล, 2564)</li> <li>2) ศาลอาจมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าไม่เพียงพอ เนื่องจากยังไม่เคยมีการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าและมีการตัดสินดำเนินคดีกับผู้ละเมิดหรือผู้ถูกฟ้องร้องอย่างชัดเจน</li> </ol> |



| ปัญหา                       | การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม  |
|-----------------------------|---|
| <p>สาเหตุ<br/>เบื้องต้น</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ</li> <li>2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นาน จึงอาจอยู่ในกระบวนการเรียนรู้ด้านการทำงาน รวมถึงปัญหาการได้มาซึ่งคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจากภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ทำให้ความอิสระและความเอาใจจริงเอาจ้งในการบังคับใช้กฎหมายยังทำได้ไม่เต็มที่</li> <li>3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าใจกฎหมายแข่งขันทางการค้า รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการขนาดเล็ก</li> <li>4) ประเทศไทยยังไม่มี การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) อย่างจริงจัง (พรชัย วิสุทธีศักดิ์, 2563) ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการเอื้อประโยชน์เพื่อดำเนินธุรกิจ เช่น กรณีของการควบรวมกิจการในลักษณะข้ามธุรกิจ (cross the broad) ที่มีกฎหมายกำกับแยกเฉพาะในแต่ละกลุ่มธุรกิจทำให้ยากต่อการบังคับใช้</li> <li>5) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่เชื่อมโยงกันเป็นธุรกิจการเมือง (politically connected) ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของภาครัฐ การตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่</li> </ol> |

| ปัญหา                 | การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม  |
|-----------------------|---|
|                       | <p>6) โครงสร้างของกฎหมายที่เขียนไว้ไม่ครอบคลุมและการกำหนดเกณฑ์ด้านการแข่งขันทางการค้าไม่ชัดเจนและเพียงพอในการนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ</p>  |
| <p><b>ผลกระทบ</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีโอกาสในการแข่งขันมากกว่าผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก เกิดภาวะที่ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจเหนือตลาด คือสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าและบริการได้ด้วยตนเอง รวมถึงจำกัดปริมาณสินค้าและบริการ กีดกันทางการค้าแก่ผู้ประกอบการรายอื่นในระบบเศรษฐกิจ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาด</li> <li>2) ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ และหลุดออกจากการแข่งขัน</li> <li>3) ราคาสินค้าและบริการถูกกำหนดโดยผู้ประกอบธุรกิจที่ผูกขาด ทำให้อาจมีราคาสูงขึ้น</li> <li>4) ทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภคลดลง เพราะนำไปสู่ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly)</li> <li>5) ความไม่พอใจจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย และผู้บริโภค นำไปสู่การฟ้องร้องและดำเนินคดี</li> <li>6) ทำให้ธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับธุรกิจที่ผูกขาดในห่วงโซ่อุปทานของสินค้าหรือบริการเดียวกัน จำเป็นต้องตกอยู่ใต้อำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับธุรกิจอื่นได้</li> </ol> |

| ปัญหา                    | การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม   |
|--------------------------|--|
|                          | <p>(ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 2011) นำไปสู่การแข่งขันที่ลดลง กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ</p>  |
| <p><b>ความเสี่ยง</b></p> | <p>1) การผูกขาด โดยเฉพาะในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินธุรกิจเกือบทุกประเภท</p> <p>2) การปล่อยให้ธุรกิจรายใหญ่แสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทวีความรุนแรงขึ้น ประชาชน ผู้บริโภค มีทางเลือกลดลง และไม่มีอำนาจต่อรอง</p>  |
| <p><b>มาตรการ</b></p>    | <p>1) การตรวจสอบองค์กรอิสระโดยใช้กลไกของรัฐสภา หรือ คณะกรรมการวิสามัญที่สภาเป็นผู้แต่งตั้ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงควรให้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล</p> <p>2) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาคดีการแข่งขันทางการค้า ที่ครอบคลุม ชัดเจนและเพียงพอเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม</p> <p>3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหรือองค์กรที่ฟ้องร้องผู้ประกอบการที่ถูกร้องเรียน ทั้งด้านค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องที่บริษัทที่ถูกฟ้องต้องรับผิดชอบ และด้านป้องกันการฟ้องหมิ่นประมาทของบริษัทที่ถูกร้องเรียน ควรให้เอกชนด้วยกันสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้</p> |

## ปัญหา

## การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

- 4) รัฐบาลควรมีนโยบายที่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม สร้างสภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่เอื้อให้ผู้ประกอบการรายเล็กรายน้อยสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้มากขึ้น ลดกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าใจข้อกำหนดระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก
- 5) คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับธุรกิจที่ถูกร้องเรียน และการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสู่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ
- 6) รัฐควรเข้ามาแทรกแซงด้วยการเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลเชิงโครงสร้าง เช่น ในกรณีที่มีการควบรวมธุรกิจและพบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม หรือเกิดการผูกขาด กฎหมายควรกำหนดบทลงโทษโดยเน้นไปที่โทษทางแพ่ง ให้ผู้ประกอบการที่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ให้ควบรวมกิจการต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวน 3 เท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้เสียหาย
- 7) การบังคับใช้มาตรการทางการคลังในการแก้ปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
- 8) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวมธุรกิจ โดยกำหนดให้ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการควบรวมกิจการควรมีการทำประชาพิจารณ์

| ปัญหา | การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม  |
|-------|---|
|       | <p>และประชามติจากประชาชนเสียก่อนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจ</p> <p>9) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมหรือหลักเกณฑ์ด้านพฤติกรรมสำหรับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ (จริตติกาล สุริยะ, 2556) ควรมีการเปิดเผยคำวินิจฉัยฉบับเต็มและข้อมูลทรัพย์สินของคณะกรรมการรายบุคคลบนเว็บไซต์ของสำนักงานฯ</p> <p>10) ควรเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม การแสดงข้อมูลด้านการแข่งขัน และการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ</p> <p>11) ควรเขียนกฎหมายให้เข้าใจง่าย ใช้ภาษาที่ไม่ยากเกินไป (plain language) ส่งเสริมภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านกฎหมายแข่งขันทางการค้ามากขึ้น</p> |

### 5.1.3 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การแข่งขันที่เป็นธรรมเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนา นวัตกรรมและเทคโนโลยีของสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการธุรกิจ เอสเอ็มอีให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่น ๆ ในตลาดได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังช่วยให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อลดปัญหา การกระจุกตัวของโครงสร้างธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกิดการลงทุน

การจ้างงาน และการกระจายรายได้ไปสู่ชุมชน การแข่งขันที่เป็นธรรมยังทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทำการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการที่มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมือง และโครงสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยส่งผลให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมทำหน้าที่ได้อย่างจำกัด ปัญหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจการเมือง ปัญหาบริษัทขนาดใหญ่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ การอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ (rent seeker) และใช้ความได้เปรียบในการเข้าใจโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเพื่อขยายผลประโยชน์ทางธุรกิจ สภาพการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอาจก่อให้เกิดการควมรวมธุรกิจ ในลักษณะข้ามธุรกิจ (cross the broad) มากขึ้นในอนาคตหากโครงสร้างทางกฎหมาย โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยเพื่อส่งเสริมให้สังคมมีการแข่งขันมากขึ้น

ในส่วนของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเรียบร้อยแล้วและบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2560 แต่ข้อบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เกิดความเป็นธรรม เช่น ในมาตรา 4 ได้ยกเว้นการพิจารณาดีแก่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค อย่างไฟฟ้า ประปา พลังงาน น้ำมัน ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของธุรกิจด้านสาธารณูปโภคและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ในสังคม ขณะที่มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สรรหาที่จะเข้ามาคัดเลือกคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามาจากภาครัฐและภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ กฎหมายแข่งขันทางการค้ายังขาดเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายทำให้การพิจารณาส่วนมากต้องใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ มากกว่าพิจารณาตามข้อบัญญัติของกฎหมาย เช่น เกณฑ์การใช้อำนาจเหนือตลาดไปลดหรือจำกัดการแข่งขัน เกณฑ์การผูกขาดที่ได้กำหนดไว้ว่าให้เหลือผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในตลาดจึงทำให้ไม่มีการฟ้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกร้องเรียน กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายแข่งขันทางการค้ามีข้อจำกัดที่สำคัญคือการกำหนดเกณฑ์ที่ทำให้การเอาผิดผู้ฝ่าฝืนทำได้ยากเกินไป

ในส่วนของการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและขั้นตอนในการพิสูจน์ความผิดที่มีหลายขั้นตอน เนื่องจากบทกำหนดโทษที่ไม่สูงพอที่จะทำช่วยป้องกันการกระทำ ความผิด การให้อำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจกึ่งตุลาการ กล่าวคือ คณะกรรมการฯ สามารถที่จะมีคำสั่งให้ระงับการควมรวมกิจการได้แต่ที่ผ่านมา คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มดำเนินคดีกับเอกชนปัญหา ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการ และการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอง จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ทำให้ผู้ที่สงสัยว่าได้ทำการละเมิดกฎหมายไม่ถูกดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัดในการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่อาจกลายเป็นข้อจำกัดในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ อาทิ การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่อาจอยู่ในขั้นตอนการผลิตขององค์กร ข้อจำกัดด้านทรัพยากร เช่น การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ตลอดจนบทบาทของศาลที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จึงอาจเป็นจุดอ่อน

ที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ผ่านมาของประเทศไทยไม่สามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม

ประเทศที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความเหลื่อมล้ำสูงหรือมีการกระจุกตัวของรายได้และความมั่งคั่งย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว ลักษณะดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยเร่งที่นำไปสู่วิกฤตสังคมในที่สุดเพราะโครงสร้างของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยราชการในการเข้ามาควบคุมการดำรงชีวิตของประชาชน การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ และการกำกับดูแลให้การแข่งขันมีความเป็นธรรมมีข้อจำกัดจากการที่กลุ่มธุรกิจเอกชนเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐ สร้างเครือข่ายและสายสัมพันธ์ทางการเมือง (politically connected) กับฝ่ายการเมือง ทำให้ที่ผ่านมาเกิดปัญหาตามมาจำนวนมาก และโครงสร้างดังกล่าวนี้เองที่อาจส่งผลกระทบต่อทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทยในอนาคต การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องมุ่งแก้ไขไปที่ตัวโครงสร้างหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้มีความเป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการแข่งขันทางการค้า ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจนและมีความยืดหยุ่น ป้องกันการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานที่อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ตลอดจนหน่วยงานกำกับดูแลควรปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ อันจะทำให้กฎหมายเกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแบ่งรายละเอียดแนวทางในการแก้ไขได้ดังนี้



## 1) การแก้ไขกฎหมายแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

### 1.1) การแก้ไขที่มาของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า กล่าวคือ

- การแก้ไขเพิ่มเติมที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่จะมาคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า จากคณะกรรมการสรรหาที่มาจากภาครัฐและภาคเอกชนเป็นคณะกรรมการสรรหาที่เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่มาจากสายวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการแข่งขันทางการค้า ด้านเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ และด้านการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ผู้แทนที่มาจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนที่เป็นผู้ประกอบการเอสเอ็มอี (SMEs) ผู้แทนที่มาจากภาคประชาชน เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการสรรหามีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ควรให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนดำรงตำแหน่งเพื่อกลั่นกรองพิจารณาบุคคลากรที่จะมาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก่อนดำเนินการแต่งตั้งและเสนอให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ
- เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อระบุเงื่อนไขว่าคณะกรรมการฯ มีอำนาจในการทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้
- เพิ่มบทบัญญัติด้านการตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าโดยรัฐสภา กระบวนการในการตรวจสอบสามารถดำเนินการโดยการให้หน่วยงานรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการธิการ

ที่รัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นกลไก การตรวจสอบที่ช่วยลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และควรให้อำนาจรัฐสภาในการลงมติให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งในกรณี ที่พบว่าทำการละเมิดกฎหมายและมีบทลงโทษตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและภาคธุรกิจเอกชน

- เพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลของการพิจารณาคดีของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้มีความโปร่งใส มีการตัดสินใจบนหลักนิติธรรม และมีธรรมาภิบาล ในการบังคับใช้กฎหมาย และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
- การกำหนดให้คณะกรรมการฯ ประชุมประจำปีจำนวนอย่างน้อย 7 ครั้ง ต่อปี เพื่อทำการหารือหรือพิจารณาสถานการณ์ด้านการแข่งขันทางการค้าและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและมีการทำรายงานการประชุมเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ

1.2) การกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการให้อำนาจ คณะกรรมการฯ ในการใช้ดุลยพินิจของตนเองในการตัดสินใจ เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

- การกำหนดนิยามความหมายของ “ตลาด” “ขอบเขตตลาด” “อำนาจเหนือตลาด” “การแข่งขันที่เป็นธรรม” “การผูกขาด” ในพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้าให้มีความชัดเจน อาทิ ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีกิจการ ในกำกับจำนวนเท่าใดและในเงื่อนไขใดจึงจะเรียกว่าเป็นการผูกขาด เพื่อป้องกันการตีความที่อาจนำไปสู่การละเมิดกฎหมาย หรือตีความ

ให้ผู้มีละเมิดกฎหมายไม่มีความผิด หรือในกรณีการตีความที่ไม่นำไปสู่การดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดเนื่องจากเห็นว่าไม่เข้าข่ายความผิดตามกฎหมาย หรือการตีความที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

- การแก้ไขกฎหมายเรื่องเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) การปรับปรุงเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด และ (2) การยกเลิกเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งสามารถพิจารณาตามความเหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ตามประกาศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กรณีผู้ประกอบการรายเดี่ยว และกรณีผู้ประกอบการสามรายที่มีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายในปีที่ผ่านมา ตามประกาศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พ.ศ. 2561 (นิติต อินทมาโน, 2563) ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด คือ (1) ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (2) ผู้ประกอบการสามรายแรกในตลาดสินค้าหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมาพบว่ากรณีผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างใด แต่ในความเป็นจริงนั้นกรณีผู้มีอำนาจเหนือตลาดเกินกว่าที่กำหนด

อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยธรรมชาติ ดังนั้นควรเพิ่มเงื่อนไขในบทบัญญัติให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดต้องทำตามอย่างเคร่งครัด เช่น ต้องมีการจ่ายภาษีให้กับรัฐตามสัดส่วนรายได้ที่เหมาะสมและควรมีเกณฑ์ห้ามมิให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดทำการควบรวมกิจการได้อีก และหากมีการฝ่าฝืนให้มีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามข้อกำหนดของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า การกำหนดเงื่อนไขการลงโทษอาจแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับของการเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด และระดับที่ใช้อำนาจเหนือตลาดไปจำกัดการแข่งขัน จำกัดปริมาณสินค้าและบริการ หรือจำกัดคู่แข่งขึ้น โดยการลดหลั่นโทษในแต่ละระดับตามความเหมาะสม

ในกรณีที่เห็นควรให้มีการยกเลิกเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเปลี่ยนมาพิจารณาความผิดจากพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจแทน เช่น หากมีผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้บริโภคสงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจรายใดมีพฤติกรรมหรือทำให้สงสัยว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดและอาจส่งผลให้มีการผูกขาดทางการค้า มีพฤติกรรมที่ร่วมกันกำหนดราคา การรวมกันกำหนดราคาประมูล การแบ่งตลาดและจำกัดปริมาณการผลิตนั้น ให้กฎหมายสามารถเอาความผิดกับผู้ประกอบธุรกิจที่มีพฤติกรรมเหล่านี้ได้ทันที (per se rule) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554) โดยที่ไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย (ยกเลิกกระบวนการพิสูจน์ความผิด)

### 1.3) การแก้ไขกฎหมายหมวด 5 เรื่องการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย กล่าวคือ

- แก้ไขกฎหมายโดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคร่วมกันฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ที่เป็นการฟ้องแบบกลุ่ม (Class Action) โดยไม่ผ่านคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (เปิดเสรีในการให้เอกชนและผู้บริโภครวมตัวกันในการฟ้องร้อง) โดยให้เอกชนที่ได้รับความเสียหายจาก

การผูกขาดทางการค้าสามารถฟ้องร้องต่อศาล เพื่อพิจารณาลงโทษ และเรียกร้อยค่าเสียหายต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่มีพฤติกรรมผูกขาด การแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ซึ่งสอดคล้องกับการให้ สิทธิแก่เอกชนในการฟ้องคดีกับผู้ประกอบธุรกิจในสหรัฐอเมริกา

- ในการยื่นฟ้องต่อศาลไม่ควรกำหนดให้ผู้เสียหายต้องมีการพิสูจน์ความผิด จนสิ้นข้อสงสัยในกรณีที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจ นั้นไปกระทำการจำกัดการแข่งขัน จำกัดสินค้าและบริการและจำกัดคู่แข่ง อย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากการพิสูจน์มีขั้นตอนที่ซับซ้อนและกระทำการ ได้ยาก ทั้งนี้ควรทบทวนข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำหนด เกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด โดยควรนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการไต่สวน เพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าหรือเพื่อลดอุปสรรค ในการพิสูจน์ความผิดของผู้เสียหาย และโดยธรรมชาติของการแข่งขัน ทางการค้าการมีอำนาจเหนือตลาดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในระดับ ที่เป็นการผูกขาดควรจะพิจารณาว่าเป็นความผิดโดยอัตโนมัติ ไม่ควรรอ การพิสูจน์ความผิด และควรทำการลงโทษผู้ประกอบการที่มีอำนาจ เหนือตลาดที่ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดยองค์กรกำกับดูแลได้โดยตรง
- เพิ่มข้อบัญญัติให้หน่วยงานรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า) ทำหน้าที่ในการยื่นฟ้องแทนผู้เสียหายหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากการละเมิดกฎหมายของผู้ฝ่าฝืนโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียน เสียก่อน เพื่อให้รัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการฟ้องเอกชน และรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค

- ให้รัฐมีบทบาทในการช่วยฟ้องให้คู่กรณี เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้อง และเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายสามารถมีกลไกในการยื่นฟ้องต่อศาล และควรมีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ทำผิดกฎหมายต้องชดเชยค่าเสียหายในอัตราที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดกฎหมายในภายหลัง
- ควรมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของการคุ้มครองผู้ร้องเรียน เช่น เพิ่มข้อบัญญัติการคุ้มครองผู้ร้องเรียนในกรณีที่ถูกผู้ละเมิดกฎหมายฟ้อง โดยรัฐมีบทบาทความดูแลกรณีที่เกิดการฟ้องร้อง เพื่อป้องกันการใช้กฎหมายฟ้องดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนที่ไม่ได้กระทำความผิด และลดข้อจำกัดในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าหรือหากเป็นไปได้ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนที่ถูกฟ้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลความจริงให้ผู้ทำการฟ้องต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนสามเท่าของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องเรียกเก็บจากผู้ร้องเรียน เพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากประชาชนและผู้เสียหาย
- กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าทนายความจากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย
- การกำหนดโทษทางแพ่ง อาทิ การกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจ่ายค่าปรับเป็นจำนวนสามเท่าของความเสียหาย โดยให้มีการให้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ ซึ่งจะเป็นการกำหนดให้ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีมูลค่ามากกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงค่าทนายความ
- ควรเพิ่มระยะเวลาของอายุความของกฎหมายจาก 1 ปี เป็น 4-6 ปี

เพื่อให้การดำเนินคดีมีความยืดหยุ่นและให้คณะกรรมการฯ รวมถึงผู้เสียหายสามารถมีเวลาในการเตรียมข้อมูลในการร้องเรียนและยื่นฟ้องต่อศาล (ทั้งในกรณีที่กฎหมายยังให้มีการพิสูจน์ความผิดหรือกรณีที่มีการยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว)

#### 1.4) การแก้กฎหมายหมวด 6 เรื่อง บทกำหนดโทษ กล่าวคือ

- ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 50 และมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยกำหนดโทษให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรง
- ให้เพิ่มบทลงโทษสำหรับองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ทำการฝ่าฝืนหรือละเว้นการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการผูกขาดทางการค้าที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม
- ควรกำหนดให้มีการผ่อนผันโทษให้ผู้ที่กระทำความผิดและผู้ที่มีส่วนรู้เห็นในกระทำความผิดที่สามารถให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ ได้รับการลดหรือยกเว้นโทษ (อานันท์ เกียรติสารพิภพ, มปป.)

## 2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

- 2.1) ควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียนและการดำเนินการของสำนักงานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

- 2.2) ควรมีการเปิดเผยคำวินิจฉัยรวมและคำวินิจฉัยเฉพาะของกรรมการแต่ละรายต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ว่าเป็นไปตามหลักวินิจฉัยที่ถูกต้องเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2552)
- 2.3) สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าควรมีหน้าที่สนับสนุนความรู้และงบประมาณให้ภาคเอกชนดำเนินการฟ้องร้องคดี หรือทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีแทนเอกชนและประชาชนในกรณีที่เป็น การควบรวมธุรกิจ หรือการกระทำทางการค้าที่สำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม
- 2.4) คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าควรรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ประกอบธุรกิจก่อนนำไปฟ้องศาล

### 3) การสนับสนุนจากภาครัฐ

- 3.1) ภาครัฐควรเข้ามาส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยลดอัตราภาษีในการประกอบธุรกิจ ส่งเสริมการเข้าถึงเงินทุน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้างแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจ และ ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจ
- 3.2) ควรสนับสนุนทรัพยากร (resources) ในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และการผลิตบุคลากรในด้านนี้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้



อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

- 3.3) ควรให้ประชาชนผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียโดยตรง ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขกฎหมายร่วมกับตัวแทนจากภาครัฐ เพื่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นและเพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมีความเป็นธรรม เป็นเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นสามารถบังคับใช้ในการพิจารณาโต้สวนคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน
- 3.4) ควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

#### 4) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- 4.1) ควรให้อำนาจแก่รัฐสภาให้สามารถทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันทางการค้าและระบบเศรษฐกิจมากขึ้น หรืออาจใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม
- 4.2) พรรคการเมืองควรมีนโยบายส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม การลงทุนผูกขาดและเพิ่มศักยภาพให้ผู้ประกอบการรายย่อย ผ่านการผลักดันการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า การกำหนดให้มีการใช้มาตรการทางการคลังในการสลายความมั่งคั่งของกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

## 5.2 การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

### 5.2.1 สภาพปัญหาจากความไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform

ความก้าวหน้าเติบโตของเทคโนโลยีทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างการซื้อขายสินค้าและบริการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการซื้อขายตามรูปแบบดั้งเดิม แต่เปลี่ยนไปเป็นรูปแบบ e-commerce (electronic commerce) หรือการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ที่อาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เช่น เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ในการซื้อขายสินค้าและบริการไปอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการดำเนินธุรกิจ เนื่องไปจากการประกอบธุรกิจ ทักษะของแรงงานที่ภาคธุรกิจต้องการ พฤติกรรมของผู้บริโภค ตลอดจนความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทาน (อรดา รัชตานนท์ และคณะ, 2562) e-commerce จึงเป็นการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตด้วยวิธีการที่ออกแบบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการรับคำสั่ง ซึ่งธุรกรรมที่เกิดขึ้นจะต้องวัดเป็นมูลค่าได้ แม้ว่าการชำระเงินและการขนส่งจะมีลักษณะออฟไลน์ก็ตาม ซึ่ง e-commerce อาจเกิดขึ้นได้ผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไประหว่างผู้บริโภค (consumers: C) ภาคธุรกิจ (businesses: B) และภาครัฐ (governments: G) นั่นคือ การค้าระหว่างภาคธุรกิจกับภาคธุรกิจ (B2B) การค้าระหว่างภาคธุรกิจกับผู้บริโภค (B2C) การค้าระหว่างภาคธุรกิจกับภาครัฐ (B2G) และการค้าระหว่างผู้บริโภคร่วมกันเอง (C2C) (OECD, 2019)

ระบบนิเวศน์ (ecosystem) ของ e-commerce นั้น มีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายส่วน ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่นอีกหลายส่วนเช่นกัน สำหรับประเทศไทย ระบบนิเวศน์ของ e-commerce สามารถแบ่งได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่

- 1) เครื่องมือทางการตลาด (marketing tools) ซึ่งเป็นการทำการตลาดด้วยการใช้เครื่องมือและฐานข้อมูล เช่น โปรแกรมค้นหา (search engines) โฆษณาผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (social media AD platform) เว็บไซต์เปรียบเทียบราคา (shopping search engine) การโฆษณาผ่านการสร้างข้อมูล (content marketing)
  - 2) ช่องทางสำหรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce channel) ซึ่งเป็นพื้นที่กลางในการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน สื่อสังคมออนไลน์ เรียกว่า e-marketplace หรือตลาดกลางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
  - 3) การทำธุรกรรม (payment)
  - 4) การให้บริการขนส่งและคลังสินค้า (logistic)
- (Priceza insight, 2020)

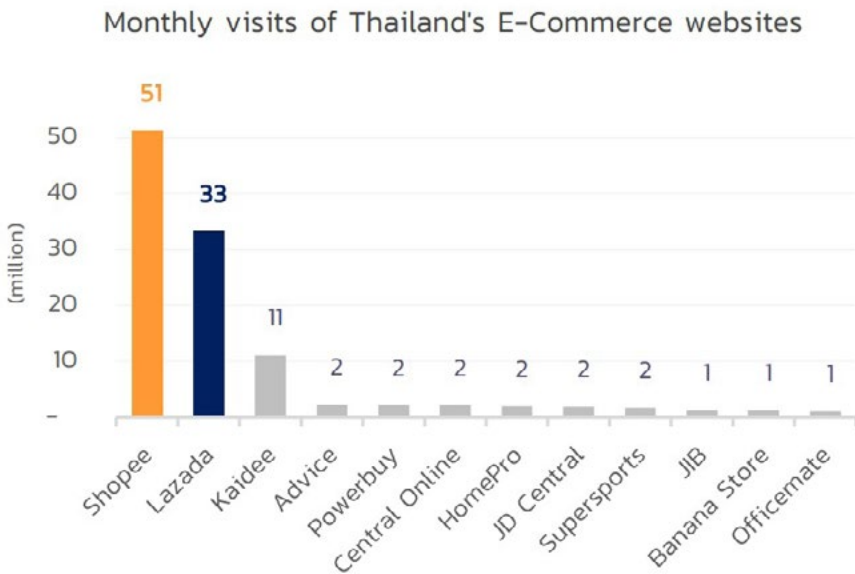
การซื้อขายสินค้าและบริการในลักษณะ e-commerce ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะ e-commerce ปรากฏในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว หากแต่ในช่วงระยะแรกนั้นยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก และยังไม่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ในระบบนิเวศน์ของ e-commerce โดยผู้ให้บริการ e-marketplace platform หรือตลาดกลางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในช่วงเวลานั้นส่วนใหญ่ก่อตั้งและบริหารงานโดยคนไทย เช่น Weloveshopping, Tarad.com, OLX, Pramool เป็นต้น จนกระทั่งในปี 2557 บริษัทต่างชาติผู้ให้บริการ e-marketplace platform รายใหญ่อย่าง Lazada ได้เข้ามาทำการตลาดในประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เกิดความคุ้นเคยกับการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบใหม่ ด้วยการสร้างความเชื่อมั่นในการซื้อสินค้าออนไลน์ผ่านนโยบายการรับประกันสินค้าและ

การชำระเงินปลายทาง (อรดา รัชตานนท์ และคณะ, 2562) ประกอบกับการพัฒนาการให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและการขยายตัวของจำนวนผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตในประเทศที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้ e-commerce เริ่มได้รับความนิยมในประเทศไทยมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีผู้ให้บริการ e-marketplace platform รายอื่น ๆ เข้ามาทำการตลาดในประเทศไทยในเวลาต่อมา เช่น Shopee และ JD Central เป็นต้น

ช่องทางสำหรับการซื้อขายสินค้าและบริการในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นที่นิยมและรู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย หากจำแนกรูปแบบการซื้อขายสินค้าและบริการใน e-commerce ตามช่องทางการซื้อขาย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2561) ได้จำแนกออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

- 1) e-tailer/ Brand.com ซึ่งเป็นการทำช่องทางการขายสินค้าออนไลน์ของบริษัทธุรกิจนั้น ๆ ผ่านเว็บไซต์ของตนเป็นการเฉพาะ โดยไม่ผ่านตลาดกลางหรือตัวกลาง เช่น Central.co.th, BigC.co.th, UNIQLO.com เป็นต้น
- 2) e-marketplace platform ซึ่งเป็นตลาดกลางหรือพื้นที่กลางในการซื้อขายสินค้าและบริการ เช่น Shopee, Lazada, JD Central, Nocnoc, Amazon, Alibaba, ebay เป็นต้น
- 3) classified website ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่ให้บริการลงประกาศซื้อขายสินค้าและบริการ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเว็บไซต์ใหม่ เช่น Kaidee.com, Prakard.com เป็นต้น
- 4) social commerce ซึ่งเป็นการขายสินค้าออนไลน์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook, Instagram, Twitter, Line เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยช่องทาง การซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีจำนวนผู้ใช้งานมากที่สุดคือ e-marketplace platform โดยจะดูได้จากสถิติปี 2021 ของ KKP Research ของธนาคารเกียรตินาคิน ร่วมกับ SimilarWeb และ iPrice (2021) ซึ่งให้เห็นว่า ช่องทางที่มีจำนวนการเข้าใช้งานเฉลี่ยต่อเดือน (monthly web visits) ได้แก่ Shopee และ Lazada ซึ่งเป็นผู้ให้บริการ e-marketplace platform และมากกว่าครึ่งหนึ่งของช่องทาง e-commerce อื่น ๆ เช่น Advice, Powerbuy, Central online HomePro ซึ่งเป็น e-tailer และ Kaidee ซึ่งเป็น classified website เป็นต้น ข้อมูลดังรูป



ภาพ 5.1 ช่องทางที่มีจำนวนการเข้าใช้งานเฉลี่ยต่อเดือน

ที่มา: ธนาคารเกียรตินาคิน, 2564

ด้วยเหตุนี้ การศึกษานี้จึงมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ e-marketplace platform หรือตลาดกลางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ที่ได้รับความนิยมและขยายตัวอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจต้องปรับตัวในหลายมิติ ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

การซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-marketplace platform เป็นการให้บริการพื้นที่หรือสื่อกลางผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน ซึ่งครอบคลุมการเป็นช่องทางในการซื้อขายสินค้าและบริการ การให้บริการชำระเงินออนไลน์แบบครบวงจร พื้นที่ในการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย และยังเป็นพื้นที่การให้ข้อมูล ข่าวสาร การอบรมเพื่อพัฒนาธุรกิจออนไลน์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) ในทางหนึ่ง e-marketplace platform จึงเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนรูปแบบการทำธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีบทบาทในการให้บริการใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ

- 1) เป็นพื้นที่กลางให้กับผู้ซื้อและผู้ขายได้พบปะกันเพื่อทราบถึงโอกาสในทางธุรกิจของทั้งสองฝ่าย
- 2) เป็นพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล สินค้า บริการ และการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายสินค้าและบริการ
- 3) เป็นผู้กำหนดกฎระเบียบในการใช้บริการบนพื้นที่กลางนี้เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ตลอดจนการดำเนินธุรกรรม เพื่ออำนวยความสะดวกและความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้งาน

(Turban E., King D., Lee J., and Viehland D., 2006)

หากจำแนก e-marketplace platform ในประเทศไทยตามรูปแบบการให้บริการ สามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภท กล่าวคือ

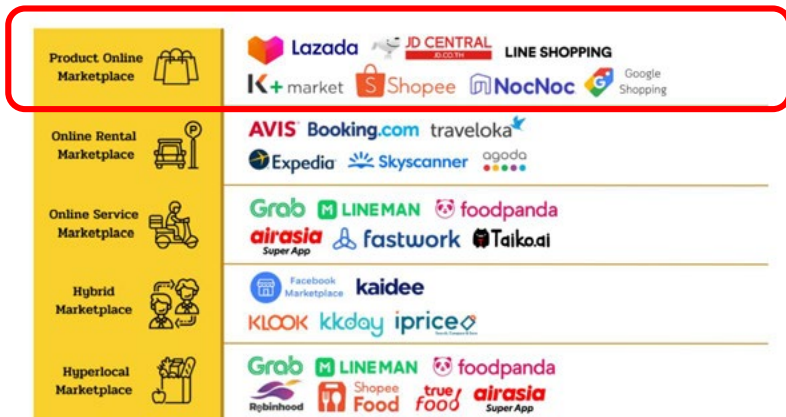
- 1) ตลาดสินค้าออนไลน์ (product online marketplace) ซึ่งเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบออนไลน์ที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดและได้รับความนิยมมากที่สุด มีความคล้ายคลึงกับห้างสรรพสินค้า และมีผู้ขายจำนวนมากหลายราย (multi-vendor marketplace) ซึ่งผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบราคา มองหาข้อเสนอ และตัวเลือกที่พึงพอใจได้อย่างหลากหลาย เช่น Shopee, Lazada, JD Central, K plus market, NocNoc
- 2) ตลาดให้เช่าออนไลน์ (online rental marketplace) ซึ่งเป็นตลาดกลางที่รวบรวมการให้เช่าเอาไว้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้เช่ายานพาหนะและสินค้าแฟชั่น เช่น AVIS, Expedia, Booking, Traveloga, Skyscanner
- 3) ตลาดการให้บริการออนไลน์ (online service marketplace) ซึ่งเป็นตลาดกลางที่รวบรวมการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการรับ-ส่ง การให้บริการทำความสะอาดที่พักอาศัย การให้บริการร้านอาหารถึงที่ เช่น Grab, Lineman, Foodpanda, AirAsia super app รวมไปถึงตลาดกลางที่รวบรวมการให้บริการของแรงงานอิสระ (freelance) เช่น Fastwork, Taiko.ai
- 4) ตลาดลูกผสม (hybrid marketplace) เป็นตลาดกลางออนไลน์ที่มีรูปแบบการให้บริการใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การเป็นพื้นที่กลางที่ผู้ใช้งานเป็นทั้งผู้ขายและผู้บริโภค เช่น Facebook Marketplace, Kaidee และการเป็นตลาดที่รวบรวมสิทธิประโยชน์หรือสิทธิพิเศษจากสินค้า

และบริการในช่องทางออนไลน์และออฟไลน์ เช่น การซื้อแพคเกจท่องเที่ยวในราคาส่วนลดจาก KLOOK, kkday, iprice

- 5) ตลาดกลางท้องถิ่น (hyperlocal marketplace) เป็นพื้นที่กลางที่รวบรวมร้านค้า ร้านอาหารในท้องถิ่น หรืออยู่ในรัศมีที่ใกล้เคียงกับการค้นหาของผู้ใช้งาน หรือที่นิยมเรียกว่า “ร้านค้าใกล้ฉัน” (“near me”) เพื่อให้สามารถให้บริการสินค้าและบริการได้อย่างรวดเร็ว เช่น Grab, Lineman, Foodpanda, AirAsia super app, Robinhood, true food, shopee food

(The European Business Review, 2020)

โดยในที่นี้ จะกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ e-marketplace platform ที่เป็น ตลาดสินค้าออนไลน์ (product online marketplace) ซึ่งในปัจจุบัน e-marketplace ที่มีการให้บริการในประเทศไทยในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น



ภาพ 5.2 ตลาดสินค้าออนไลน์

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย



จากการศึกษาสภาพปัญหาจากความไม่เป็นธรรมใน e-marketplace platform พบว่า

1) การกินรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม การขยายตัวของการซื้อขายสินค้าและบริการผ่าน e-marketplace platform ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทำให้บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่จากเดิมมุ่งเน้นการเป็นตลาดกลางสำหรับการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ แต่ในเวลาต่อมาได้ขยายการดำเนินธุรกิจไปในกิจการอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องกันในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของ e-commerce ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตลาด (marketing) การทำธุรกรรม (payment) การขนส่งและบริการคลังสินค้า (logistics) ทำให้เกิดสภาพการกินรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform จะเห็นได้จากข้อมูลตามรูปด้านล่าง

|                                      | Advertising                              | Marketplace            | Payment                   | Logistics      |
|--------------------------------------|--|------------------------|---------------------------|----------------|
| Google                               | Google Ads                               | Google Shopping        | Google Pay                | Google Express |
| facebook                             | facebook Ads                             | Facebook Marketplace   | FACEBOOK PAY              | N/A            |
| LINE                                 | LINE Official Account, LINE Ads Platform | LINE SHOPPING, LINEMAN | LINEPAY, LINE BK          | LINEMAN        |
| Lazada                               | Lazada Ads                               | Lazada                 | Lazada Wallet by HelloPay | LELEXPRESS     |
| Shopee                               | Shopee Ads                               | Shopee                 | ShopeePay                 | ShopeeXPRESS   |
| Grab                                 | GrabAds                                  | GrabMart, GrabFood     | GrabPay                   | GrabExpress    |
| airasia                              | N/A                                      | airasia Food           | N/A                       | airasia Xpress |
| SCB ไทยพาณิชย์                       | N/A                                      | Robinhood              | SCB                       | N/A            |
| ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | N/A                                      | K+ market              | KBank                     | N/A            |

ภาพ 5.3 ระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจทางการเงิน ให้บริการระบบการชำระเงินออนไลน์ (e-payment) ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางการบริการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพที่อำนวยความสะดวกให้กับร้านค้าและผู้บริโภคผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน โดยบริษัทกลุ่มธุรกิจทางการเงินและธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ได้พัฒนาระบบเพื่อรองรับการบริการทางการเงินรูปแบบดังกล่าวตามแนวทางการอนุญาตและการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform มีช่องทางที่รองรับการชำระเงินค่าสินค้าและบริการที่หลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นชำระผ่านบัตรเครดิต/บัตรเดบิต ชำระผ่าน iBanking ชำระผ่าน Mobile Banking ชำระผ่าน ATM การเก็บเงินปลายทาง เป็นต้น แต่ในเวลาต่อมาบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ได้ขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจให้ครอบคลุมไปถึงระบบบริการการชำระเงินออนไลน์เพิ่มเติมด้วย เช่น Shopee รองรับการชำระเงินค่าสินค้าและบริการผ่าน ShopeePay ที่เป็นกระเป๋าเงินออนไลน์ (digital wallet) และการชำระผ่าน SPayLater ที่เป็นการให้สินเชื่อเพื่อผ่อนชำระสินค้าและบริการ เป็นต้น

รวมไปถึงการดำเนินธุรกิจในด้านอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น บริษัท ลาซาด้า จำกัด นอกเหนือจากการเป็นผู้ให้บริการ e-marketplace platform ยังได้ขยายการดำเนินงานไปยังมิติอื่น ๆ ในระบบนิเวศน์ของ e-commerce ทั้ง Lazada Ads ดำเนินงานด้านการตลาดและการโฆษณา Lazada wallet ให้บริการธุรกรรม และ Lazada Express ให้บริการด้านการขนส่ง ในทำนองเดียวกัน บริษัท ซ้อปบุ๊ก (ประเทศไทย) จำกัด นอกเหนือจากเป็นผู้ให้บริการ e-marketplace platform ผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน Shopee แล้ว ยังมี Shopee Ads ที่ดำเนินงานด้านการตลาดและการโฆษณา Shopee Pay ให้บริการธุรกรรม และมี Shopee Express ให้บริการด้านการขนส่ง เป็นต้น

แม้ว่าในทางหนึ่งธุรกิจ e-marketplace platform ทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจของการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบออนไลน์ มีความเติบโตมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดธุรกิจ start-up ใหม่ ๆ ในช่วงที่ผ่านมา ที่สอดรับ การขยายตัวของการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธุรกิจการขนส่ง (logistics) และบริการคลังสินค้า (fulfillment) เช่น Kerry, Ninja van, Flash, J&T Express เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่ในเวลาต่อมาได้ขยายการดำเนินธุรกิจให้บริการด้านการขนส่งและ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดส่งสินค้า โดยบริษัทเป็นผู้กำหนดวิธีการจัดส่งสินค้า หรือบริษัทขนส่งให้เองโดยอัตโนมัติ ร้านค้าไม่สามารถจัดสรรทางเลือกให้กับผู้บริโภค ได้เอง และผู้บริโภคก็ไม่สามารถเลือกบริษัทขนส่งเองได้เช่นกัน การขยายธุรกิจของ บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่กินรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจเหนือตลาด และทำให้ธุรกิจที่ดำเนินการเกี่ยวข้องในระบบนิเวศน์ ทางธุรกิจเกิดความเสียเปรียบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 2) การขยายตัวของร้านค้าต่างชาติและการครองส่วนแบ่งการตลาดของ สินค้าต่างประเทศ

ในบรรดาร้านค้าจำนวนมากที่เปิดจำหน่ายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform โดยเฉพาะแพลตฟอร์มที่มีผู้ใช้งานมากที่สุดของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ Shopee, Lazada, JD Central พบว่า ร้านค้าใน e-marketplace platform ส่วนใหญ่เป็น ร้านค้าของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร้านค้าของผู้ประกอบการสัญชาติจีน ซึ่งมีทั้งการเปิดร้านค้าในนามชาวต่างชาติ และร้านค้าที่สวมรอยเป็นร้านค้าของคนไทย หรือมีบัญชี (account) เป็นคนไทย และร้านค้าของชาวต่างชาติอาจเป็นไปได้ทั้งร้านค้า ที่มีคลังสินค้าตั้งอยู่นอกประเทศไทย และร้านค้าที่มีคลังสินค้าตั้งอยู่ภายในประเทศไทย

(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2565) ในทำนองเดียวกันข้อมูลสถิติของเว็บไซต์ Marketing Oops ซึ่งเป็นองค์กรที่รวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับภาคธุรกิจออนไลน์และพฤติกรรมกรการใช้งานอินเทอร์เน็ตของผู้บริโภค ระบุว่า สินค้าที่เป็นของร้านค้าคนจีนที่อยู่ในแพลตฟอร์มเหล่านี้ ประมาณ 135 ล้านชิ้น หรือ 77 เปอร์เซ็นต์ และเป็นสินค้าที่เป็นของร้านค้าคนไทยประมาณ 39 ล้านชิ้น หรือประมาณ 23 เปอร์เซ็นต์ (Marketing Oops, 2563)

ร้านค้าของชาวต่างชาติมีข้อได้เปรียบที่สำคัญคือ สินค้ามีราคาถูกและมีความหลากหลาย เนื่องจากมีต้นทุนในการผลิตค่อนข้างต่ำและมีผู้ผลิตสินค้าจำนวนมาก ราย สำหรับร้านค้าที่มีคลังสินค้าตั้งอยู่นอกประเทศไทย การส่งของพัสดุระหว่างประเทศอาจจะกระทำได้ทั้งการขนส่งทางภาคพื้นดิน ทางอากาศ และทางน้ำ โดยมีบริษัทหรือองค์กรที่ให้บริการขนส่ง เช่น บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, บริษัท DHL Express, บริษัท CJ Logistic เป็นต้น เมื่อพัสดุที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรไทย จะถูกคิดแยกประเภทตามมูลค่าของพัสดุ และปฏิบัติพิธีการศุลกากรต่อไป ซึ่งในปัจจุบันพัสดุนำเข้าระหว่างประเทศที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท (รวมค่าประกันและค่าขนส่ง) จะได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีนำเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม 7 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ธุรกิจของผู้ประกอบการรายย่อย (SME) ที่ผลิตสินค้าภายในประเทศต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม 7 เปอร์เซ็นต์โดยอัตโนมัติอยู่แล้ว จึงเป็นความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ

แม้ว่าร้านค้าของชาวต่างชาติที่มีคลังสินค้าที่ตั้งอยู่นอกประเทศจะมีข้อเสียเปรียบเรื่องการขนส่งที่ใช้ระยะเวลาเวลานาน ซึ่งอาจจะไม่ทันใจผู้บริโภคและอาจทำให้สินค้าเกิดความเสียหายหรือมีสภาพที่ไม่สมบูรณ์อันเกิดจากการขนส่ง รวมไปถึงกรณีการคืนสินค้าหรือเปลี่ยนสินค้าที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าจากการขนส่งด้วยเช่นกัน

แต่ผู้ประกอบการชาวต่างชาติจำนวนมากที่ใช้วิธีการตั้งคลังสินค้าภายในประเทศไทย และกระจายอยู่ทั่วประเทศ เพื่อเป็นการลดข้อจำกัดเรื่องการขนส่งออกไป จึงทำให้ร้านค้าจำพวกนี้ นอกจากจะมีสินค้าที่มีราคาถูกและมีความหลากหลายแล้ว ยังใช้ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าไม่แตกต่างไปจากร้านค้าของคนไทยโดยทั่วไป ประกอบกับร้านค้าของชาวต่างชาติที่มีบัญชี (account) เป็นคนไทย ที่ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นร้านค้าของคนไทยจริง ๆ ก็จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือหรือความไว้วางใจเพิ่มขึ้นไปอีก

การมีจำนวนร้านค้าของชาวต่างชาติจำนวนมากและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ร้านค้าของคนไทยเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันทางด้านราคาและความหลากหลาย ทำให้สินค้าประเภทเดียวกันหรือคุณลักษณะใกล้เคียงกัน มีราคาที่ถูกกว่าหรือเท่ากัน แม้ในทางหนึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคที่ทำให้ได้ราคาสินค้าในราคาต่ำ แต่ในทางหนึ่งก็ทำให้ร้านค้าของคนไทยเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันกับร้านค้าของชาวต่างชาติไปโดยปริยาย นอกเหนือจากการมีร้านค้าที่เป็นของคนต่างชาติหรือร้านค้าของคนต่างชาติที่ใช้บัญชีคนไทยเป็นส่วนใหญ่ใน e-marketplace platform แล้ว ร้านค้าของคนไทยเองก็นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะสินค้าจากประเทศจีน ซึ่งนั่นหมายความว่า ทำให้สินค้าจากต่างประเทศครองส่วนแบ่งการตลาดใน e-marketplace platform (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2565) ที่เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคคนไทย ซึ่งได้แก่ Shopee, Lazada, JD Central จึงส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตสินค้าคนไทยที่ผลิตในประเทศ

### 3) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากร้านค้า

แม้ว่าการขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์จะเป็นหนทางที่ได้ชื่อว่าประหยัด ราคาถูก และไม่ก่อให้เกิดต้นทุนมากนักแก่ผู้ประกอบการ ขณะเดียวกัน

ผู้บริโภคเองก็สามารถแสวงหาสินค้าและบริการในราคาที่ถูกและเป็นที่น่าพึงพอใจได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ด้วยการที่ e-marketplace platform เป็นตลาดกลางหรือพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เจ้าของตลาดหรือบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform จึงเรียกเก็บ “ค่าเช่าแผง” จากร้านค้าในแพลตฟอร์มไม่ต่างจากเจ้าของตลาดทั่วไป โดยค่าธรรมเนียมที่บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform เรียกเก็บจากร้านค้าอาจแบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมการขาย (sale transaction fee) ที่อาจเรียกเก็บในสัดส่วนที่แตกต่างระหว่างร้านค้าทั่วไปกับร้านค้าที่เป็นทางการหรือร้านค้าของผู้จัดจำหน่ายแบรนด์ที่ได้รับอนุญาต เช่น LazMall Shopee Mall โดยในปัจจุบัน (สิงหาคม 2565) สำหรับ Shopee เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขายจากร้านค้าทั่วไป 1% ของราคาตั้งต้นของสินค้า และเรียกเก็บจากร้านประเภท Shopee Mall 3% ของราคาตั้งต้นของสินค้า ในหมวดหมู่อิเล็กทรอนิกส์ และ 5% ของราคาตั้งต้นของสินค้าอื่น ๆ โดยที่การคิดค่าธรรมเนียมนี้ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าขนส่งสินค้า และส่วนลดอื่น ๆ สำหรับ Lazada เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขาย 1% ของราคาขาย (ราคาสินค้า-ส่วนลดสินค้า ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และเรียกเก็บ 5% เพิ่มสำหรับร้านค้าประเภท LazMall
- ค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรม เป็นค่าธรรมเนียมการชำระเงินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการชำระเงินจากบัตรเครดิต/เครดิต ค่าธรรมเนียมการชำระเงินผ่านธนาคาร ค่าธรรมเนียมสำหรับคำสั่งซื้อที่เก็บเงินปลายทาง เป็นต้น ยกตัวอย่างค่าธรรมเนียมชนิดนี้ที่บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform เรียกเก็บในปัจจุบัน (สิงหาคม 2565) Shopee และ Lazada

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรม 3% ของยอดเงินที่ผู้ซื้อต้องชำระ (ราคาสินค้าและค่าขนส่งสินค้า)

- ค่าธรรมเนียมสำหรับร้านค้าที่เข้าร่วมการส่งเสริมการขาย (campaign) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมในส่วนที่ร้านค้าต้องรับผิดชอบเองจากการเข้าร่วมโปรแกรมการส่งเสริมการขายต่าง ๆ ของแพลตฟอร์ม หรือการใช้บริการพิเศษบางประการ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจหรือการใช้บริการของร้านค้า เช่น คุปองส่วนลด, โค้ดส่งฟรี, flash sale, cashback, 8.8 เป็นต้น

(Shopee, 2565; lazadaSellerblog, 2565)

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เหล่านี้ที่ร้านค้าจะต้องชำระให้แก่บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ล้วนแปรสภาพเป็นต้นทุนที่ร้านค้าจะต้องนำไปบวกรวมกับราคาสินค้า และนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมข้างต้นแล้วนั้น ร้านค้ายังมีต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมอยู่ด้วยอีกเช่นกัน เช่น ค่ากล่องพัสดุหรือบรรจุภัณฑ์หีบห่อ ค่าเทปกาว ค่าอุปกรณ์กันกระแทกเพื่อป้องกันความเสียหาย ค่าปริ้นเอกสาร เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การขายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform ก็มีต้นทุนการดำเนินธุรกิจหลายรายการที่ผู้ประกอบการต้องนำไปพิจารณาประกอบในการตั้งราคาขาย

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการแข่งขันทางด้านราคาและความหลากหลายของสินค้าของผู้ประกอบการ จึงอาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายขายสินค้าและบริการในราคาขายที่ไม่ได้สูงกว่าต้นทุนมากนัก ทำให้ได้กำไรน้อย จึงต้องมุ่งเน้นให้ขายได้ในปริมาณมากขึ้น ฉะนั้น ผู้ประกอบการจำนวนมากจึงอาจจะเลือกใช้วิธีเข้าร่วม

โปรแกรมการส่งเสริมการขายของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform เพื่อเพิ่มการมองเห็น (engagement) กระตุ้นการขายและหาโอกาสสร้างกำไรเพิ่ม (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2565) ขณะที่ผู้ประกอบการบางราย อาจไม่มีศักยภาพมากพอในการสร้างกำไรเพิ่มด้วยแนวทางนี้ (ซึ่งจะได้กล่าวถึง ประเด็นนี้เพิ่มเติมในข้อ 4)

ขณะเดียวกัน การส่งเสริมการขายของบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform บางรายการอาจมีเงื่อนไขที่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่น แคมเปญ 8.8 ซึ่งเป็นการลดราคาสินค้าในวันที่ 8 เดือน 8 หรือ เดือนสิงหาคม มีเงื่อนไขว่าร้านค้าจะต้องขายสินค้าและบริการในราคาที่ต่ำกว่า X เปอร์เซ็นต์ ของราคาขายเฉลี่ยในรอบ Y วันที่ผ่านมา ซึ่งนั่นหมายความว่า ผู้ประกอบการจะต้องตั้งราคาขายที่สามารถสร้างกำไรได้แม้อยู่ในช่วงที่เข้าร่วม แคมเปญ จึงยังเป็นการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องตั้งราคาสินค้าอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ขาดทุน แต่ก็ยังต้องสามารถแข่งขันกับร้านค้าอื่น ๆ ได้ อีกทั้งผู้ประกอบการ ยังจำเป็นต้องกักตุนสินค้าสำรองไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับการสั่งซื้อจำนวนมากที่อาจจะ มีเข้ามาและไม่ต้องเผชิญกับราคาต้นทุนสินค้าที่เพิ่มขึ้นในภายหลัง (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 4, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2565) หรือในทางกลับกันผู้ประกอบการเอง ก็ต้องแบกรับความเสี่ยงจากการกักตุนสินค้าสำรองไว้เช่นกัน

#### 4) การส่งเสริมการขายที่ส่งผลต่อการถูกลดการมองเห็น (Engagement)

ร้านค้าที่เปิดจำหน่ายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform มีอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นตัวเลือกที่หลากหลายให้กับผู้บริโภคทั้งในแง่ราคา ปริมาณ คุณภาพ และคุณลักษณะต่าง ๆ ของสินค้าและบริการ หากแต่ร้านค้าจำนวนมากเหล่านี้ มีอาจเข้าไปอยู่ในการมองเห็นของผู้บริโภคได้ทุกขณะอย่างชัดเจน หรือผู้บริโภค



สามารถค้นหาเจอได้โดยง่าย แต่ร้านค้าจำเป็นต้อง “เพิ่มการมองเห็น” (engagement) ด้วยการจ่ายเงินโฆษณาหรือการเข้าร่วมโปรแกรมการส่งเสริมการขาย (campaign) กับบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform เช่น 9.9 หรือ 11.11 ที่เป็นการลดราคาเป็นการพิเศษในวันที่ 9 กันยายน หรือวันที่ 11 เดือนพฤศจิกายน เป็นต้น

แม้ในทางหนึ่งจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคในการได้ซื้อสินค้าและบริการ ในราคาที่ลดแล้วหรือราคาที่พึงพอใจ และเป็นประโยชน์กับร้านค้าในการเพิ่มยอดขายจากการเพิ่มการมองเห็น แต่ในทางตรงกันข้าม วิธีเพิ่มการมองเห็นให้กับร้านค้า บางร้านตามวิธีการข้างต้นกลับเป็นการ “ลดการมองเห็น” สำหรับร้านค้าบางร้าน ด้วยเช่นกัน (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2565) กล่าวคือ ร้านค้า หรือผู้ประกอบการที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการเข้าร่วมการส่งเสริมการขายต่าง ๆ ของ e-marketplace platform เช่น ข้อจำกัดของเงินทุน ราคาต้นทุนของสินค้าและบริการ ความเชี่ยวชาญของผู้ประกอบการในการทำการตลาด เป็นต้น ทำให้ร้านค้าดังกล่าวไม่อยู่ในการรับรู้หรือการมองเห็นของผู้บริโภคไปโดยปริยาย

แม้ว่าหลายคนมักจะกล่าวถึงการซื้อขายสินค้าออนไลน์ในฐานะที่เป็นหนทางการเพิ่มโอกาสให้กับผู้ประกอบการรายย่อยและร้านค้าขนาดเล็ก แต่ในทางหนึ่งวิธีการส่งเสริมการขายของ e-marketplace platform กลับเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำในเกิดขึ้นได้เช่นกัน

##### 5) ร้านค้าที่ไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และไม่เสียภาษีตามกฎหมาย

ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ข้อ 5 กำหนดให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต การบริการอินเทอร์เน็ต การให้เช่าพื้นที่ของเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย และการบริการเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ ฉะนั้น ผู้ให้บริการเป็นตัวกลางในการซื้อขายสินค้าและบริการหรือ e-marketplace platform รวมไปถึงร้านค้าหรือผู้ประกอบการใน e-marketplace platform นับเป็นพาณิชย์กิจที่ต้องจดทะเบียนตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับดังกล่าว

การจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์นั้น จะเป็นประโยชน์ต่อร้านค้าและผู้ประกอบการเองในแง่การสร้างความน่าเชื่อถือจากการมีสถานะตัวตนทางกฎหมาย แสดงตัวตนกับทางราชการเพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินนโยบายของรัฐ ระบุตัวตนได้ และสามารถตรวจสอบได้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภค และเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำธุรกรรมอื่น ๆ ต่อไป เช่น การทำสินเชื่อกับสถาบันการเงินเพื่อขยายธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ร้านค้าใน e-marketplace platform จำนวนมากที่เพิกเฉยต่อเรื่องเหล่านี้ มิได้มีการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการติดตามตรวจสอบกรณีที่เกิดการหลอกลวงผู้บริโภค ขณะเดียวกันยังทำให้ร้านค้าเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจหากถูกตรวจสอบอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 กำหนดบทลงโทษไว้หากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ได้จดทะเบียนพาณิชย์ หรือแสดงรายการเท็จ หรือไม่มาให้ นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน

ไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมให้ทะเบียนพาณิชย์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบนั้น จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และให้ปรับอีกวันละ 100 บาท จนกว่าจะจดทะเบียนแล้วเสร็จ

ขณะเดียวกันหากถูกตรวจสอบจากกรมสรรพากร ยังทำให้ร้านค้าเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจที่อาจจะโดนเรียกเก็บภาษีย้อนหลังได้ ผู้ประกอบการในฐานะบุคคลธรรมดาที่มีเงินได้จากการขายสินค้าออนไลน์จะต้องยื่นภาษีเงินได้ประเภทที่ 8 หรือ มาตรา 40 (8) เมื่อมีรายได้เกิน 60,000 บาท (กรณีโสด) หรือมีรายได้เกิน 120,000 บาท (กรณีสมรส) ต่อปี อีกทั้งในปัจจุบันพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 48) พ.ศ. 2562 กำหนดทำให้ทางสถาบันการเงินต้องส่งข้อมูลการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ให้กับทางกรมสรรพากรตรวจสอบ ในกรณีที่มีการฝากหรือรับโอนเงินทุกบัญชี 3,000 ครั้งต่อปีขึ้นไป และกรณีที่มีการฝากหรือรับโอนเงินทุกบัญชีรวมกัน 400 ครั้งขึ้นไป และมียอดเงินรวมกันเกิน 2 ล้านบาท จึงทำให้กรมสรรพากรสามารถตรวจสอบการขายสินค้าออนไลน์ได้

## 6) การคุ้มครองผู้บริโภค

ประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ถูกพูดถึงบ่อยครั้งและยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบออนไลน์ คือ การหลอกลวงในการขายสินค้า การไม่ได้รับสินค้าหรือการได้รับสินค้าไม่ตรงกับที่สั่งซื้อ เนื่องจาก การซื้อขายสินค้าผ่าน e-marketplace platform เป็นการซื้อขายสินค้าออนไลน์ที่ผู้บริโภคไม่สามารถสัมผัสสินค้าจริงก่อนตัดสินใจซื้อและชำระเงินได้ ทำได้เพียงการอ่านรายละเอียดสินค้าและดูรูปภาพของสินค้าตามที่ร้านค้าให้ไว้ ทำให้โดยส่วนใหญ่ มักจะเกิดกรณีที่ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อจากการหลอกลวงของร้านค้า เช่น ได้รับสินค้าที่ไม่เป็นไปตามรูปภาพหรือรายละเอียดที่ร้านค้าให้ข้อมูลไว้ ได้รับสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์

หรือสินค้าผิดกฎหมาย แต่มีการปลอมแปลงข้อมูลและรูปภาพสินค้าของจริง เพื่อให้ผู้บริโภคคิดว่าเป็นสินค้าของแท้ถูกลิขสิทธิ์ รวมไปถึงกรณีที่ไม่ใช่การหลอกลวง แต่เป็นความผิดพลาดของร้านค้าที่จัดส่งสินค้าที่มีปัญหาหรือผิดพลาด เช่น สินค้ามีตำหนิ สินค้าชำรุดเสียหาย ร้านค้าจัดส่งสินค้าผิดไปจากคำสั่งซื้อ เช่น สี ขนาด รุ่น ประเภทของสินค้า เป็นต้น

โดยจะเห็นได้จากสถิติการร้องเรียนปัญหาผ่านศูนย์รับเรื่องร้องเรียนปัญหาออนไลน์ 1212 Online Complaint Center (1212 OCC) โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) พบว่า เรื่องร้องเรียน 4 อันดับแรก ได้แก่ กรณีสั่งสินค้าแล้วไม่ได้รับสินค้า 61.76 เปอร์เซ็นต์ กรณีได้รับสินค้าไม่ตรงตามข้อตกลง 24.42 เปอร์เซ็นต์ กรณีปรึกษาด้านการซื้อขายออนไลน์ 9.50 เปอร์เซ็นต์ และกรณีได้รับสินค้าผิดกฎหมาย 1.53 เปอร์เซ็นต์ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2565)



ภาพ 5.4 สถิติการร้องเรียนปัญหาผ่านศูนย์รับเรื่องร้องเรียนปัญหาออนไลน์  
 ที่มา: สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2565

การผูกหลอกลวงจากการซื้อสินค้าออนไลน์มีกฎหมายคุ้มครองตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ระบุถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 33 – 36 ที่ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิขอคืนสินค้าภายใน 7 วัน โดยผู้บริภครวบรวมหลักฐานการชำระเงิน เช่น คำสั่งซื้อสินค้า ข้อความสนทนา และหลักฐานการชำระเงิน ส่งสินค้าคืนไปยังร้านค้าภายใน 7 วัน และร้านค้าจะต้องคืนเงินให้ผู้บริโภคภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสินค้าคืน หากไม่คืนเงินตามกำหนดต้องเสียเบี้ยปรับให้กับผู้บริโภค

กรณี que ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่ไม่ตรงตามที่สั่งซื้อยังมีช่องทางการคืนสินค้าของ e-marketplace platform ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการคืนสินค้าแล้ว ผู้บริโภคอาจไม่สามารถใช้สิทธิในการคืนสินค้าและคืนเงินได้แล้ว ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหายส่วนหนึ่งอาจจะไม่ได้ดำเนินการร้องเรียนต่อ เนื่องจากมูลค่าของสินค้าไม่มากนักเมื่อเทียบกับความยุ่งยากของกระบวนการร้องเรียนที่จะต้องดำเนินการต่อ หลายกรณีผู้บริโภคอาจจะไม่ได้เก็บหลักฐานการซื้อขายออนไลน์เอาไว้ ทำให้พลาดโอกาสในการร้องเรียนต่อไป หลายกรณีกระบวนการร้องเรียนไม่ได้มีการประสานงานต่อ ทำให้กระบวนการหยุดอยู่ที่การแจ้งความ และผู้ร้องเรียนไม่อาจทราบได้ว่าสถานะเรื่องร้องเรียนอยู่ในระหว่างกระบวนการอย่างไร

ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค แม้ว่า มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจำแนกภารกิจตามประเภทของการบริโภคสินค้าและบริการ กล่าวคือ กรณีที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ยา หรือเครื่องสำอาง เป็นหน้าที่ของ

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) กระทรวงสาธารณสุข กรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กรณีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพหรือราคาสินค้าอุปโภคและบริโภค เป็นหน้าที่ของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ รวมไปถึงสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) ที่เป็นศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการซื้อขายออนไลน์อีกด้วย

## 5.2.2 วิเคราะห์สาเหตุความไม่เป็นธรรมใน E-Marketplace Platform ที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตในสังคม

### 5.2.2.1 สาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ประเด็นสำคัญที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมใน e-marketplace platform คือ *ประเด็นทางกฎหมาย* ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่หลายฉบับของประเทศไทยอาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเทคโนโลยีดิจิทัลหรือครอบคลุมประเด็นที่เป็นปัญหา แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามดำเนินการแก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหา แต่หลายกรณีก็ยังคงมีความล่าช้า จึงทำให้ช่องโหว่ของกฎหมายกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมใน e-marketplace platform เช่น กรณีที่กำหนดให้พัสดุดระหว่างประเทศที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท (รวมค่าประกันและค่าขนส่ง) จะได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีนำเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม 7 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งปัจจุบันกรมศุลกากรกำลังอยู่ในระหว่างศึกษาแนวทางว่ามีช่องทางใดที่ทำได้บ้างในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มกับสินค้าที่มีการส่งทางพัสดุดมาจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายย่อย (SME) คนไทย และไม่ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศ รวมไปถึงกรณีที่เกิดการไหลทะลักของสินค้าต่างชาติเข้ามาภายในประเทศ ด้วยการที่ภายใต้เศรษฐกิจเสรียุคปัจจุบันที่ไม่สามารถจำกัดการซื้อขาย

ข้ามชาติได้ แต่กลไกและระบบของประเทศไทยเองก็ไม่สามารถปกป้องสินค้าที่ผลิตภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ

ขณะเดียวกันการที่ร้านค้าหรือผู้ประกอบการธุรกิจบน e-marketplace platform จำนวนมากไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และเสียภาษีตามกฎหมายจำนวนมาก ในแง่หนึ่งเป็น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ให้ความร่วมมือของร้านค้าหรือผู้ประกอบการธุรกิจ เนื่องจากคนเหล่านั้นไม่เห็นประโยชน์หรือความสำคัญของการดำเนินการให้ถูกต้อง และประสงค์จะหลีกเลี่ยงการเสียภาษีตามกฎหมายให้แก่รัฐ และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นผลมาจากความเข้มข้นใน การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ในการตรวจสอบ เอาผิดและติดตามผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในประเด็นนี้

### 5.2.2.2 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดความไม่เป็นusssm (Driving forces)

#### 1) สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์เพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบันภายใต้บริบทของกระแส technology disruption ซึ่งเป็นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทำให้สิ่งที่เคยมีอยู่ต้องถูกทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อพฤติกรรมของคนในสังคม รวมไปถึงการซื้อขายสินค้าและบริการที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นรูปแบบออนไลน์มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เพียงแต่อาศัยสื่อกลางอย่างเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์การสื่อสาร รวมทั้งการเปิดใช้บัญชีผู้ใช้งาน (account) เพื่อเข้าสู่ช่องทางการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบออนไลน์ตามช่องทางต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในประเทศไทยตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม 2563 เป็นต้นมา

รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาด เช่น มาตรการปิดเมือง (lockdown) ที่มีการจำกัดเวลาเปิด-ปิดห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อ มาตรการการจัดการเรียนออนไลน์ มาตรการปฏิบัติงานที่บ้าน (work from home) เพื่อจำกัดและควบคุมการเคลื่อนย้ายของผู้คน มิให้เชื้อแพร่กระจายต่อไป เป็นต้น ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมงดออกนอกเคหสถานเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในการรับเชื้อเช่นกัน ซึ่งผลพวงที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การซื้อสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ทวีเพิ่มมากยิ่งขึ้น จากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคตามบริบทของปัจจุบัน

สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเรื่องสุขภาพโดยตรง ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ภาคธุรกิจและร้านค้าจำนวนมากล้วนเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ประกอบกับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำให้องค์กรธุรกิจหลายแห่งต้องปิดกิจการลงหรือหยุดการผลิต/การให้บริการชั่วคราว หรือลดกำลังการผลิต/การให้บริการ และเป็นผลทำให้ประชาชนกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรายได้ลดลง รายได้หดหายไป หรือถูกเลิกจ้างไปโดยปริยาย หลายคนจึงหันไปสร้างงานใหม่ ๆ และหารายได้เพิ่มเติมด้วยเป็นผู้ประกอบการขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน e-marketplace platform ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่กำลังได้รับความนิยม ในทำนองเดียวกันร้านค้าและภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เดิมอาจดำเนินธุรกิจแบบดั้งเดิม (offline) ก็หันมาทำการขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์รวมทั้งร้านค้าและภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เข้าสู่ช่องทางออนไลน์แล้วก็ได้ทำการส่งเสริมการขายในช่องทางออนไลน์อย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และพฤติกรรมของผู้บริโภค



ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้กิจกรรมการซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้เข้ามาอยู่ในโลกออนไลน์อย่างเต็มพื้นที่ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือช่องทาง e-marketplace platform จึงทำให้เกิดกรณีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นมากขึ้นตามไปด้วย

## 2) แพลตฟอร์มที่เข้าถึงผู้คนได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย

บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ได้ออกแบบและพัฒนา ระบบต่าง ๆ ของแพลตฟอร์มในฐานะที่เป็นพื้นที่ตลาดกลางไว้อย่างพร้อมสรรพ และพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของทั้งผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็น การส่งเสริมการขาย การตลาด การบริหารจัดการสินค้า การทำธุรกรรม การขนส่ง และบริการคลังสินค้า ทำให้ e-marketplace platform เป็นแพลตฟอร์มที่ครบครัน สำหรับการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ อีกทั้งยังใช้งานได้ง่ายแม้เป็นผู้ใช้งานใหม่ หรือเป็นผู้ที่ไม่ชำนาญการใช้งานเทคโนโลยีการสื่อสารและอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคลก็ตาม ฉะนั้น e-marketplace platform จึงเป็นแพลตฟอร์มที่เข้าถึงผู้คนได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย และจำนวนผู้ใช้งานทั้งผู้บริโภคและร้านค้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ด้วยการที่เข้าถึงผู้คนได้ทุกกลุ่มทุกวัยจึงมีโอกาสที่ทำให้ผู้ที่อ่อนประสบการณ์ในโลกออนไลน์ เช่น คนสูงวัย เด็ก เป็นต้น ตามไม่ทันกลไกการหลอกลวงของร้านค้า หรือไม่สามารถแยกแยะสินค้าที่อาจมีปัญหาได้ เช่น สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ สินค้าลอกเลียนแบบ เป็นต้น ที่อาจจะทำให้เกิดกรณีความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา

### 3) พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ขึ้นชอบความสะดวกสบายและสินค้าราคาถูก

การซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ใน e-marketplace platform มีข้อพึงระวังที่ผู้บริโกล้วนตระหนักทราบดี และยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเสมอ เช่น การได้รับสินค้าที่ไม่ตรงตามที่สั่งซื้อหรือคาดหวัง สินค้าชำรุดเสียหายระหว่างการขนส่ง การถูกหลอกหลวงจากร้านค้าที่ไม่หวังดีประสงค์ร้าย เป็นต้น แม้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาและมีความเสี่ยง แต่ผู้บริโกลก็ยังคงนิยมใช้เป็นช่องทางในการซื้อสินค้าและบริการเพราะเป็นวิธีการซื้อขายที่มีความสะดวกสบาย รวดเร็ว กระจ่างใส ตลอดเวลา และใช้งานง่าย และแม้ทราบว่าเป็นสินค้าของร้านค้าต่างชาติหรือนำเข้าจากต่างประเทศ แต่เนื่องจากผู้บริโกลมุ่งเน้นการค้นหาสินค้าราคาถูกและหลากหลายจึงมักจะมองข้ามประเด็นเหล่านี้ไป

#### 5.2.3 ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรมใน E-Market place Platform

ประเด็นปัญหาใน e-marketplace platform ที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทั้งบริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่มีลักษณะกินรวบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจ ร้านค้าต่างชาติที่ขยายตัวและสินค้าต่างประเทศที่ครองส่วนแบ่งการตลาด การส่งเสริมการขายเพื่อเพิ่มการมองเห็น (engagement) แต่กลับเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้กับร้านค้าอื่น ๆ ต้องถูกลดการมองเห็นลงไป ร้านค้าที่ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และเสียภาษี ตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภค ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาเหล่านี้ที่สำคัญ คือ *ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี* จากร้านค้าหรือผู้ประกอบการที่ไม่จดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และไม่เสียภาษีตามกฎหมาย รวมถึงพัสดุดจากต่างประเทศที่ได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม

ในทางตรงกันข้าม สำหรับร้านค้าที่ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และเสียภาษี ก็กำลังเผชิญความเสี่ยงในกระทำผิดกฎหมาย หากถูกตรวจสอบจากกรมสรรพากรและมีการเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง ซึ่งอาจจะเป็นยอดภาษีที่ต้องชำระและค่าปรับจำนวนมาก ทำให้ส่งผลต่อ *ความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ* ได้

นอกจากนี้การที่ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจซื้อขายสินค้าและบริการ ใน e-marketplace platform อย่างล้นหลามทั้งในฐานะร้านจำหน่ายสินค้า และผู้ผลิตสินค้าจนครองส่วนแบ่งการตลาด ส่งผลกระทบโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับ *ผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ* ทั้งผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศที่ไม่อาจแข่งขันทางด้านราคากับการไหลทะลักของสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ และเจ้าของร้านค้าที่จำเป็นต้องนำเข้าสินค้าต่างประเทศที่มีราคาถูกและหลากหลาย มาจำหน่ายแทนที่จะเป็นสินค้าของคนไทยด้วยกัน

## 5.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าไม่เป็นussmใน E-Marketplace Platform

ที่ผ่านมาปรากฏให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจ ได้ดำเนินการเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น สรุปได้ดังนี้

### 1) การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (ภาษี e-Service)

กรมสรรพากรได้ดำเนินการแก้ไขประมวลรัษฎากรตามแนวทางของ OECD ที่ให้คำแนะนำแก่นานาประเทศในการกำหนดให้ผู้ประกอบการต่างประเทศหรือ

อิเล็กทรอนิกส์แพลตฟอร์มของบริษัทข้ามชาติต้องจดทะเบียนและนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่หน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศนั้น ๆ จนในที่สุดได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายและออกกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 53) พ.ศ. 2564 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 และจะมีผลบังคับใช้วันที่ 1 กันยายน 2564 เป็นการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ หรือ e-Service

โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ แก่ผู้ใช้ซึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการจดทะเบียนในประเทศและมีการใช้บริการนั้นในประเทศ ซึ่งมีรายได้จากการให้บริการดังกล่าวเกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และให้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มโดยคำนวณจากภาษีขายโดยไม่หักภาษีซื้อ สำหรับกรณีผู้ประกอบการต่างประเทศได้ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ แก่ผู้รับบริการในประเทศไทยผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มต่างประเทศ กำหนดให้รายได้ที่ได้รับจากการให้บริการนั้นเป็นฐานภาษีมูลค่าเพิ่มของดิจิทัลแพลตฟอร์มต่างประเทศ ซึ่งหากดิจิทัลแพลตฟอร์มต่างประเทศมีรายได้เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และให้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายนี้ครอบคลุมถึงบริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ที่ให้บริการในประเทศไทย เช่น LINE Corporation ผู้ให้บริการ Line Shopping และ Google Asia Pacific Pte. Ltd. ผู้ให้บริการ Google Shopping เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมในภาระภาษีมูลค่าเพิ่มจากการใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการไทยที่มีต้นทุนของภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ผู้ประกอบการต่างประเทศที่เดิมที่ไม่มีต้นทุนเรื่องนี้ (กรมสรรพากร, 2564)

## 2) ช่องทางการร้องเรียน

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงองค์กรภาคประชาสังคมได้พยายามให้ความช่วยเหลือประชาชน กรณีที่ตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ กล่าวคือ

- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) เป็นศูนย์กลางรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการซื้อขายออนไลน์อีกด้วย
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ช่วยดำเนินการกรณีต่าง ๆ เช่น ได้รับสินค้าล่าช้ากว่าที่กำหนด ได้รับสินค้าที่ชำรุดเสียหาย ได้รับสินค้าไม่ตรงตามที่สั่ง ไม่ได้รับสินค้า โดยจะเป็นการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างร้านค้ากับผู้บริโภคในเบื้องต้นก่อน หากไม่สำเร็จจะให้ผู้บริโภคหรือผู้ร้องเรียนรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานการชำระเงิน ข้อมูลสินค้า หลักฐานการสั่งซื้อ เป็นต้น เพื่อดำเนินการต่อไป
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) ดำเนินการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย ทั้งอาหาร ยา และเครื่องสำอาง โดยให้ผู้ร้องเรียนรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าสู่กระบวนการคัดกรองและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อดำเนินการต่อไป
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า รวบรวมข้อมูลคำร้องเรียนเพื่อดำเนินการตรวจสอบการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของร้านค้า
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวบรวมข้อมูลคำร้องเรียนเพื่อดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่จำหน่ายในช่องทางออนไลน์

- กรมการค้าภายใน รวบรวมข้อมูลคำร้องเรียนเพื่อดำเนินการในการตรวจสอบคุณภาพหรือราคาสินค้าอุปโภคและบริโภค
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) เป็นตัวกลางเพื่อช่วยประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร้องเรียนกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากการซื้อสินค้าและบริการออนไลน์

### 3) การกำกับดูแลตนเองของแพลตฟอร์ม (Self-regulation)

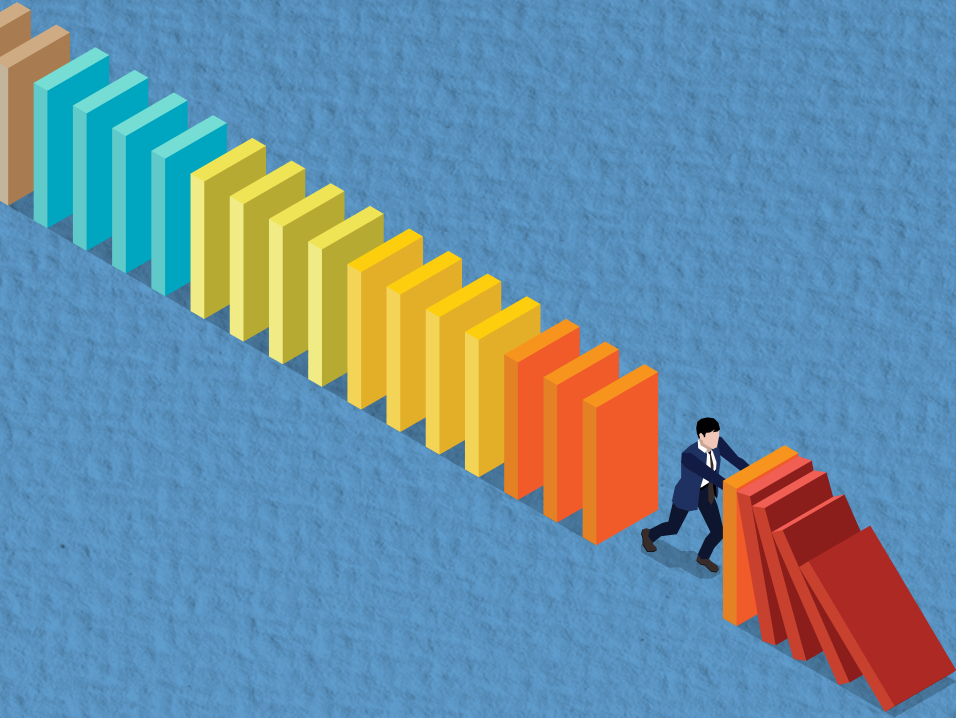
บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศน์ทางธุรกิจ ได้พยายามแก้ไขปัญหาการซื้อขายสินค้าและบริการในแพลตฟอร์ม ด้วยการพัฒนาระบบและขั้นตอนการซื้อขายผ่านแพลตฟอร์มให้มีความรัดกุมและวิธีการที่เป็นการสร้างความเชื่อมั่นและมั่นใจให้กับผู้บริโภคและร้านค้า โดยจะเห็นได้จากบริการของแพลตฟอร์ม

- การให้บริการการชำระเงินปลายทาง (Cash on Delivery: COD) ซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งพัสดุที่พัฒนาขึ้นมาช่วยเพิ่มทางเลือกและสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคที่สั่งซื้อสินค้าและบริการผ่าน e-marketplace platform ด้วยบริการเก็บเงินปลายทาง โดยผู้บริโภคจะทำการชำระเงินเมื่อพัสดุส่งถึงมือผู้รับแล้วเท่านั้น ซึ่งนิยมใช้กับสินค้าที่มีมูลค่าสูง ซึ่งวิธีการนี้สามารถเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับร้านค้าและลดความเสี่ยงในการตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อของผู้ประกอบการที่ประสงค์ร้าย
- การคืนสินค้าและคืนเงิน บริษัทผู้ให้บริการ e-marketplace platform ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในนโยบายการคืนเงินและคืนสินค้า ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องขอคืนสินค้าที่ซื้อได้ และ/หรือคืนเงิน ก่อนวันสิ้นสุดระยะเวลา

ตามที่แพลตฟอร์มกำหนด กรณีที่ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องขอคืนเงิน และ/หรือคืนสินค้า เช่น ไม่ได้รับสินค้า สินค้ามีตำหนิ ใช้งานไม่ได้ และ/หรือเสียหายระหว่างการจัดส่ง ร้านค้าส่งสินค้าไม่ตรงกับข้อมูล จำเพาะที่ตกลงกันไว้ให้กับผู้ซื้อ สินค้ามีลักษณะแตกต่างอย่างเป็นสาระสำคัญจากคำอธิบายที่ร้านค้าระบุไว้ในบัญชีรายชื่อสินค้าที่เสนอขาย เป็นต้น (Shopee, 2564)

### 5.2.5 ข้อสรุปและเสนอแนะ

ประเด็นสำคัญในการทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform ยังคงดำเนินต่อไปและเติบโตต่อไปอย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเชื่อมั่น และความเป็นธรรมให้กับฝ่ายต่าง ๆ ว่าพื้นที่กลางในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลักษณะนี้ ยังคงเป็นทางเลือกในการค้นหาสินค้าที่มีความหลากหลาย น่าพึงพอใจ และไว้วางใจได้สำหรับผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสและทางเลือกในประกอบพาณิชย์กิจของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ การลงโทษผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรใส่ใจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในการตรวจสอบ ติดตาม และเอาผิดผู้ที่กระทำความผิด เช่น กรณีร้านค้าที่ประสงค์ร้ายและหลอกลวงผู้บริโภค มีกระบวนการร้องเรียนและตรวจสอบที่รวดเร็วและรัดกุม จนสามารถเอาผิดผู้กระทำความผิดได้ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ร่วมกันสนับสนุนร้านค้าในแพลตฟอร์มที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งจากภาครัฐ บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม และผู้บริโภค เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ร้านค้า หรือผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีมาตรการที่ช่วยปกป้องสินค้าที่ผลิตในประเทศและผู้ประกอบการคนไทยด้วย





# บทที่ 6

## ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

นางสาวนิตยา โพธิ์นอก

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกับวิกฤตสังคม: กรณีศึกษา  
เขื่อนปากมูล ชาวบ้านบางกลอย และโรงไฟฟ้าจะนะ

บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานหนึ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้อย่างเท่าเทียมถือเป็นแนวทางหนึ่งของวิถีประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิและความเสมอภาคกันในการได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศยังคงพบเจอปัญหาในเรื่องการเข้าถึงและได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่ความขัดแย้งและเรียกหาความยุติธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมได้ทางหนึ่ง ดังที่นักวิชาการบางท่านได้เชื่อมโยงให้เห็นว่ายุติธรรมทางสังคมเกิดขึ้นได้เมื่อ

คนสามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมได้ นั่นคือสถาบันหลักในสังคมได้มีการกระจายสิทธิและหน้าที่และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันให้กับคนในสังคม (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560, น.3) และความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความยุติธรรมทางสังคม ด้วยเป็นแนวคิดที่วางอยู่บนพื้นฐานองค์กรทางสังคมเช่นเดียวกัน (Kipriyanova, 2021, p.1)

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมถือเป็นแนวคิดทางสังคม โดยเป็นแนวคิดที่ปรากฏในสาขาของนิเวศวิทยาทางสังคม ซึ่งใช้แนวทางทางสังคมวิทยาแก้ไขปัญหาเชิงนิเวศ ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึงระบบของความคิดและการปฏิบัติที่ควบคุม (Govern) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Kipriyanova, 2021, p.2) เช่นเดียวกันกับคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมกล่าวว่าความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นความเชื่อว่าประชาชนในสังคมทุกคนควรมีส่วนได้รับทั้งประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบทางลบที่เป็นอันตรายจากสิ่งแวดล้อมโดยไม่เลือกความแตกต่างทางเชื้อชาติหรือชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560, น.5)

Banzhaf et al. (2019) อ้างความหมายของยุติธรรมสิ่งแวดล้อมจาก the US Environmental Protection Agency (US EPA) ว่าหมายถึงการปฏิบัติอย่างยุติธรรมและรวมประชาชนทุกคนเข้าไปด้วยกันโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว หรือรายได้ ในวาระของการพัฒนา การดำเนินการทางนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งการปฏิบัติที่เท่าเทียมนี้หมายถึงว่าไม่มีประชากรคนใดถูกบังคับให้ต้องยินยอมต่อผลกระทบทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อันเกิดเนื่องจากนโยบายและการพัฒนาทางอุตสาหกรรม องค์กรปกครองท้องถิ่น และประกอบการอื่น หรือจากนโยบายและการดำเนินการใดของรัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

นอกจากนี้ Banzhaf et al. ยังอ้างถึงการให้ความหมายของ Herculano and Pacheco ที่ต่างออกไป ว่าความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสังคมที่ไม่มีความเป็นธรรมใช้ในการแบ่งสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนา แต่ไปมีผลกับประชากรที่มีรายได้น้อย กลุ่มที่ถูกกีดกัน กลุ่มชนชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชายขอบและกลุ่มเปราะบาง (Banzhaf et al., 2019, p.2)

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะย่อย ได้แก่ ความยุติธรรมที่กระจาย (Distributive justice) ซึ่งเป็นการกระจายประโยชน์ หรือความอันตรายทางสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมปล่อยมลพิษ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ฯลฯ ประการต่อมา คือความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural justice) เป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองได้เข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม เช่น การมีส่วนร่วมเข้าถึง ข้อมูลเกี่ยวกับสารพิษ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ สุดท้ายคือความยุติธรรมในเชิงการยอมรับ (Justice as recognition) เป็นการให้ความเท่าเทียมกันในด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งความยุติธรรมเชิงการยอมรับนี้ เป็นความยุติธรรมที่ส่งเสริมต่อความยุติธรรมที่กระจายและความยุติธรรมเชิงกระบวนการ

หากกล่าวถึงมิติการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) ที่เป็นวาระการพัฒนาซึ่งมวลมนุษยชาติต่างให้ความสำคัญ ทั้งยังมีความสัมพันธ์กับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ในมุมมองที่ว่าเป็นการประสานประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนระหว่างรุ่น กับการให้ความยุติธรรมต่อคนที่ต้องรับภาระทางสิ่งแวดล้อมให้ได้รับผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมเท่าที่เขาควรจะได้ ดังนั้น ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงแบ่งเป็นสองประเภท ได้แก่ ความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Inter-generation justice) อันเป็น

หลักการกล่าวถึงความยุติธรรมในการใช้ทรัพยากรที่ต้องไม่กระทบต่อคนในรุ่นหลัง เพื่อให้เขาได้มีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพใช้ต่อไปในอนาคต ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานที่นำมาจัดทำนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อม กับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมอีกประเภทหนึ่ง คือความยุติธรรมภายในรุ่น (Intra-generation justice) ซึ่งหมายถึงความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน ซึ่งไม่ใช่เพียงการแบ่งสัณปันส่วนอย่างเท่าเทียมแต่ยังหมายถึงการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อมภายในรุ่นอีกด้วย (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560, น.5-9)

สำหรับแนวคิดยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนี้ Kipriyanova (2021, p.1) อ้างว่าเป็นแนวคิดใหม่เมื่อเทียบกับแนวคิดความยุติธรรมทางสังคม โดยเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1920-1930 แต่การเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีการกล่าวอ้างว่ามีที่มาจากกรณีการประท้วงที่เมือง Warren County ที่ North Carolina ในปี 1982 ซึ่งรัฐบาลมลรัฐตัดสินใจทิ้งขยะอันตรายที่เป็นดินปนเปื้อนสารพิษ จำนวนกว่า 31,000 แกลลอน บนพื้นที่ฝังกลบเอกชนซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยของชุมชนคนผิวดำและผู้มีรายได้น้อย กรณีนี้มีการต่อสู้เรื่อยมาจนกระทั่งปี 1994 ประธานาธิบดีคลินตันได้ออกคำสั่งประธานาธิบดี ให้ในทุกกฎระเบียบของทุกหน่วยงานต้องพิจารณาผลกระทบที่ตามมาซึ่งอาจเกิดกับคนกลุ่มน้อยหรือผู้มีรายได้น้อย คำสั่งนี้ยังคงเป็นมาตรฐานที่ใช้ปฏิบัติต่อมา (Banzhaf et al., 2019, pp.3-4) ต่อกรณีดังกล่าว Banzhaf et al. ยังได้ทำการสำรวจวรรณกรรมว่าด้วยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยตรวจสอบลักษณะชุมชนที่ประสบปัญหาเรื่องความยุติธรรม วรรณกรรมทุกชิ้นยืนยันว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับมลพิษที่เชื่อมโยงกับเชื้อชาติและรายได้ โดยผู้ที่เป็นคนผิวดำหรือผู้ที่มีรายได้น้อยมีแนวโน้มได้รับมลพิษมากกว่าคนในชุมชนอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่ากับดักปัญหาเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่และตกอยู่กับกลุ่มคนเดิม ๆ

นั่นหมายถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกับยุติธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน เป็นที่น่าห่วงกังวลว่า ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องจนก่อให้เกิดวิกฤตในสังคม

หากกล่าวถึงวิกฤตสังคม จำเป็นต้องแยกความหมายระหว่างสองคำ ได้แก่ วิกฤติและสังคม โดยทั่วไปแล้ว “สังคม” เป็นคำที่คนส่วนใหญ่มีความคุ้นเคย โดยหมายถึงกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ต่อกันโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญและระเบียบกฎเกณฑ์ร่วมกัน ส่วน “วิกฤต” นั้นอ้างถึงสถานการณ์ที่มีระดับอันตราย สถานการณ์ตึงเครียด หรือสถานการณ์ที่อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่นำไปสู่ขั้นแตกหักได้ ซึ่งสถานการณ์เหล่านั้นจะทำให้สมาชิกในสังคมรู้สึกล้มเหลว รู้สึกถึงความไม่มั่นคงไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เท่ากับว่าวิกฤตจะมีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตของคนในสังคม (Quarantelli & Dynes, 1977; Thrimurthulu, 2016)

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงคำว่าวิกฤตมักมีคำว่าความเสี่ยงปรากฏควบคู่กันไป สำหรับความเสี่ยงมีความเชื่อมโยงกับความเป็นไปได้ที่ว่าอนาคตอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ด้วยน้ำมือมนุษย์ ความเสี่ยงจึงเป็นความคาดหวัง เป็นแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขของเวลา และมักถูกเข้าใจบ่อยครั้งว่าเหมือนกับคำว่าอันตราย ความเสียหาย ภัยคุกคาม เป็นต้น ในระดับนานาชาติประเทศมีการยกตัวอย่างความเสี่ยงในระดับโลก (Global risk) ว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนที่หากเกิดขึ้นแล้วอาจเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบทางลบอย่างมีนัยสำคัญในหลายประเทศและเกิดผลกระทบได้จนถึงทศวรรษหน้าก็ได้ ดังนั้น ความเสี่ยงไม่ควรถูกมองว่าเป็นสิ่ง ๆ หนึ่ง แต่ควรถูกมองเป็นความขัดแย้งทางสังคมของอำนาจ เพราะความเสี่ยงในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นมาจากปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างผู้อาสาเข้ามาตัดสินใจแต่ผลของการตัดสินใจทำให้เกิดผลอันตรายตามมา กับผู้ที่ถูกกระทบกับอันตรายนั้นอย่างไม่เต็มใจ

(Susa, 2018, pp.2-3) ความเสี่ยงในทัศนะผู้เขียนผ่านการพิจารณามุมมองของ Susa แล้วมีความใกล้เคียงกับคำว่าวิกฤตไม่น้อย เพราะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงที่ไม่แน่นอน และสื่อให้เห็นถึงอันตรายที่อาจจะมาถึง แต่ความเสี่ยงจะมีจุดสังเกตคือความเป็นเงื่อนไขหรือสัญญาณเตือนให้เห็นว่าอาจมีวิกฤตรออยู่หากไม่จัดการกับความเสี่ยงนั้น

Thrimurthulu กล่าวว่าผลกระทบของวิกฤตอาจนำไปสู่อนาคตที่ดีกว่าหรือแย่ลงก็ได้ เรียกว่าเป็นจุดเปลี่ยน และนำไปสู่การตัดสินใจ แต่ดูเหมือนว่าสถานการณ์ของวิกฤตและผลของวิกฤตค่อนข้างมีแนวโน้มที่ให้ผลลบมากกว่า เพราะวิกฤตเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้ บางครั้งเป็นผลต่อเนื่อง (Consequences) จากเหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่ง สำหรับกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นตัวอย่างที่ดีในการอธิบายผลกระทบของวิกฤต เพราะกระบวนการก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมใช้เวลานาน และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ยาวนานถึงคนในรุ่นอนาคตด้วย (Susa, 2018, p.3) เช่นเดียวกับ Banzhaf et al. ที่กล่าวว่ามลพิษหรือผลอันไม่พึงประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมสามารถมีผลกระทบยาวนานต่อทุกคนมนุษย์และความสามารถในการหารายได้ของมนุษย์ (Banzhaf et al., 2019, p.18) ดังนั้น จึงควรมีการจัดการวิกฤตเพื่อหยุดวิกฤตให้เร็วที่สุดเพื่อให้สังคมมีความปลอดภัย โดยรัฐ สังคม หรือองค์กรมีความสามารถที่จะยับยั้งวิกฤตได้ (Thrimurthulu, 2016)

การจัดการกับวิกฤตสังคมอันเกิดจากความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่ามีข้อคำนึงที่สำคัญสองประการ ได้แก่ การค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ซึ่ง Alexander (2019, p.8) แนะนำว่า หากจะจัดการกับวิกฤตสังคม จำเป็นต้องค้นหาสาเหตุของวิกฤตสังคมนั้น ๆ ว่าเกิดจากอะไร มีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นใครบ้างที่ก่อให้เกิดวิกฤตนั้น เพราะวิกฤตสังคมเรื่องหนึ่งอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ และจากหลายตัวแสดง ข้อแนะนำของ Alexander สอดคล้องกับ Thrimurthulu

(2016, p.38) ที่ว่าการจัดการกับวิกฤตสังคมต้องให้หลายภาคส่วนได้ร่วมกันระบุว่าอะไรคือวิกฤตสังคม สาเหตุเกิดจากอะไร มีปัจจัยแรงอะไรบ้างที่นำไปสู่วิกฤต แล้วจึงหาแนวทางจัดการกับวิกฤตสังคมเหล่านั้น เช่นเดียวกับข้อสังเกตของ Banzhaf et al. ที่ว่าการศึกษาและรู้ว่ามีคามอยู่ดีธรรมทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่อาจไม่เพียงพอ การจัดทำนโยบายที่ช่วยลดคามอยู่ดีธรรมเหล่านี้ต้องเข้าใจถึงรากฐานของปัญหา เช่นว่า หากไม่มีความเท่าเทียมในการเลือกพื้นที่ในการวางโครงการใด ๆ ก็ตาม การแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นการออกแบบใหม่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือการโซนนิ่ง (Banzhaf et al., 2019, pp.22-23)

ประการต่อมา ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์สาเหตุคือการพิจารณาเรื่องของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่ Alexander และ Thrimurthulu ต่างเน้นย้ำคือ การรวบรวมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดเพื่อร่วมกันจัดการวิกฤตสังคมตั้งแต่การวางแผนให้ข้อมูล ติดตาม และประเมินผล (Thrimurthulu, 2016; Alexander, 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เมื่อเกิดวิกฤตยิ่งกระทบต่อหลายภาคส่วน เฉกเช่น Susa ที่กล่าวว่าวิกฤตทางนิเวศวิทยาหรือวิกฤตทางสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ใช้กระบวนการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่ยาวนาน ทั้งยังเชื่อมโยงกับกิจกรรมที่ทำของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์อื่น เช่น การเปลี่ยนแปลงที่ดินทำให้ถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตอื่นเป็นไปในทางที่ไม่อาจฟื้นคืนกลับมาได้ใหม่ และเมื่อทั่วโลกต่างอยู่ในความเสี่ยง จึงได้เกิดการเพียรหาความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective responsibility) ระหว่างรัฐบาล ภาคธุรกิจ และประชาสังคม (Susa, 2018, p.3; 10) ด้วยทุกภาคส่วนต่างมีบทบาทสำคัญในรับมือและแสวงหาทางออกร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าสนใจในการหาเหตุและผลเบื้องต้นจากกรณีความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคามยุติธรรมทางสังคมที่อาจมีความเสี่ยงต่อ

การเกิดวิกฤตสังคมในอนาคตได้ คำถามสำคัญของบทความนี้มีสองประการ คือ ยุติธรรมสิ่งแวดล้อมไทยจากกรณีศึกษามีความเสี่ยงหรือเงื่อนไขอะไรที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่วิกฤตสังคม และจะมีแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดเงื่อนไขอันนำไปสู่วิกฤตสังคมได้อย่างไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความนี้จึงได้ทบทวนความรู้จากหนังสือ งานวิจัย บทความข่าว ตลอดจนสัมภาษณ์ และจัดวางสนทนากลุ่มเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมผ่านแอปพลิเคชันคลัสเฮาส์เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการนำเสนอบทความได้ครอบคลุมและลงลึกมากขึ้น สำหรับเนื้อหาต่อไปแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ กรณีศึกษาเกี่ยวกับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมกรณีเขื่อนปากมูล ชาวบ้านบางกลอย และโรงไฟฟ้าจะนะ ซึ่งทั้งสามกรณีถือว่าเป็นที่รู้จักกันในสังคมว่ามีความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสามกรณีมีความแตกต่างด้านพื้นที่ ประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระยะเวลาที่เริ่มเกิดปัญหาอยู่ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน จึงน่าจะเป็นกรณีศึกษาที่ดีในการนำไปใช้ในการสังเคราะห์ว่าแต่ละกรณีศึกษาด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมว่ามีสาเหตุจากอะไร ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นเช่นไร มีการดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง และจะมีความเสี่ยงหรือเงื่อนไขใดที่นำไปสู่วิกฤตสังคมหรือไม่ อย่างไร และในที่สุดท้ายจะเป็นการนำเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและลดเงื่อนไขที่จะนำไปสู่วิกฤตสังคม

อย่างไรก็ดี งานเขียนชิ้นนี้มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา การเข้าถึงข้อมูล และผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากหน่วยงานของภาครัฐ จึงอาจทำให้การนำเสนอผลการวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะในบทความนี้เป็นไปตามข้อมูลที่ได้รับ งานเขียนชิ้นนี้จึงจะมีประโยชน์มากขึ้น หากผู้กำหนดนโยบายและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะมีการนำไปศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลที่มีความแตกต่างจากงานเขียนชิ้นนี้ เพื่อให้การจัดการกับปัญหาความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีความครอบคลุมมากขึ้น



## กรณีศึกษา 3 กรณี

### 6.1 กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี

กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานีเป็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ชาวบ้านปากมูลได้รับ จากเดิมเคยประกอบอาชีพประมงในลุ่มน้ำมูลและมีเงินเหลือเก็บทุกปี แต่หลังจากมีโครงการนี้ก็ทำให้การเข้าถึงรายได้ที่แน่นอน เช่นเคยไม่เป็นดังเก่า บางส่วนต้องไปประกอบอาชีพที่ตนไม่คุ้นเคยหรือเป็นลูกจ้าง ทำให้ชาวบ้านต้องออกมาเรียกร้องกับผู้รับผิดชอบและรัฐบาล

จุดเริ่มต้นของเขื่อนปากมูลที่จริงแล้วเริ่มต้นก่อนหน้าปี พ.ศ.2532 ย้อนหลังไปราว 30 ปี ที่เคยมีชาวการก่อสร้างเขื่อนปากมูลที่แก่งตะนะด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้แม่น้ำมูลไหลทิ้งเสียเปล่า แต่แผนการก่อสร้างครั้งนั้นเป็นอันพับไป เพราะหากจะก่อสร้าง จะต้องอพยพชาวบ้านกว่าสี่พันครอบครัวซึ่งไม่คุ้มค่ากับการลงทุน (อภิัญญา ดิสสะมาน, 2555, น.189; วันดี สันติวุฒิเมธี, 2020)

โครงการปากมูลถูกนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งเพื่อให้เป็นไปตามการคาดการณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าของภาคอีสานที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงถึง 820 เมกะวัตต์ ขณะที่ยังมีกำลังผลิตไฟฟ้าเพียง 130 เมกะวัตต์ ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ทำให้จุดเริ่มต้นของโครงการเขื่อนปากมูลเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีสัญญา รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่จังหวัดขอนแก่น วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2532 ที่อนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สร้างเขื่อนปากมูลที่บ้านหัวเหว อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี เพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรม โดยขยับพื้นที่ตั้งจากเดิมที่วางไว้เป็นที่แก่งตะนะเป็นที่แก่งคันเหว ซึ่งห่างจากปากแม่น้ำมูลห้ากิโลเมตร อันส่งผลให้ลดจำนวนประชากรที่ต้องอพยพ (อภิัญญา ดิสสะมาน, 2555, น.189; วันดี สันติวุฒิเมธี, 2020; Woraya and Gadavani, 2017, p.128)

จากนั้นมีการคัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่เรื่อยมาถึงความชัดเจนของผลกระทบ (Woraya and Gadavani, 2017, p.137) เช่น มีการขี้จักรยานรณรงค์ของชาวบ้านให้ กฟผ.เปิดเผยข้อมูล มีการรวมตัวของชาวบ้านกว่าสองพันคนชุมนุมที่หน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อให้ยับยั้งการสร้างเขื่อน แต่ขณะเดียวกันก็มีภาคส่วนอื่นอย่างพ่อค้า นักการเมือง และผู้ใหญ่บ้านมาชุมนุมสนับสนุนการสร้างเขื่อนเช่นกัน จนทำให้กระทบกระทั่งกันเล็กน้อย

การสร้างเขื่อนก็ยังคงดำเนินต่อไป วันที่ 15 พ.ค.2533 รัฐบาลอนุมัติให้ กฟผ. สร้างเขื่อนด้วยงบประมาณ 3,880 ล้านบาทโดยกู้เงินจากต่างประเทศ 1,940 ล้านบาท ทั้งที่การสร้างเขื่อนดังกล่าวยังขาดการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ทำให้การประท้วงเพื่อไม่ให้มีการสร้างเขื่อนต้องเปลี่ยนเป็นการเรียกร้องเพื่อให้เยียวยาและชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น (วันดี สันติวุฒิมณี, 2020)

การสร้างเขื่อนปากมูลเริ่มจากการระเบิดแก่งคันเหวเพื่อเปิดช่องทางเดินน้ำท้ายเขื่อนเป็นครั้งแรก วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2534 ระหว่างก่อสร้างก็มีปัญหา ยกตัวอย่าง การระเบิดแก่งเพื่อเตรียมพื้นที่ทำให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากฝุ่นละออง บางวันมีก้อนหินปลิวมาทะลุหลังคาบ้าน (อภิญา ดิสสะมาน, 2555, น.190) ปลาในลำน้ำตายเป็นจำนวนมากเพราะการระเบิดแก่งและฝุ่นละออง ระบบนิเวศที่สูญเสียไป โรคระบาดของพยาธิใบไม้ในเลือดเพราะกระแสน้ำที่ไหลเปลี่ยนไปจากเดิม หากแต่ก็ไม่สามารถหยุดการสร้างเขื่อนได้ ต่อมาชาวบ้านบางส่วนได้มีการบุกยึดเครื่องมือก่อสร้างและนอนขวางลูกระเบิดทำให้การสร้างเขื่อนหยุดชะงักลงชั่วคราวในเดือนมีนาคม 2536 ทำให้การสร้างเขื่อนหยุดชะงักลงชั่วคราว แต่ก็มีอดีตกำนันในพื้นที่นำคนประมาณร้อยคนชุมนุมในบริเวณใกล้เคียงกันจนเกิดเหตุปะทะ แม้มีกำลังเจ้าหน้าที่อยู่ด้วยก็ตาม จากกรณีนี้นำไปสู่การตั้งกรรมการร่วมแต่การหยุดสร้างเขื่อนยังคงทำไม่ได้

เมื่อการเรียกร้องให้หยุดสร้างเขื่อนไม่เป็นผล จึงเปลี่ยนเป็นการเยียวยาความเสียหายแทน ยกตัวอย่าง การชุมนุมในวันที่ 14 ตุลาคม 2537 ที่หน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี ชาวบ้านประมาณสองพันคนเรียกร้องให้ กฟผ. จ่ายค่าชดเชยที่ชาวบ้านเสียหายได้จากการสร้างเขื่อนเป็นระยะเวลาตลอดสามปี และยังมีกรณีขบวนร้องทุกข์ตามถนนสายต่าง ๆ จนในที่สุด กฟผ. ยินยอมจ่ายค่าสูญเสียรายได้โดยแบ่งตามระยะใกล้ไกลตัวเขื่อน (วันดี สันติวุฒิมณี, 2020)

จนกระทั่งสร้างเขื่อนแล้วเสร็จ เปิดใช้เขื่อนเพื่อดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าครั้งแรกในเดือนเมษายน พ.ศ.2537 ปัญหากรณีเขื่อนปากมูลเปลี่ยนเป็นเรียกร้องเพื่อการเยียวยาจากการสร้างเขื่อน การเรียกร้องเพื่อให้เปิดประตูระบายน้ำเขื่อนเพื่อให้ปลาวางไข่เหนือเขื่อน เป็นต้น แต่การเรียกร้องเพื่อให้เปิดประตูระบายน้ำ กฟผ. ไม่สามารถเปิดประตูระบายน้ำตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมได้ โดยอ้างว่าการเปิดประตูระบายน้ำทั้งหมดจะส่งผลให้การเพาะปลูกในฤดูแล้งของพื้นที่เกษตรกรรมรวม 43,730 ไร่ได้รับความเสียหาย การเลี้ยงปลาในกระชังในแม่น้ำมูลตั้งแต่อำเภอพิบูลมังสาหารถึงอำเภอโขงเจียมจำนวน 1,189 กระชังได้รับความเสียหาย ตลอดจนเกิดความเสียหายต่อสวนผักและสวนดอกไม้บริเวณริมน้ำ น้ำในบริเวณบึงหนองจะแห้งทำให้ปลาไม่มีพื้นที่วางไข่และเกิดปัญหาต่อระบบประปาหมู่บ้านด้วย ฯลฯ กฟผ. ยังประกาศว่าการชุมนุมอาจทำให้ไฟฟ้าดับทั่วภาคอีสาน ข้ออ้างนี้สร้างทัศนคติเชิงลบของประชาชนทั่วไปต่อผู้ชุมนุมทันที เพราะถูกมองว่าเป็นพวกขัดขวางการพัฒนาและทำให้เกิดการชุมนุมของกลุ่มอื่นเพื่อแสดงท่าทีคัดค้านกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้รับผลกระทบจากการปิดประตูระบายน้ำ (วันดี สันติวุฒิมณี, 2020) ปัญหาเกี่ยวกับเขื่อนปากมูลยังคงส่งผลกระทบต่อเนื่องเรื่อยมา

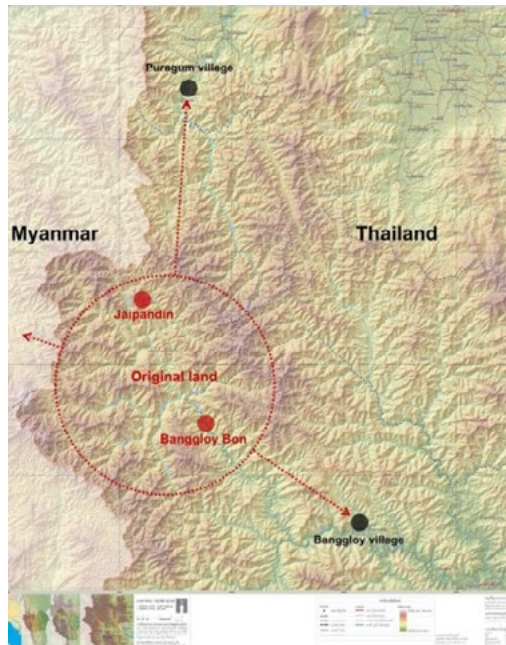
## 6.2 กรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจของชาวหมู่บ้านบางกลอย เป็นชุมชนชาวกะเหรี่ยงที่ถือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย บนพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี (สดานุ สุขเกษม, 2562, น.24; อินทรชัย พาณิชกุล, 2559; ธัญพร บัวทอง, 2564) เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอนุรักษ์ของรัฐที่บั่นทอนธรรมชาติความเป็นอยู่ของชนกะเหรี่ยงที่มีการใช้ชีวิตอยู่กับป่าด้วยการทำไร่หมุนเวียน เมื่อนโยบายของรัฐและความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยไม่เป็นไปในทางเดียวกัน และรัฐเลือกดำเนินตามแนวนโยบายที่รัฐวางไว้โดยวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยได้รับความสำคัญรองลงมา

สำหรับพื้นที่บางกลอยดั้งเดิมของชาวกะเหรี่ยงมีสองพื้นที่ ได้แก่ บางกลอยบน และใจแผ่นดิน ในส่วนพื้นที่บางกลอยบนไม่พบหลักฐานความเป็นมาที่เป็นเอกสารชัดเจน เพราะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่าลึก ประวัติศาสตร์ของหมู่บ้านจึงเป็นการบอกเล่าเรื่องราวจากคนเฒ่าคนแก่ จนมีการอพยพลงมายังพื้นที่บางกลอยล่าง หรือที่คนทั่วไปเรียกกันในปัจจุบันว่า “บางกลอย” อันเป็นพื้นที่ที่เรียกรวมบางกลอยบน และบางกลอยล่าง บ้านบางกลอยบนเดิมที่เป็นหมู่ที่ 7 อยู่ในเขตตำบลสองพี่น้อง อำเภอยาง่าง จังหวัดเพชรบุรี ผู้ใหญ่บ้านคนแรกชื่อนายยอง เจริญสุข รับตำแหน่งตั้งแต่ปี 2514 (ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานปี 2524) ผู้ใหญ่บ้านคนต่อมาชื่อนายนรินทร์ พงษ์เทพ อยู่ในตำแหน่งตั้งแต่ปี 2534 – 2551 แต่ต่อมาวันที่ 16 พ.ค. 2536 พื้นที่บางกลอยบนถูกประกาศแยกออกมาอยู่ในเขตอำเภอแก่งกระจาน (สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา, 2564)

ส่วนอีกพื้นที่หนึ่งที่เรียกว่าใจแผ่นดินนั้น เป็นพื้นที่ที่ชาวกะเหรี่ยงบางกลอยอาศัยอยู่ ชาวกะเหรี่ยงเรียกใจแผ่นดินในพื้นที่ที่ชื่อว่าก็้อจ้อลลอปอล์ค หรือใจแผ่นดิน

ที่เป็นเขตผืนป่าแก่กระจานทางทิศตะวันตกใกล้กับชายแดนพม่า มีหลักฐานแผนที่การสำรวจว่าหมู่บ้านใจแผ่นดินมีอยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2455 โดยเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 (สดานุ สุขเกษม, 2562, น.24, 26, 27; วิศรุต สีนพงศพร, 2564) มีแผนที่ทางทหารในปี 2455 ที่ระบุที่ตั้งของบ้านใจแผ่นดินมีภาพถ่ายทางอากาศในปี 2515 ที่แสดงให้เห็นร่องรอยการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้าน และยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นการยืนยันความเป็นชุมชนดั้งเดิมของชาวกะเหรี่ยงบางกลอย (สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา, 2564) ที่ตั้งดั้งเดิมของบางกลอยบนและใจแผ่นดิน อธิบายได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 6.1 ที่ตั้งเดิมของพื้นที่ใจแผ่นดินและบางกลอยบน  
ที่มา: สदानุ สุขเกษม (2562, น.24)

เมื่อรัฐมีนโยบายด้านป่าไม้ ทำให้เกิดการผลักดันชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใจแผ่นดิน และบางกลอยบน อพยพลงมายังพื้นที่ที่เรียกว่าบางกลอยล่าง และบ้านโป่งลึก ที่รัฐจัดเตรียมสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร ตอนแรกชาวกะเหรี่ยงไม่ยินยอมแต่สุดท้ายการเจรจาสำเร็จในปี พ.ศ. 2539 โดยรัฐจะมอบที่ดินทำกินให้ครอบครัวละ 7 ไร่ แต่ในความเป็นจริงบางครอบครัวได้ที่ดินน้อยกว่านั้น และบางครอบครัวไม่ได้ที่ดินทำกินเลย และยังพบว่ามียอดที่ดินที่จัดสรรถึง 16 แปลงที่เนื้อดินมีสภาพไม่สมบูรณ์จนไม่สามารถปลูกอะไรได้ ชาวกะเหรี่ยงจึงย้ายกลับไปอยู่ที่ใจแผ่นดินและบางกลอยบนตามเดิม

ต่อมาช่วงปี พ.ศ.2553-2554 เจ้าหน้าที่อุทยานฯ ร่วมกับทหาร ใช้ชื่อปฏิบัติการว่า “ยุทธการตะนาวศรี” เข้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตใจแผ่นดินและบางกลอยบน รวม 6 ครั้ง เพื่อบังคับชาวกะเหรี่ยงทั้งหมดให้ออกจากป่า ทำให้ชาวกะเหรี่ยงต้องถอยลงมาใช้ชีวิตกันที่เขตบางกลอยล่าง และบ้านโป่งลึก ยุทธการครั้งนี้มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐเผาบ้าน ชุ่ยข้าว และทรัพย์สินของชาวบ้านซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เพราะมีชาวบ้านถึง 98 ครอบครัวที่ได้รับความเดือดร้อน (วิศรุต สิ้นพงศพร, 2564; สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา, 2564)

การจับกุมชาวกะเหรี่ยงในครั้งนี้ถูกเปิดเผยในปี 2554 เพราะเกิดเหตุเฮลิคอปเตอร์ที่ไปรับเจ้าหน้าที่ตกในป่าแก่งกระจานเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2554 ลูกเรือทั้ง 5 นายถูกรายงานว่าเสียชีวิต และมีภารกิจกู้ร่างทหารทั้ง 5 นายเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2554 ด้วยเฮลิคอปเตอร์แบล็กฮอว์ก แต่ภายหลังก็หายไปจากจอร์แดน และได้รับยืนยันว่าเฮลิคอปเตอร์ชนภูเขาแล้วตกห่างจากลำแรกประมาณ 2 กิโลเมตร สรุปว่าเจ้าหน้าที่ทั้ง 9 คนเสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้ด้วย (สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา, 2564)

การผลักดันในปี 2554 นี้ทำให้ชาวบางกลอยและใจแผ่นดินต้องอพยพแยกออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกข้ามไปอยู่ฝั่งเมียนมาร์ กลุ่มที่สองไปอยู่ที่หมู่บ้าน

พระกำ ต.ตะนาวศรี อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี และกลุ่มที่สามไปอยู่ที่หมู่บ้านบางกลอย ที่เป็นกรณีอยู่ในปัจจุบัน (สดานุ สุขเกษม, 2562, น.28) เหตุการณ์ครั้งนี้ ต่อมาทำให้เกิดบุคคลสำคัญที่พบเห็นในหน้าข่าว ได้แก่ ปู่คออี้ ผู้ฟ้องต่อการละเมิดของรัฐ และขอให้ชาวกะเหรี่ยงกลับไปอยู่ในเขตอุทยานดั้งเดิม นายพอลละจี รักจงเจริญ หรือ บิลลี่ แกนนำนาวกะเหรี่ยง ที่เป็นข่าวถูกทำให้สูญหายและพบหลักฐานโครงการกระดูกที่คาดว่าจะ เป็นของนายบิลลี่ในภายหลัง แม้กระทั่ง นายทัศนภมมเป็นผู้ประสานงานของกลุ่มกะเหรี่ยงก็ถูกยิงตาย เพื่อไม่ให้ เป็นพยานสำคัญในคดีนี้ (ภัทรมน สุวพันธุ์ และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2563, น.55-57)

กรณีดังกล่าวยืดเยื้อจนในที่สุดศาลปกครองสูงสุดตัดสินคดีในวันที่ 12 มิถุนายน 2561 ว่าเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ เพราะมีการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สิน ทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียปัจจัยในการดำรงชีวิต ดังนั้นกรมอุทยานฯ ต้องชดเชยค่าเสียหายทั้งสิ้น 300,987 บาท แต่จากการขอให้ชาวบ้านกลับไปอยู่ในพื้นที่อุทยานตามเดิมของปู่คออี้ นั้น ศาลฯ ไม่อนุญาต เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไปแล้ว ทำให้ชาวกะเหรี่ยงทั้งหมดต้องกลับมาใช้ชีวิตที่บ้านโป่งลึกและบางกลอยล่าง (วิศรุต สิ้นพงศพร, 2564)

ชาวกะเหรี่ยงที่เดิมชีวิตผูกพันกับการเกษตรแบบไร่หมุนเวียนและฟิงฟิงป่า แต่เมื่อต้องมาใช้ชีวิตในพื้นที่ที่รัฐจัดให้ก็ไม่เหมือนเดิมและบางครั้งครอบครัวไม่ได้รับจัดสรรเมื่อไม่มีที่ดินทำกินทำให้ชาวบ้านต้องเปลี่ยนอาชีพไปรับจ้างทั่วไปซึ่งในช่วงแรกก็พอที่จะประกอบอาชีพได้ จนกระทั่งมีวิกฤตโควิด-19 จึงไม่มีการจ้างงาน ทำให้ไม่มีเงินในการเลี้ยงชีพ พื้นที่ทำการเกษตรเช่นเคยก็ไม่มีแล้ว ชาวกะเหรี่ยงจึงตัดสินใจพากันเข้าไปกางป่าเตรียมการเกษตรอีกครั้งในพื้นที่อุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ.2564 (วิศรุต สิ้นพงศพร, 2564; ธีรพร บัวทอง, 2564; สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา, 2564)

### 6.3 กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

การก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวล ขนาด 25 เมกะวัตต์ ของ บริษัท กัลฟ์จะนะกรีน ที่ดินเนื้อที่ประมาณ 100 ไร่ ในพื้นที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชนในเขตรัศมี 5 กิโลเมตร ประกอบด้วย หมู่บ้าน 34 หมู่บ้าน มัสยิด 12 แห่ง โรงเรียน 8 โรง วัด 3 แห่ง ใน 8 ตำบล ทำให้ชาวบ้านบางส่วนในพื้นที่ กังวลผลกระทบที่จะตามมาและชาวบ้านต้องย้ายออกจากพื้นที่ จึงเรียกร้องให้บริษัทฯ หยุดการก่อสร้าง (สถาบันพระปกเกล้า, 2019) การคัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่ต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเริ่มมาตั้งแต่ปี 2559 ด้วยเชื่อว่าโรงไฟฟ้าชีวมวลจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพวกเขา เพราะได้เห็นตัวอย่างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวลที่อื่นมาแล้ว

ปัญหาที่กังวลว่าอาจเกิดขึ้นในพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย (กระบวนการผลิตอาจมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหลังโรงไฟฟ้า คือ แม่น้ำสะกอมที่ไหลมาจากอำเภอนาทวีลงสู่ทะเลอ่าวไทย) ปัญหาขาดแคลนน้ำสะอาดในชุมชน (โรงไฟฟ้าจะใช้น้ำปริมาณมากซึ่งกระทบต่อปริมาณน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติภายในชุมชนทั้งบนดินและใต้ดินของประชาชนในตำบลคู ตำบลท่าหมอไทร ตำบลบ้านนา และตำบลนาหว้า และทำให้น้ำกินน้ำใช้ในครัวเรือนในครัวเรือนไม่เพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง) ปัญหาน้ำท่วม เพราะบริเวณพื้นที่โครงการเป็นพื้นที่รองรับมวลน้ำจาก อำเภอนาทวี หากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะทำให้พื้นที่รองรับน้ำหายไปและจะเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ในตำบลคู ตำบลแค ตำบลน้ำขาว ตำบลขุนตัดหวาย เป็นบริเวณกว้างและน้ำท่วมซึ่งเป็นระยะเวลานาน) ปัญหาฝุ่นละอองจากโรงไฟฟ้า (กระบวนการเผาไหม้วัตถุดิบทำให้เกิดละอองเถ้าที่ทำให้เกิดโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจกับคนในชุมชน และมีฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน หรือ PM 2.5 ปะปนอยู่ด้วย ซึ่งนำสารก่อมะเร็งเข้าไปสะสมในอวัยวะต่าง ๆ ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นในการรักษาสุขภาพ



ของประชาชน) ปัญหามลพิษทางเสียง ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและการเรียนการสอนของโรงเรียน 8 แห่งในพื้นที่ ปัญหาการกระจายรายได้และเศรษฐกิจของชุมชน อันเนื่องมาจากการใช้น้ำปริมาณมากของโรงไฟฟ้าที่กระทบต่อแหล่งน้ำในชุมชน แล้วส่งผลกระทบต่ออาชีพเกษตรกรของคนในชุมชนทำให้มีผลผลิตและรายได้ตกต่ำ (เวิร์คพอยท์, 2561; สถาบันพระปกเกล้า, 2019)

ความเป็นมาของโรงไฟฟ้าเริ่มตั้งแต่มีกระบวนการกลุ่มทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินในชุมชน โดยให้เหตุผลว่าจะซื้อที่ดินเพื่อนำไปทำสวนปาล์ม ส่วนที่เหลือก็ให้ชาวบ้านปลูกยางหรือพืชอื่น ๆ โดยเจ้าของที่ดินปลูกปาล์มไว้ด้านหน้า รูปของที่ดินมีลักษณะเหมือนขวด ซึ่งปากขวดอยู่เกือบติดกับถนนใหญ่ เจ้าของที่ดินปลูกปาล์มได้ประมาณ 3 – 4 เดือน พอต้นปาล์มเริ่มแตกยอดก็ทำการขุดทิ้ง ต่อมาชาวบ้านได้ข่าวว่าที่ดินตรงนั้นจะเปลี่ยนไปทำเป็นโรงไฟฟ้า ปกติโรงไฟฟ้าขนาดเกินจาก 99 เมกะวัตต์ จะต้องมีการทำศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อีไอเอ ในเขตรัศมี 5 กิโลเมตร แต่ความจริงแล้วรัศมี 5 กิโลเมตรไม่เพียงพอ

การทำอีไอเอครั้งแรกมีการจัดประชุมในอีกหมู่บ้านหนึ่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน แต่ไม่ได้แจ้งให้ทุกภาคส่วนในชุมชนรับรู้และให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่บริษัทเข้าไปหาผู้นำชุมชนที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำที่เป็นทางการ อย่างเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต. เพื่อให้เกณฑ์คนและจัดตั้งให้ไปเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นครั้งแรก ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าข้อมูลหลายอย่างไม่มีการเปิดเผยหรือเปิดกว้างให้ทุกคนได้เข้าไปดูได้ กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการให้เจ้าหน้าที่จากบริษัทมาพูด แล้วเหลือเวลาเพียงเล็กน้อยสำหรับให้ผู้อื่นที่มีความเห็นหรือซักถาม ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีใครกล้าซักถาม แต่ทางบริษัทมีการตั้งคำถามให้มีคนถามอยู่แล้ว จึงมีการถามตอบไปตามขั้นตอนตามแนวคำถามที่บริษัทได้กำหนดไว้

การทำอีโอเอครั้งที่ 2 ยังคงจัดสถานที่เดิม แต่มีคนกลุ่มหนึ่งเริ่มทราบบว่ามีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับชาวบ้านในพื้นที่ จึงได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างชาวบ้านเพื่อหาทางออกและคิดว่าจะต้องไปเข้าร่วมการประชุมในครั้งนี ซึ่งเวทีที่บริษัทจัดประชุมเป็นวันที่ 5 ตุลาคม 2559 ที่หมู่ 6 บ้านทุ่ง ปรากฏว่าเมื่อชาวบ้านไปถึงสถานที่ประชุมก็เห็นว่าบริเวณทางเข้ามีตำรวจและทหารอยู่เต็มไปหมด กระบวนการมีการคัดกรองคนเข้าคนออกสำหรับคนที่เข้าไปในพื้นที่โดยจัดทำเป็นช่องทางเข้าไว้ มีเครื่องสำหรับสแกนอาวุธ มีการขอบัตรประชาชนสำหรับผู้ที่เข้าไปร่วมประชุม และยังมีการเกณฑ์ผู้สูงอายุเข้าไปนั่งรออยู่แล้วด้านในที่ประชุม ในส่วนของสถานที่จัดประชุมทำเต็นท์ไว้ในอาคารศูนย์เด็กเล็ก เพื่อให้กลุ่มคนที่สนับสนุนการสร้างโรงไฟฟ้าที่จัดตั้งไว้ก่อนเข้าไปอยู่ตรงนั้น ส่วนกลุ่มคนที่คัดค้านให้ไปยืนอยู่บนถนนกลางแดด และไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปประชุม เพราะบริษัทไม่ต้องการให้เข้าไปประชุม ชาวบ้านที่ไปคัดค้านก็ขอเจรจาเพื่อให้ได้เข้าไปประชุม แต่ท้ายที่สุดก็มีการยกเลิกการประชุมรับฟังความคิดเห็นในวันนั้นไป

เมื่อการประชุมครั้งที่สองในวันดังกล่าวไม่สามารถจัดขึ้นได้ บริษัทก็เลือกไปจัดอีกตำบลหนึ่งซึ่งอยู่ไกลจากพื้นที่ไปประมาณ 10 กิโลเมตร คือที่ตำบลบ้านนา ในวันที่ 26 เมื่อชาวบ้านรู้ข่าวก็เดินทางไปที่ประชุมในตอนกลางคืน เพราะเรียนรู้จากครั้งก่อนว่าถ้าไปถึงตอนเช้าอาจเข้าไปที่ประชุมไม่ได้ เพราะมีการตั้งจุดตรวจเอาไว้รอบพื้นที่ เมื่อเดินทางไปถึงช่วงประมาณตี 1 ตี 2 ชาวบ้านก็ไม่สามารถเข้าไปที่ประชุมได้เพราะมีตำรวจทหารอยู่อีกเช่นกันและมีการกันรั้วลวดหนามเอาไว้ด้วย จนกระทั่งเวลาประมาณเกือบ 8 โมงเช้า ทางผู้กำกับและนายอำเภอเชิญตัวแทนผู้คัดค้านเข้าไปเจรจาเพื่อยุติการประชุม เพราะหากไม่มีการยกเลิก คนนอกเข้าไปที่ประชุมไม่ได้ ส่วนคนข้างในที่ประชุมก็ไม่มีอาหารรับประทาน จึงได้ตกลงกันว่าให้การประชุมยกเลิกไปก่อน ทำให้แกนนำและชาวบ้านกลุ่มที่คัดค้านกลับไป

แต่ที่จริงแล้วในวันเวลาเดียวกันนี้บริษัทได้ไปจัดรับฟังความคิดเห็นไว้อีกที่หนึ่ง ห่างออกไปจากบริเวณนั้นประมาณ 10 กิโลเมตร โดยอ้างว่ามีชาวบ้านกลุ่มหนึ่งต้องการที่จะประชุม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ากระบวนการจัดทำอีไอเอของโรงไฟฟ้านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้อง และไม่ชอบธรรม (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564) เห็นได้ว่าแม้โครงการนี้จะถูกคัดค้านต่อเนื่อง แต่บริษัทเจ้าของโรงไฟฟ้าฯ มีความพยายามเดินหน้าโครงการ และรีบจัดทำอีไอเอโดยไม่ฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน ชาวบ้านจึงขอให้จังหวัดตรวจสอบการจัดทำอีไอเอ เพราะกังวลจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตในชุมชน (เวิร์คพอยท์, 2561; สถาบันพระปกเกล้า, 2019)

## สังเคราะห์กรณีศึกษากับการเกิดวิกฤตสังคม

เนื้อหาก่อนหน้านี้ ผู้เขียนได้นำเสนอปัญหาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของทั้งสามกรณีศึกษาเพื่อให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจสถานการณ์ของกรณีศึกษาในเบื้องต้น สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์สาเหตุ ผลกระทบ และการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ตลอดจนเงื่อนไขหรือความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมโดยใช้ข้อมูลของแต่ละกรณีศึกษาเป็นสำคัญ

### 1. สาเหตุของปัญหา

สาเหตุของปัญหาด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจากทั้ง 3 กรณีศึกษา จำแนกได้เป็น รัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย การปฏิบัติกับกลุ่มคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน กระบวนการมีส่วนร่วมที่ไร้ความหมาย การพัฒนาและการบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย การพัฒนาและบริหารแบบเชิงรับ และเป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## รัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย

จากสาเหตุหลักที่ว่ารัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย วิเคราะห์ได้ว่า ทั้งกรณีเขื่อนปากมูล บางกลอย และโรงไฟฟ้าจะนะ ต่างมีสาเหตุนี้ร่วมกันของปัญหา ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพราะภาครัฐได้กำหนดนโยบายออกมาซึ่งส่งผลต่อ ประชาชนบางส่วนในพื้นที่นั้น ยกตัวอย่าง กรณีเขื่อนปากมูลในช่วงก่อนสร้างเขื่อน เห็นได้ว่ารัฐยังมีมุมมองเป็นผู้พัฒนาหลัก เหตุผลในการสร้างเขื่อนปากมูลของรัฐ คือน้ำจากแม่น้ำมูลไหลลงแม่น้ำโขงอย่างสูญเปล่า ควรสร้างเขื่อนกั้นปลายทางแม่น้ำมูล ก่อนไหลลงสู่แม่น้ำโขงเพื่อนำน้ำมาใช้ผลิตไฟฟ้าและชลประทาน การตั้งเป้าหมายว่า “ต้องสร้างเขื่อน” จึงขาดการรับฟังความคิดเห็นและสำรวจที่รอบด้านว่าแท้จริงแล้ว การสร้างเขื่อนมีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

หรือกรณีกะเหรี่ยงบางกลอย นโยบายภาครัฐมีความต้องการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในพื้นที่ที่มีชาวบ้านอาศัยและทำกินมาก่อน เห็นได้จาก พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และปี พ.ศ.2524 มีการตั้งอุทยานแห่งชาติ แก่งกระจานขึ้น ทำให้กลุ่มกะเหรี่ยงที่เคยอาศัยในที่ของตัวเองกลายเป็นผู้บุกรุกป่า ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวอาศัยมาก่อนที่จะมี คำว่าอุทยานแห่งชาติ (วิศรุต สิ้นพงศพร, 2564) จนปี พ.ศ.2553 คณะรัฐมนตรีได้ พยายามผลักดันกลุ่มป่าแก่งกระจานต่อยูเนสโกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นป่ามรดกโลก ทำให้การพยายามผลักดันชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่ามีความเข้มงวดมากขึ้น เพราะป่า ในมุมมองของรัฐต้องเป็นป่าอนุรักษ์ที่มีสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และต้องไม่มีชุมชนอาศัย ด้วยเกรงว่าอาจมีชนกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่คนไทยมาตั้งรกรากและกลายเป็นแหล่งช้อปปิ้ง ที่ผิดกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

หรือกรณีโรงไฟฟ้าจะนะในจังหวัดสงขลา มีที่มาจากการสร้างนิคมอุตสาหกรรมจะนะ ที่เป็นไปในอีกรูปแบบภายใต้เงื่อนไขของรัฐบาล คสช. ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายหรือนโยบายที่มีความพิเศษและนำมาใช้กับพื้นที่นี้ จึงทำให้เกิดปัญหา (ผู้ให้ข้อมูล 3 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564) เมื่อมีนโยบายสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่จึงต้องมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับ เช่น โรงไฟฟ้า

ทั้งสามกรณีมีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่ว่าความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมไม่มีมาตั้งแต่มีรัฐ เพราะรัฐต้องการสะสมทรัพยากรเข้ามาที่ส่วนกลาง โดยใช้กำลังหรืออำนาจของรัฐ เช่น ความรุนแรงเพื่อข่มขู่บังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ซึ่งรัฐได้สร้างความชอบธรรมเพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจว่าการส่งทรัพยากรให้รัฐหรือภาษีเป็นเรื่องที่ถูกต้อง ขณะเดียวกันชนชั้นปกครองก็แสวงหาเครื่องมือใหม่ ๆ เข้ามาเพื่อสะสมทรัพยากร เครื่องมือนั้นคือกฎหมายซึ่งกฎหมายแรก ๆ อาจไม่เข้มงวดหรือเข้าไม่ถึงบางท้องถิ่น ทำให้บางท้องถิ่นยังรักษาทรัพยากรของตนไว้ได้ จนกระทั่งยุคอาณานิคมที่มีชาวต่างชาติมาค้าขาย จึงมีการสัมปทานและเปิดให้ชาวบ้านทำการเกษตรเพื่อเก็บภาษีได้มากขึ้น ชนชั้นปกครองได้เริ่มถือครองเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้น กลายเป็นทั้งผู้ปกครองและนายทุน และมีการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในที่ดิน ต่อมาคณะราษฎรเข้ามาเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยเจตนาดีแต่ท้ายที่สุดกลับกลายเป็นผลร้ายมากกว่า เช่น กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินว่างเปล่าที่ให้ทหารเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ หรือกฎหมาย พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 ให้มีการทำไม้ ซึ่งกีดกันชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่า (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

### การปฏิบัติกับกลุ่มคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน

สาเหตุของความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติกับคนบางกลุ่ม ปรากฏชัดเจนจากกรณีชาวบ้านกะเหรี่ยงบางกลอย ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าสังคมในวงกว้างอาจรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมอาจแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งมองว่าชาวบ้านบางกลอยมีสิทธิ์สมบูรณ์ที่จะอยู่ในพื้นที่นั้น แต่อีกกลุ่มหนึ่งไม่เห็นด้วยเพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวมไม่สามารถให้เป็นสิทธิ์ของชาวบ้านบางกลอยเท่านั้น ภาครัฐจึงออกแบบให้หน่วยงานอุทยานเป็นผู้ดูแลและมีกฎหมายว่าด้วยอุทยานตามมา อย่างไรก็ตาม ในบรรดาคนที่อยู่ในป่าจำนวนมากเป็น 10 ล้านคน ทุกคนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันอย่างเช่นกรณีบางกลอย เพราะการไม่ยอมรับตัวตนของเขาถือเป็นความอยุติธรรมที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำ เพราะชาวบ้านบางกลอยมีความทับซ้อนของปัญหาอื่นด้วย เช่น ความเป็นตัวตนของชาวบ้านบางกลอยที่อยู่ติดกับแผ่นดิน ขณะที่หลักคิดเรื่องที่ดินของรัฐไทยมองว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดยกเว้นแต่บุคคลนั้นมีเอกสารสิทธิ์ แต่ไม่เคยรับรองการเป็นเจ้าของที่ดินโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่มาก่อนรัฐไทย กรณีบางกลอยยังทับซ้อนด้วยเรื่องการเป็นพื้นที่ชายแดนที่อาจเป็นช่องทางการกระทำการผิดกฎหมายหลายรูปแบบซึ่งยังไม่มีหลักฐานชัดเจน (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565) ลักษณะเช่นนี้ของกรณีชาวบ้านบางกลอยจึงเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของการเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมในเรื่องของที่ดินทำกิน

ผู้ให้ข้อมูลยังให้มุมมองเพิ่มเติมว่ากระบวนการยุติธรรมที่ใช้อยู่กับชาวบ้านบางกลอยเหมือนการออกแบบเสื้อตัวเดียวแล้วให้ทุกคนใส่เหมือนกันหมด ได้แก่กฎหมายที่ดินและการดำเนินคดีการบุกรุกป่าอุทยานแห่งชาติ หรือการดำเนินคดีกับชาวบ้านโดยอ้างกฎหมายของรัฐ ซึ่งชาวบ้านไม่เข้าใจว่าการเกิดและเติบโตที่นั่น

ทำไมจึงผิดกฎหมาย ซึ่งการที่ชาวบ้านไม่มีสัญชาติเป็นเพราะระบบที่บกพร่องในอดีต หรือการป้องกันการค้าเมืองผิดกฎหมายแต่กลับเกิดผลกระทบกับคนที่มิสิทธิ์จริง ๆ ในพื้นที่ หรือยกตัวอย่างกลไกกระบวนการยุติธรรมอย่างศาลปกครองได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ศาลปกครองไม่สามารถออกคำสั่งตามคำขอของชาวบ้านเพื่อกลับเข้าไปอยู่ในแผ่นดิน ที่ตนจากมา เพราะชาวบ้านไม่มีโฉนดที่ดินเพื่อแสดงสิทธิ์ในที่ดินทำกินทั้งที่ชาวบ้านอาศัยอยู่บริเวณนั้นมาก่อนมีรัฐไทยและก่อนถูกประกาศเป็นอุทยาน การที่ศาลปกครอง ตัดสินว่าชาวบ้านไม่สามารถกลับขึ้นไปอยู่ที่ดินเดิมได้เพราะเขาไม่มีโฉนดถือว่าขัดต่อ ความเป็นธรรม และยังไม่มีการชดเชยการที่จะรับรองสิทธิชุมชนให้มีความเป็นเจ้าของ แบบที่สังคมสมัยใหม่ยอมรับอีกด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

การปฏิบัติต่อคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมยังสอดคล้องกับผู้เข้าร่วม การสนทนากลุ่มที่กล่าวถึงการใช้เครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ โดยกล่าวว่า ในช่วงพันยุคศักดินาเข้าสู่ยุคนำคนเข้าป่าเพื่อชนะคอมมิวนิสต์ มีการประกาศที่ดินทำกิน พันจากยุคนี้มีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ ทำให้มีการอพยพชาวบ้าน แต่กลับเปิด ให้นายทุนเข้ามาปลูกป่าเป็นแสนไร่ ผลการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้มีความเข้มงวด กับคนจนแต่ไม่ใช้กับนายทุน จนกระทั่งยุคที่เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ราคาที่ดินยิ่งสูงขึ้นจนคนธรรมดาเข้าไม่ถึง แต่นายทุนเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น และ นายทุนยังสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่าผ่านความร่วมมือของภาคส่วนราชการ เมื่อคนกลุ่มหนึ่งถูกแย่งทรัพยากรไปก็ต้องเรียกร้อง แต่การเรียกร้องกลับถูกมอง เป็นการคัดค้านและถูกจับตาดู จึงทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

หรือในยุค พ.ศ.2557 ส่วนราชการยังคงมีอำนาจมาก ผ่านกฎหมายหลายฉบับ ทั้ง พ.ร.บ.น้ำ พ.ร.บ.สงวนคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฯลฯ ที่ล้วนแล้วแต่ให้

อำนาจส่วนกลาง หรือนโยบายทางคืนผืนป่าที่ยึดพื้นที่จากคนจน การแย่งชิงทรัพยากร ยังไม่ใช่เพียงในประเทศแต่ยังเป็นระดับระหว่างประเทศด้วย องค์กรระหว่างประเทศ อย่าง UN FAO ADB ฯลฯ ต่างมีบริษัทข้ามชาติแฝงอยู่ บริษัทเหล่านี้ไปผลักดัน องค์กรระหว่างประเทศผ่านสนธิสัญญา เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสาร เกี่ยวโต ฯลฯ ยิ่งทำให้ความยุติธรรมไกลออกไปเพราะกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้นายทุน กีดกันชาวบ้านออกจากวงทรัพยากร และส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึง ทรัพยากรโดยรัฐเอื้อให้เกิดขึ้น เช่น การออก พ.ร.บ.พันธุ์พืชฯ ที่ส่งผลให้เกิดการผูกขาด พันธุ์กรรมทำให้เกษตรกรไม่สามารถเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ปลูกพืชบางชนิดได้เอง ต้องใช้ปุ๋ย และสารเคมีของต่างประเทศ (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

### *กระบวนการมีส่วนร่วมที่ไร้ความหมาย*

สาเหตุของปัญหาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไร้ความหมายมีความท้าทายต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อ ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างอีไอเอ เนื่องจากอีไอเอเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการชี้ขาดว่าโครงการพัฒนาใดจะได้รับอนุมัติให้ก่อสร้างหรือไม่อย่างไร กรณี เชื้อนกปากมุลและโรงไฟฟ้าจะนะสะท้อนให้เห็นสาเหตุปัญหาด้านนี้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างกรณีเชื้อนกปากมุลช่วงระหว่างก่อสร้างเชื้อน ผู้รับผิดชอบดำเนินการ ก่อสร้างเชื้อนซึ่งต้องมีการระเบิดแก่งท้ายเชื้อน โดยยังไม่ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้แล้วเสร็จก่อน แม้มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่ายให้ความเห็นถึงผลกระทบทั้งด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม หรือสุขภาพของประชาชน แต่ก็ไม่สามารถหยุด การระเบิดได้ และ กพผ.ก็ยังไม่เปิดเผยข้อมูลด้านผลกระทบที่แท้จริง

หรือกรณีโรงไฟฟ้าจะนะ พบว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังขาด ความรอบด้าน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าเป็นความไม่ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นสำหรับกระบวนการ



การทำไอเอเอ เพราะให้บริษัทสามารถจ้างที่ปรึกษามาจัดทำรายงาน ทั้งที่ควรเป็นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ชาวบ้านหรือประชาชนยอมรับ ทำให้การประเมินผลกระทบไม่สะท้อนความเป็นจริงเพราะจัดทำเพื่อให้โครงการได้รับอนุมัติเท่านั้น ซึ่งการเปิดโรงงานไฟฟ้าต้องรู้ปริมาณน้ำที่นำมาใช้ในการหล่อเลี้ยงเครื่องจักร แต่เมื่อทำโครงการจริงกลับต้องไปซื้อน้ำจากที่อื่นทำให้ต้องมีการขนน้ำจากแหล่งอื่น เพื่อจะนำไปใช้ในการหล่อเลี้ยงเครื่องจักร ซึ่งเหตุการณ์นี้เกิดจากการทำไอเอเอที่ปราศจากความรอบคอบ เพราะไม่ประเมินโดยละเอียดว่าพื้นที่ตั้งโครงการมีแหล่งน้ำเพียงพอหรือไม่ ไม่นานก็อาจเกิดปัญหาเชื้อเพลิงไม่เพียงพอ เพราะสวนยางและไม้ที่นำมาทำเชื้อเพลิงต้องมีอายุอย่างน้อย 25 ปี ดังนั้นเชื้อเพลิงส่วนนี้จะขาดแคลน และอาจต้องนำถ่านหินมาใช้ ซึ่งเชื่อมโยงกับที่มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่อาจเปิดให้มีการขนถ่านหินเข้ามาใช้ เมื่อมีการนำเอาถ่านหินมา ชุมชนก็เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

### **การพัฒนาและการบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย**

สาเหตุหนึ่งที่พบอันอาจนำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมคือการพัฒนาและการบริหารจัดการของภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับคนบางกลุ่ม กรณีศึกษาที่พบสาเหตุนี้เป็นกรณีของชาวบ้านบางกลอย เพราะการขาดความเข้าใจวิถีดั้งเดิมของชาวบ้านที่ผูกพันกับป่าและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นผลทำให้ชาวกะเหรี่ยงประกอบอาชีพได้อย่างจำกัดและมีทางเลือกในอาชีพไม่มากนัก เมื่อถูกผลักดันออกจากพื้นที่ป่าก็ต้องประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปซึ่งไม่มั่นคง และเมื่อไม่มีการจ้างงานก็ยังไม่สามารถทำการเกษตรบนพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร ชาวกะเหรี่ยงบางส่วนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินก็ได้รับการจัดสรรที่ดินน้อยเกินไปสำหรับทำการเกษตรแบบดั้งเดิมที่ต้องอาศัยความหลากหลายทางธรรมชาติ

(สดานู สุขเกษม, 2562, น.35) เป็นเหตุให้ชาวบ้านบางกลอยบางส่วนกลับไปอาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมของเขาครั้งแล้วครั้งเล่า จนเกิดเหตุให้รัฐเข้าผลักดันออกจากพื้นที่หลายครั้ง สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า ชาวบ้านที่อยู่มาก่อนต้องขออนุญาต ซึ่งถือเป็นการไม่ยอมรับการรักษาทรัพยากรในรูปแบบของชุมชน เมื่อต้องเข้าไปจัดการบางในกรณีบางกลอยเห็นได้ว่าเป็นลักษณะรุนแรงและไม่ยอมรับการพูดคุยเจรจา เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าเหมือนพื้นที่อื่น แต่ระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2554 รัฐหรือเฉพาะเจาะจงคือหน่วยงานอุทยานกลับเลือกแนวทางที่แตกหัก ดังเช่นที่มีการเผาทำลายยุงฉางของชาวบ้าน

ผู้ให้สัมภาษณ์ยังกล่าวต่อที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจตอบสนองต่อความหลากหลายได้ โดยกล่าววาระหว่างที่ดำเนินเรื่องฟ้องร้องต่อหน่วยงานรัฐที่มีความยืดเยื้อ ทำให้ชาวบ้านมีความเดือดร้อนเรื่องการเดินทางจากหมู่บ้านลงมาที่แก่งใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง และไปที่เพชรบุรี ชาวบ้านยังมีปัญหาด้านสุขภาพ อาหาร ที่ดินทำกิน ความยากจน ภาษา ฯลฯ ซึ่งการมีคดียุติธรรมนี้สร้างความเหลื่อมล้ำ แม้มีหน่วยงานภายนอกให้ความช่วยเหลืออย่างทนายอาสาที่เข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนพยายามที่จะดำเนินการให้ชาวบ้านได้รับข้อมูลในทุกขั้นตอนอย่างเต็มที่ แต่ก็มีความยากลำบากในการแปลภาษาและการลงชื่อในเอกสารที่ตนเองไม่ได้อ่าน เหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ชาวบ้านรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับความเป็นธรรม (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

การพัฒนาที่ขาดมิติความหลากหลายดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของภัทรমন สุวพันธุ์ และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (2563, น.60-61) ที่ว่าการประกาศพื้นที่อุทยาน ทำให้ชาวบ้านไม่อาจทำอะไรแบบดั้งเดิม จึงทำให้ผลผลิตไม่เพียงพอต่อครอบครัว ชาวบ้านบางส่วนต้องออกไปรับจ้างในเมือง ทำให้วิถีชีวิตแบบเดิมของชาวบ้านหายไป

## การพัฒนาและบริหารแบบเชิงรับ

การพัฒนาและบริหารแบบเชิงรับทำให้การได้มาซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมต้องเรียกร้องจึงจะได้มา ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล ช่วงหลังการก่อสร้างเขื่อนนโยบายและความไม่ต่อเนื่องของการแก้ไขปัญหายาวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบหลังปี 2539 เป็นต้นมา ทำให้การชุมนุมเกิดขึ้นหลายครั้งทั้งที่หน้าทำเนียบรัฐบาล สันเขื่อนปากมูล ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี ในการชุมนุมเกือบทุกครั้ง รัฐบาลรับปากว่าจะแก้ไขปัญหาดตามข้อเรียกร้อง แต่เมื่อผู้ชุมนุมกลับไปทุกอย่างก็เหมือนเดิม แล้วต้องกลับมาชุมนุมอีกเพื่อทวงสัญญาจากรัฐบาลชุดต่าง ๆ ยกตัวอย่าง การเรียกร้องจนรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในปี 2539 มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา ค่าชดเชย แต่ต่อมารัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัยก็มีมติยกเลิกการจ่ายชดเชยย้อนหลัง กรณีที่มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว (อภิถญา ดิสสะมาน, 2555, น.189)

หรือตัวอย่างการเปิดปิดเขื่อนที่ได้ผ่านการเจรจาต่อรองหลายฝ่ายแล้ว ในสมัยอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ซึ่งได้มีการดำเนินการเป็นเวลาสองปีแต่ก็สิ้นสุดลง หลังการรัฐประหารในปี 2549 และในระหว่างปี 2550-2557 ประตุเขื่อนก็เปิดปิดอย่างไม่สม่ำเสมอ การเปิดปิดเขื่อนขึ้นอยู่กับกระแสเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดน้ำท่วมน้ำแล้ง ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนให้ข้อสังเกตว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีบทบาทและมีอิทธิพลและพยายามที่จะให้เขื่อนเปิดการทำงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Baird et al., 2020, p.146)

## เป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุล

สาเหตุความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากผู้กำหนดนโยบายมีแนวทางการพัฒนาเน้นพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถของพื้นที่ พบในกรณีของโรงไฟฟ้าจะนะ ที่ผู้จัดทำนโยบายมีมุมมองว่าการลดความเหลื่อมล้ำคือการสร้างโครงการขนาดใหญ่ (Mega project) เพราะโครงการขนาดใหญ่ทำให้คนมีงานทำ และตั้งเป้าไปที่งานอุตสาหกรรมเพื่อเป็น Thailand 4.0 แล้วมีการสัญญากับชาวบ้านว่าจะมีการจ้างงาน 100,000 ตำแหน่ง ทำให้คนในพื้นที่มีรายได้เยอะขึ้น ด้วยการนำโรงไฟฟ้าชีวมวลมายังพื้นที่ ทั้งที่จริงแล้วมีชาวบ้านถูกจ้างไปทำงานในโรงไฟฟ้าไม่กี่คน โรงงานอุตสาหกรรมในท้ายที่สุดก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มลพิษทางทะเล ทำให้พื้นที่เพาะพันธุ์สัตว์น้ำตามชายฝั่งหายไป ซึ่งการกำหนดนโยบายแบบนี้มองข้ามระบบฐานเศรษฐกิจแบบวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น ชาวประมงที่ใช้เรืออก แห เรือประมงขนาดเล็กที่มีชาวบ้าน 6-7 คน ใช้ในการออกเรือหาปลาตามชายฝั่ง นอกจากนี้ การกล่าวอ้างความจำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่จะนะถือว่าเกินความจำเป็น เพราะความต้องการใช้ไฟฟ้าของจังหวัดสงขลาปัจจุบันมีเพียง 450 เมกกะวัตต์ แต่โรงไฟฟ้าจะนะนี้สามารถผลิตไฟฟ้าได้ถึง 1,460 เมกกะวัตต์ หรือหากจะสร้างเพื่อรองรับโรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางอยู่ดี (สถาบันพระปกเกล้า, 2019)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าในอำเภอจะนะมีโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติผลิตอยู่แล้วกว่า 1,400 เมกกะวัตต์ที่ตำบลขุนตดหวาย ห่างจากตำบลคูประमाण 5 กิโลเมตรมีโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาด 9 เมกกะวัตต์เช่นกัน และตามแผนพัฒนาไฟฟ้าช่วงเดือนเมษายนหรือช่วงมีนาคมแสดงให้เห็นว่าไฟฟ้าใช้ไปไม่หมด แต่ค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับผิดชอบในการซื้อไฟฟ้าต้องจ่ายเต็ม จึงถือเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย (ผู้ให้ข้อมูล 3 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

## 2. ผลกระทบของปัญหา

ปัญหากรณีความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั้งสามกรณีก่อให้เกิดผลร่วมกันต่อสังคมไทยโดยรวมอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ การรวมตัวของภาคประชาชน การระดมทุนในการบริหารจัดการภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ความขัดแย้งของคนในสังคม การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคม และความไม่สอดคล้องกับวาระนานาชาติ ดังนี้

### *การรวมตัวของภาคประชาชน*

ผลจากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นชัดเจนว่าเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของเขา เป็นการกดดันอย่างหนึ่งทำให้ภาคประชาชนต้องแสดงออกเพื่อเรียกร้องสิทธิในหลายรูปแบบ เช่น การประท้วง หรือการยื่นหนังสือร้องเรียน ดังกรณีการต่อสู้ของชาวบ้านปากมูลตั้งแต่ก่อนสร้างไปจนช่วงหลังก่อสร้างเขื่อน ทำให้เกิดการต่อสู้ของประชาชนในนาม “สมัชชาคนจน” อย่างเป็นทางการในวันที่ 10 ธันวาคม 2538 ซึ่งกลายเป็นที่รวมเครือข่ายชาวบ้านยากจนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาอื่น ๆ ของรัฐ ในเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ เขื่อน ป่าไม้ ที่ดิน นโยบาย กฎหมาย โครงการพัฒนาของรัฐ เป็นต้น ประเด็นการต่อสู้หลักของสมัชชาคนจน ได้แก่ การเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ทางทรัพยากรในกรณีที่ถูกละเมิดจากรัฐหรือเอกชน และการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน (อภิญา ดิสสะมาน, 2555, น.190) หรือการมีข่าวว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะนะ ก็ทำให้ชาวบ้านที่ไม่เห็นด้วยต้องออกมารวมตัวกันคัดค้าน อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาของรัฐแน่นอนว่ามีคนบางกลุ่มได้ประโยชน์และบางกลุ่มเสียประโยชน์ ทำให้ผลจากการพัฒนานี้นำไปสู่ความขัดแย้งของคนในสังคมตามมาอีกด้วย

### ความขัดแย้งของคนในสังคม

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั้งสามกรณี ได้แสดงให้เห็นว่าต่างนำไปสู่ความขัดแย้งของคนในสังคม ทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงระดับประเทศ ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล รัฐมีนโยบายการสร้างเขื่อนด้วยเหตุผลเพื่อการไฟฟ้าและชลประทานได้ทำให้เกิดผลประโยชน์ที่หลากหลายแล้วผู้รับผิดชอบโครงการใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมชน เช่น การเรียกร้องให้เปิดประตูเขื่อนที่การไฟฟ้าฯ ซึ่งแจ้งว่าไม่สามารถเปิดประตูระบายน้ำตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมชนได้ เพราะจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรม การเลี้ยงปลาในกระชัง สวนผักและสวนดอกไม้บริเวณริมน้ำ ระบบประปาหมู่บ้าน และยังประกาศว่าการขุดลอกอาจทำให้น้ำท่วมไฟดับทั่วภาคอีสาน จึงทำให้ประชาชนกลุ่มอื่นเริ่มไม่พอใจกลุ่มผู้ชุมชน จึงจัดกลุ่มชุมชนอื่นมาเคลื่อนไหวตอบโต้ ทำให้สถานการณ์ส่อเค้าว่าจะมีความรุนแรงมากขึ้น (วันดี สันติวุฒิเมธี, 2020)

ผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อนปากมูลจนทำให้เกิดความขัดแย้งยังคงต่อเนื่อง ผลประโยชน์นี้ไม่ใช่เพียงระหว่างผู้ได้รับผลจากการเปิดหรือปิดประตูระบายน้ำเท่านั้น แต่ยังมีผลประโยชน์ในเรื่องของตัวเงิน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ผู้นำในพื้นที่ถูกเปลี่ยนข้างหรือสร้างความหวาดระแวงระหว่างคนในสังคม เช่น การไฟฟ้ามารับผู้นำไปทานข้าว โดยไม่ได้มีการให้ผลประโยชน์แลกเปลี่ยนอะไร เพียงใช้การปล่อยข่าวว่ามีการร่วมโต๊ะกันก็ทำให้เกิดการระแวงกันเองในหมู่ผู้นำและทะเลาะกัน หรือมีคนบางกลุ่มสนับสนุนการสร้างเขื่อนปากมูลซึ่งคนกลุ่มนี้จะได้เงินชดเชย ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ขอความช่วยเหลือจากการไฟฟ้าและจากรัฐบาลเพื่อให้จ่ายค่าชดเชย เพราะอาชีพประมงหายไปแล้ว เมื่อไม่สามารถแบ่งเงินชดเชยได้ก็มีการนำไปตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อให้เป็นนิติบุคคล และให้แบ่งหุ้นให้ชาวบ้านเป็นมูลค่าหลายสิบล้าน เป็นหุ้นสำหรับชาวบ้าน

4,000 คน แต่สุดท้ายชาวบ้านทะเลาะกันเรื่องหุ้นสหกรณ์ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

เช่นเดียวกันกับกรณีโรงไฟฟ้าจะนะ ที่ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้นำชุมชน เช่น กำนันกับผู้ใหญ่บ้าน อบต.กับผู้นำศาสนา ฯลฯ และระหว่างชาวบ้าน เช่น ชาวบ้านกับผู้นำ และชาวบ้านกับชาวบ้าน ฯลฯ ซึ่งความสามัคคีแต่เดิมของประชาชนถูกทำลายด้วยผลประโยชน์ เพื่อแยกคนในชุมชนออกเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย ให้ง่ายต่อการแทรกแซง ความแตกแยกนี้ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและแก้ไขได้ยาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2019) สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่ว่าบริษัทนำเอาผลประโยชน์มาให้คนในหมู่บ้านแต่ทำให้เกิดการแตกแยก เพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการเข้ามาจัดทำโครงการของนายทุน (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

ส่วนกรณีบางกลอยนั้น สะท้อนให้เห็นความแตกแยกทางความคิดของคนในสังคมในระดับที่มากกว่าระดับพื้นที่ ต่างจากสองกรณีแรก จากกรณีการร้องเรียนของชาวบ้านบางกลอย สะท้อนให้เห็นการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนของผู้ที่อยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่ป่า ขณะเดียวกัน การกลับเข้าไปอาศัยและทำกินของชาวบ้านบางกลอยเพราะหมดหนทางทำกินก็ขัดแย้งกับแนวคิดเชิงอนุรักษ์ จนเกิดความเห็นต่างทางความคิดระหว่างสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม #SAVEแก่งกระจาน และกลุ่ม #SAVEบางกลอย โดยกลุ่ม #SAVEแก่งกระจานเห็นว่าควรอนุรักษ์ป่าไม่ให้มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพราะหากปล่อยให้คนเข้าไปอยู่ก็จะไม่มีทางรู้ได้เลยว่าคนเหล่านั้นทำอะไรบ้าง ขณะที่กลุ่ม #SAVEบางกลอย เห็นว่าชาวบ้านกลุ่มนี้ทำไร่หมุนเวียน ซึ่งมีการวางแผนในแต่ละปีอย่างเป็นระบบในการเพาะปลูกซึ่งต่างจากการทำไร่เลื่อนลอย หากชาวบ้านต้องอพยพโดยที่รัฐไม่มีการจัดสรรรับรองที่เหมาะสม ชาวบ้านก็จะใช้ชีวิตในสังคมแบบไม่เท่าเทียมและถูกเอาเปรียบได้

### ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคม

ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และผลกระทบนั้นได้มีผลต่อเนื่องไปถึงคนที่อาศัยโดยรอบพื้นที่ ตัวอย่างชัดเจนคือกรณีปากมูลและโรงไฟฟ้าจะนะ กรณีปากมูลนั้น จากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแนวทางการฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนลุ่มน้ำมูล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550, น.2) พบว่าส่งผลกระทบต่อการลดลงของพันธุ์ปลาอย่างรุนแรง สอดคล้องกับพบผลการศึกษาของคณะกรรมการเขื่อนโลก (The World Commission on Dams - WCD) ในปี พ.ศ.2543 และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ปี พ.ศ.2545 ว่าเขื่อนปากมูลสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศประมง เศรษฐกิจปลา และการผลิตไฟฟ้าไม่ได้ตามที่วางแผนไว้ ซึ่งข้อค้นพบนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หากน้ำในเขื่อนมีปริมาณสูงศักยภาพในการผลิตของไฟฟ้าจะลดลง ในเชิงนิเวศปกติแล้วปลาหลากหลายสายพันธุ์จะย้ายถิ่นตลอดลำน้ำโขงและลำน้ำสาขาหลายครั้งในแต่ละปี แต่เขื่อนปากมูลได้ทำให้ปิดกั้นการย้ายถิ่นในแต่ละปีของปลาหลากหลายสายพันธุ์ระหว่างแม่น้ำโขงและแม่น้ำมูล ทำให้กระทบต่อจำนวนและชนิดของปลา (Baird et al., 2020, p.142)

อย่างไรก็ดี ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูลมีความเห็นของประชาชนที่หลากหลายเช่นกัน ดังเช่นในปี 2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจผลกระทบต่อดำรงชีวิต สภาพแวดล้อม ภาวะน้ำท่วม การคมนาคม และการประกอบอาชีพ จากกลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่จำนวน 3,750 ราย พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 83 ขึ้นไปเห็นว่าตนไม่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ส่วนที่เหลือเห็นว่า มีผลกระทบที่แย่งมากกว่าดีขึ้น โดยเห็นว่าแย่งในเรื่องความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ และภาวะน้ำท่วม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ระบุว่าการสร้างเขื่อนทำให้เกิดผลที่แย่งส่วนใหญ่เป็นผู้อาศัยติดริมน้ำและทำอาชีพประมง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546) นอกจากนี้



มีประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับประโยชน์ของเขื่อนปากมูลในรายงานของคณะกรรมการ วิชาสามัญพิจารณาแนวทางการฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนลุ่มน้ำมูล สถาบันบัญญัติแห่งชาติ (2550, น.1-2) ที่ระบุว่าประโยชน์ของเขื่อนปากมูลน่าจะเป็นไปเพื่อการชลประทาน มากที่สุด แต่อาจต้องมีการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสม เช่น สูบน้ำเพื่อตอบสนอง ต่อประชาชนจำนวน 85 หมู่บ้านที่ร้องเรียนขอให้รักษาระดับน้ำเพื่อให้มีน้ำเพียงพอ ต่อการเกษตร เพื่อไม่ต้องปิดประตูน้ำเขื่อนปากมูล ส่วนการผลิตไฟฟ้า เขื่อนปากมูล อาจมีศักยภาพเพื่อช่วยรักษาความมั่นคงของระบบไฟฟ้าเท่านั้น เพราะการผลิตไฟฟ้า ของเขื่อนปากมูลยังไม่คงที่และกำลังการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ขณะนั้นเพียงพอแล้ว แม้ไม่มีเขื่อนปากมูลก็ตาม

ส่วนกรณีของโรงไฟฟ้าจะนะ เกิดผลกระทบนับตั้งแต่เริ่มสร้างเช่นเดียวกับ กรณีปากมูล โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าประมาณปี 2560 เมื่อเริ่มสร้างโรงไฟฟ้า ก็มีการปรับปรุงพื้นที่ซึ่งทำให้ไปทำลายพื้นที่ในส่วนที่เป็นสาธารณะอย่างแอ่งน้ำ จำนวนมากอยู่รอบบริเวณ บางส่วนมีการตัดผ่านพื้นที่โครงการ หรือผลกระทบต่อ การใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ที่โดยปกติใช้อุปโภคบริโภคในชุมชนก็ไม่เพียงพอ เช่น หมู่ 1 ตำบลคู ในหนึ่งวันจะเปิดน้ำประปาเป็นเวลาช่วงเช้า เที่ยงวัน และตอนกลางคืน ส่วนช่วงอื่นจะปิดการส่งน้ำเพราะน้ำใต้ดินไม่เพียงพอ ในเรื่องน้ำยังมีปัญหาน้ำเสีย ที่โรงไฟฟ้าใช้น้ำแล้วปล่อยลงในแม่น้ำ และน้ำในแม่น้ำนั้นก็นำมาใช้ผลิตเป็นน้ำประปา หรือผลกระทบทางอากาศปัจจุบันมีปัญหาเรื่องฝุ่นละออง ปัญหาในเรื่องของมลภาวะ ทางเสียงจากเครื่องจักรที่ทำงานอยู่ตลอดเวลาและโรงไฟฟ้าตั้งอยู่ติดกับโรงเรียน จึงเกิดเป็นเสียงรบกวนการเรียนการสอน นอกจากนี้ โรงไฟฟ้ายังเป็นแหล่งสะสมของ เศษไม้ที่ปัจจุบันเริ่มส่งกลิ่นแล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

### การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น

ความอยู่ดีศรีธรรมทางสิ่งแวดล้อมจากทั้งสามกรณี ได้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายหรือการพัฒนาที่เกิดขึ้นที่โดยอ้อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นั้นอย่างแน่นอน หากแต่ผลกระทบนั้นได้ทำให้คนทุกกลุ่มในสังคมนั้นได้รับผลประโยชน์และผลกระทบอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ ในที่นี้ ผู้เขียนขอสะท้อนเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ยกตัวอย่างชาวบ้านปากมูลที่หาเลี้ยงครอบครัวด้วยการจับปลาและได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน การวางอวนไว้ข้ามคืนและการออกเรือหาปลาแต่ละรอบแทบไม่ได้ปลากลับมา ส่งผลต่อวิถีที่ต้องหากินกับแม่น้ำมูลไม่เหมือนเดิมหลายคนจึงต้องเปลี่ยนอาชีพ หรือกรณีชาวบ้านกะเหรี่ยงบางกลอยที่ชาวบ้านถูกผลักดันให้ไปอยู่ในพื้นที่อื่น แต่ชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมในพื้นที่ใหม่ได้จึงต้องเปลี่ยนอาชีพ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่ว่าอาชีพของชาวบ้านปากมูลไม่สามารถคืนกลับมาได้ แม้ฝ่ายรัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการนำสัตว์น้ำมาปล่อย ให้ชดเชยค่าเสียโอกาสในช่วงที่สร้างเขื่อน ที่เรียกว่า “ค่าปลาที่หายไป” แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไปหมด อาชีพของคนปากมูลบริเวณปากน้ำมูลที่เป็นอาชีพประมงก็หายไป ไม่มีที่ดินทำการเกษตรเหมือนเคย สังคมเดิมก็หายไปจนกู้กลับคืนไม่ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

เช่นเดียวกันกับผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม กล่าวว่าในยุคของที่จอมพลสฤษดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี มีการออกกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และสัตว์สงวน ทำให้คนที่อยู่ในป่ากลายเป็นคนผิดกฎหมาย แต่ก็กลายเป็นพื้นที่ที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนใช้แสวงหาผลประโยชน์ด้วย ในยุคนี้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าด้วย คนที่คัดค้านการสร้างเขื่อนมักถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ชาวบ้านบางคนต้องเปลี่ยน

อาชีพ ลูกต้องออกจากโรงเรียนมาช่วยทำมาหากิน บางคนต้องอพยพไปอยู่กรุงเทพฯ ชุมชนเก็บขยะแห่งแรกก็มาจากชาวบ้านที่อพยพจากการสร้างเขื่อนแห่งหนึ่ง บางคนต้องไปขายบริการ บางคนไปไหนไม่ได้ก็ลกลอบตัดไม้ในอ่างเก็บน้ำขาย และยังคงไม่มีไฟฟ้าใช้ ทั้งที่เขื่อนนั้นสร้างเพื่อผลิตไฟฟ้า (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

### *ภาระในการจัดการปัญหาของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น*

การกำหนดนโยบายของรัฐและดำเนินนโยบายอย่างไม่มีการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ทำให้ผลที่ตามมากลายเป็นภาระในการบริหารจัดการ ปลายทางของปัญหาคือเกิดอคติความฟุ้งเฟ้อซึ่งถือเป็นกระบวนการที่เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ดังผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มแสดงทัศนะว่าหน่วยราชการมักผลักภาระเรื่องความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมไปที่ศาล ทำให้มีกฎหมายมากมายที่จะเอาผิดต่อคนที่ถูกฟ้องว่าละเมิดทางสิ่งแวดล้อม จึงถูกผลักภาระไปที่ศาล ทั้งที่จริงแล้วการกำหนดนโยบายควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เพื่อป้องกันการเกิดกรณีขัดแย้งหรือฟ้องร้องกันมากมาย (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

### *ความห่วงกังวลของนานาชาติ*

สำหรับกรณีความห่วงกังวลของนานาชาติที่ชัดเจนคือกรณีกะเหรี่ยงบางกลอย ที่พบว่าอาจมีค่านายตาของคนบนเวทีโลกในประเด็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังที่สदानุ สุขเกษม กล่าวว่านโยบายและการจัดการของรัฐต่อทรัพยากรในพื้นที่บางกลอยมีความไม่สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ในปี 2550 ดังมาตรา 26 ที่ว่าชนเผ่ามีสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองตามประเพณี โดยรัฐต้องให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเคารพตามวัฒนธรรมและการถือครองที่ดินของชนเผ่า แต่สังคมไทยกลับปล่อยให้วัฒนธรรมชนเผ่าถูกทำลาย

แม้มีมติคณะรัฐมนตรีปี 2553 เรื่องแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงแต่ก็แทบไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับจากมติดังกล่าวชนเผ่าก็ยังคงถูกละเมิดสิทธิเรื่อยมา (สดานู สุขเกษม, 2562, น.37-38)

ข้อคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่ให้ข้อมูลว่ามีการจัดการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเจรจาต่อรองให้ชาวบ้านลงมาอยู่ยังพื้นที่ที่จัดไว้ให้ ชาวบ้านไม่ยอมเพราะพื้นที่ที่จะย้ายไปไม่มีแหล่งประกอบอาชีพ แต่สุดท้ายก็ถูกบังคับลงมาได้โดยคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่นำหมายจับขึ้นไปอ่านบนป่าขณะที่ชาวบ้านกำลังเตรียมพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ทันฤดูกาลเก็บเกี่ยว สุดท้ายชาวบ้านถูกบังคับลงมาด้วยเฮลิคอปเตอร์ 85 คน ลงมาที่อุทยานแล้วทำการคัดเลือกผู้ที่ตรงตามหมายจับประมาณ 27 คน เพื่อดำเนินคดีข้อหาบุกรุก ผู้ถูกดำเนินคดีชายถูกนำตัวเข้าเรือนจำและตัดผมคนเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการของราชทัณฑ์ ซึ่งไม่เหมาะสมกับความผิดสำหรับคนที่ถูกดำเนินคดีในเรื่องที่ดิน ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมที่น่าจะเพิ่มความเหลื่อมล้ำมากกว่า (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

ความพยายามผลักดันชาวบ้านบางกลอยออกจากพื้นที่ป่าแก่งกระจาน มีเหตุผลหนึ่งคือรัฐต้องการให้กลุ่มป่าแก่งกระจานได้รับการรับรองเป็นมรดกโลก สำหรับการพิจารณาเดือน ก.ค. 2562 กลุ่มป่าแก่งกระจานยังคงไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นป่ามรดกโลก จากที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกขององค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก เพราะยังมีข้อห่วงกังวลอยู่สามข้อที่ต้องชี้แจงและแก้ไขภายในระยะเวลาสามปี ได้แก่ ปัญหาสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แนวเขตที่อาจกระทบเขตแดนระหว่างไทยและเมียนมาร์ และการเปรียบเทียบ

คุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ (ธัญพร บัวทอง, 2562; ภัทรมน สุวพันธุ์ และสุธิ ประศาสน์เศรษฐ์, 2563, น.63-64) อย่างไรก็ตามพื้นที่ในที่สุดก็ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 44 ในปี พ.ศ. 2564 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2565)

### 3. การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา

การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากกรณีเขื่อนปากมูล ชาวบ้านบางกลอย และโรงไฟฟ้าจะนะ มีลักษณะร่วมกันคือเมื่อเกิดปัญหาแล้วผู้ที่ได้รับผลกระทบจะไปดำเนินการฟ้องร้อง หลังจากนั้นหน่วยงานที่มีการรับเรื่องร้องเรียนจะตรวจสอบและดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ และขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามในการสร้างกลไกหาทางออกร่วมกันอย่างคณะกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม แต่ละกรณีต่างมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน

#### *การร้องเรียนและฟ้องร้องจากฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ*

การร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการกรณีปากมูลมีประวัติศาสตร์ที่ค่อนข้างยาวนานว่าประชาชนมีการเรียกร้องตั้งแต่ก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างไปแล้ว ส่วนกรณีบางกลอยเห็นได้ชัดว่าประชาชนก็มีการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้กลับไปอยู่ยังพื้นที่อาศัยเดิมของตนเช่นกัน ทั้งสองกรณีมีข้อมูลจากหลายแหล่งซึ่งผู้เขียนเองได้นำเสนอไว้ในเนื้อหาส่วนอื่นบ้างแล้ว ในส่วนนี้จึงเน้นการร้องเรียนของผู้นำชุมชนและชาวบ้านในกรณีโรงไฟฟ้าจะนะเป็นสำคัญ เนื่องจากข้อมูลยังไม่ปรากฏในงานทางวิชาการมากนัก

การเรียกร้องของฝ่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าจะนะที่ตำบลคู มีหลายรูปแบบ ทั้งการยื่นหนังสือเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบโดยมุ่งหวังให้มีการระงับหรือยกเลิกโครงการ การจัดพื้นที่ธรณรงค์และแสดงความคิดเห็นของประชาชน การใช้ช่องทางทางกฎหมายในการร้องเรียนและติดตามผลการร้องเรียน ซึ่งกล่าวได้ว่ามีการดำเนินการเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทุกช่องทาง โดยผู้นำชุมชนได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เพื่อให้ตรวจสอบการจัดทำ อีไอเอ และการใช้พื้นที่สาธารณะของโครงการโรงไฟฟ้าจะนะดังเช่นในวันที่ 7 สิงหาคม 2561 ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา มอบหมายให้ปลัดจังหวัดสงขลา และผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสงขลา รับหนังสือจาก นายสุรเดช หลีเทิ้ม กำนันตำบลคู อำเภอจะนะ กับประชาชนร่วม 400 คน ที่มายื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาขอให้ตรวจสอบอีไอเอ และพื้นที่สาธารณะในพื้นที่โรงไฟฟ้ากัลป์ จะนะ กรีน ในพื้นที่หมู่ที่ 3 ตำบลคู อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เพื่อให้หยุดดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไว้ก่อน โดยทางโรงเรียนจะนะชนูปถัมภ์ได้ยื่นหนังสือขอคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ปลัดจังหวัดสงขลา ได้ให้กลุ่มผู้คัดค้านและนักเรียน เลือกตัวแทนประมาณ 30 คนเพื่อให้รายละเอียดในห้องเฟื่องฟ้า ชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดสงขลา (สถาบันพระปกเกล้า, 2019)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่าชาวบ้านมีการมาประชุมปรึกษาหารือต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะนะ มีการตกลงกันว่าต้องไปยื่นหนังสือให้กับทุกหน่วยงานที่คิดว่าเกี่ยวข้องตั้งแต่ ตำบล อบต. อำเภอ สาธารณสุข โรงพยาบาลไปจนถึงระดับจังหวัด ส่วนโรงเรียนในพื้นที่ทำหนังสือส่งไปยังกระทรวงฯ มีการส่งเรื่องไปถึงสำนักนายกฯ เพื่อขอให้ระงับในเรื่องนี้ไว้ก่อนแต่ไม่เป็นผล ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการตอบสนองของหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเช่นนี้ทำให้รู้สึกว่าการหน่วยงานมองไม่เห็นปัญหาและความเดือดร้อนของชาวบ้าน

เมื่อบริษัทฯ ได้มีการทำไอเอ ครั้งที่สองโดยจัดประชุมในตำบลอื่นเพื่อเลี่ยงการเผชิญหน้ากับชุมชนที่คัดค้าน ชาวบ้านได้ทำหนังสือคัดค้านการก่อสร้างไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สนผ.) ขอให้ไม่ยอมรับผลการรับฟังไอเอเอครั้งนั้น เพราะมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย สถานที่ที่มีการเปลี่ยนเวลาโดยไม่แจ้งล่วงหน้า จากกรณีการจัดทำไอเอเอ็นซีชาวบ้านได้มีการติดตามผลต่อว่าเรื่องที่ยื่นต่อหน่วยงานเกิดผลหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าชาวบ้านได้มีการโทรติดต่อไปยัง สนผ. เพื่อติดตามโครงการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ อนุมัติไอเอ โดยติดตามตลอดทุกเดือน ทุก 15 วัน ก็พบว่าโครงการนี้ได้รับการอนุมัติแล้วแต่ไม่ลงประกาศผ่านช่องทางเว็บไซต์ของ สนผ. เลย ชาวบ้านจึงขอไฟล์เอกสารจ้างซึ่งต้องทำหนังสือขอไปที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก่อนจะมีหนังสือส่งไปที่ สนผ. ซึ่งทำให้ล่าช้ามากและต้องชำระเงินในการนี้อีกประมาณ 3,000 บาท จากกรณีนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเหมือนหน่วยงานรัฐมองไม่เห็นปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน ทำให้รู้สึกว่าการตอบสนองของหน่วยงานรัฐที่มีต่อชาวบ้านเป็นเช่นนั้นอาจเพราะชาวบ้านไปพบแบบมีปัญหาให้แก้ไข แต่อีกกลุ่มหนึ่งคือนายทุนมาพร้อมกับผลประโยชน์ที่จะเสนอให้จึงทำให้การตอบสนองต่างกัน (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

เมื่อการเรียกร้องไม่เป็นผล อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ตัดสินใจใช้ช่องทางกฎหมายในการฟ้องหน่วยงานรัฐ โดยพบว่า วันที่ 14 พฤศจิกายน 2561 ชาวบ้านเครือข่ายรักษ์ถิ่นเกิดตำบลคู อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา กว่า 200 คนเดินทางมายังศาลปกครองสงขลาเพื่อยื่นฟ้อง 5 หน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการกิจการพลังงาน เขต 12 ผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน สำนักนโยบายและแผนธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ อบต.คู ในข้อกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ

ประโยชน์ และกีดกันชาวบ้านไม่ให้ใช้ประโยชน์ในที่ตั้งกล่าว และกระทำการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะออกใบอนุญาตให้แก่โรงไฟฟ้าชีวมวลโดยไม่ถูกต้อง (สถาบันพระปกเกล้า, 2019) อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ในส่วนการร้องเรียนกับศาลปกครอง ศาลปกครองเองก็ยังไม่ได้พิจารณา ระยะเวลาผ่านมา 8 ปีแต่เรื่องยังเป็นเช่นเดิมอยู่ทั้งที่มีการติดตามและส่งข้อมูลให้สม่ำเสมอ จนรู้สึกหมดหวังกับกระบวนการยุติธรรม (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

### *การแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหา*

เมื่อมีการร้องเรียนหรือฟ้องร้องจากผู้ได้รับผลกระทบ จากทั้งสามกรณี เห็นได้ว่าหน่วยงานรัฐที่รับเรื่องร้องเรียนมีการดำเนินงานต่อตามหน้าที่ แต่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าการแก้ไขยังไม่สามารถจัดการที่ต้นเหตุของปัญหาได้เพราะขาดความต่อเนื่อง และการตอบสนองยังไม่จริงจังเพียงพอ ดังกรณีเขื่อนปากมูลที่มีการเคลื่อนไหวเรื่อยมาตั้งแต่เริ่มสร้างเขื่อน การเคลื่อนไหวล่าสุดระหว่างวันที่ 6 - 23 ตุลาคม พ.ศ.2562 ที่กรุงเทพมหานคร ได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลต้องแก้ปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่วันที่ 29 เม.ย. พ.ศ.2540 เรื่องการเยียวยาและจัดหาที่ทำกินใหม่จากผลกระทบการสร้างเขื่อน พร้อมให้นำรายชื่อประชาชน 3,074 คน พิจารณาจัดหาที่ทำกิน 15 ไร่ และเงินชดเชยกรณีสูญเสียอาชีพประมงจากการสร้างเขื่อน (ข่าวไทยพีบีเอส, 2562)

การตอบสนองของหน่วยงานรัฐของกรณีปากมูลนี้ ประชาชนมองว่าเป็นการฉายภาพซ้ำตามสภาพปัญหา ไม่ได้ทำให้ปัญหาความอยู่ดีศรีธรรมทางสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งหมดไป ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กรณีปากมูล เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามา ก็มีการเปลี่ยนแปลงและปัญหาใหม่ก็เกิดขึ้นอีก เพราะไม่ได้มีการแก้ไขที่ต้นตอปัญหา



อย่างเช่นสมัชชาสุขภาพพลเอกเขาวลิตมีข้อสรุปว่าปัญหาอยู่ที่กฎหมาย ทำให้มีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย แต่ก็ยังไม่ได้มีการประชุมกัน และรัฐบาลสมัยต่อมาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้ต่อ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

หรือตัวอย่างของกรณีบางกลอย มีการเข้าไปช่วยเหลือชาวบ้านบางกลอยของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น เครือข่ายกะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเกษตรรกรภาคเหนือ มูลนิธิผานววัฒนธรรม มูลนิธิ ปิดทองหลังพระ มูลนิธิชุมชนไท ฯลฯ ยกตัวอย่างมูลนิธิปิดทองหลังพระที่เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกร ส่งเสริมการปลูกพืชอื่นนอกจากข้าว เช่น ถั่วฝักยาว มะนาว ทุเรียน หรือส่งเสริมให้เลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ หมู ปลา กบ ฯลฯ ซึ่งการส่งเสริมดังกล่าวยังไม่ได้ให้ผลดีเท่าที่ควรแต่อย่างน้อยก็ช่วยลดความตึงเครียดทางความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานและชาวบ้านบางกลอยลงบ้าง หรือมูลนิธิชุมชนไทที่เข้ามาสนับสนุนเรื่องการจัดทำข้อมูล (สดานู สุขเกษม, 2562, น.43-44) อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า มีหลายโครงการที่ถูกนำไปดำเนินการในพื้นที่บางกลอย ราว ๆ 80 โครงการ แต่ไม่สามารถลดความขัดแย้งได้ (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

สำหรับกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลที่อำเภอจะนะ มีการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐผู้รับเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนและบทบาทหน้าที่ ดังมีข้อมูลว่า ปลัดจังหวัดสงขลาได้รับทราบความต้องการจากผู้นำชุมชนและประชาชนที่คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในวันที่ 7 สิงหาคม 2561 แล้วทำการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การให้ข้อมูลไปยังสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา เพื่อแจ้งให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณายกเลิกอีไอเอ ที่ได้ทำไปแล้วเพราะกระบวนการจัดทำไม่ได้เปิดโอกาสให้

ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้าร่วม และทางบริษัทฯ ไม่ได้ให้ความร่วมมือ อีไอเอนั้นจึงไม่มีความชอบธรรม ควรพิจารณายกเลิกและจัดทำอีไอเอใหม่ที่ทุกฝ่าย ยอมรับร่วมกัน หรือการตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อำเภอนั้นจะตรวจสอบข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งให้ประสานขอความอนุเคราะห์ ไปยังบริษัทฯ พิจารณาหยุดการก่อสร้างทั้งหมดไว้ก่อน และให้อำเภอนั้น หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มรักรักษ์ถิ่นเกิดเข้าร่วมตรวจสอบที่ดินด้วย (สถาบันพระปกเกล้า, 2019)

สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลที่ว่าหลังจากที่บริษัทก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้มีการทำ อีไอเอครั้งที่สอง โดยจัดประชุมในตำบลอื่นแทน และประชาชนผู้ไม่เห็นด้วยได้ทำ หนังสือคัดค้านไปยัง สผ.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้เชิญตัวแทนของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าและตัวแทนกลุ่ม ผู้คัดค้านด้วย ได้ข้อสรุปว่าให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสงขลาเป็นเจ้าภาพเชิญทางบริษัท และชาวบ้านที่เป็นคู่ขัดแย้งไปเจรจาทำความเข้าใจกันก่อน โดยบริษัทจะไม่สามารถ ดำเนินการใด ๆ ได้ในระหว่างนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าจากนั้นก็เห็นว่า ทางจังหวัดจะมีการจัดประชุม (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตอบสนองของหน่วยงานรัฐต่อกรณีนี้มีหลายหน่วย และยังคงขาด ความต่อเนื่องในการจัดการให้ถึงต้นเหตุของปัญหา

ความไม่ต่อเนื่องในการจัดการปัญหาดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจัง ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐได้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กรณีปากมูลกล่าวว่า กรณีเขื่อนปากมูลเรื่องเปิดปิดประตูน้ำยังทะเลาะกันไม่เสร็จสิ้นตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี ฝ่ายราชการอ้างว่าฝ่ายชาวบ้านไม่มีเหตุผล ทั้งที่สมัยหนึ่งมีการตั้งนักวิชาการ อิสระจากความเห็นชอบของทั้งสองฝ่ายขึ้นมาศึกษาเรื่องการเปิดปิดประตูระบายน้ำ แต่รัฐบาลไม่นำผลการศึกษาของทางวิชาการไปดำเนินการต่อ หากไม่มีการเรียกร้อง

จริงจังก็ไม่มีหน่วยงานมารับฟังปัญหา พอรับฟังปัญหาก็ต้องมีการบันทึก ต้องนำเข้า คณะรัฐมนตรีรับทราบด้วย ซึ่งเป็นระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหา (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

เช่นเดียวกันกับกรณีโรงไฟฟ้าจะนะ ก็แสดงให้เห็นถึงเรื่องความจริงจัง ในการตอบสนองต่อปัญหา กรณีจะนะเห็นชัดเจนว่าบางหน่วยงานไม่มีบทบาทหรือ อำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะจัดการปัญหาได้อย่างเด็ดขาด โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า หลังจากที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้ว การเรียกร้องของประชาชนยิ่งทำได้ยากมากขึ้น เช่น เมื่อยื่นหนังสือไปทาง อบต. ก็ดำเนินการใดไม่ได้มากนัก เมื่อไปขอเอกสาร ก็ต้องใช้ความพยายามหลายครั้งทั้งระดับอำเภอ จังหวัดหรือทุกหน่วยงานที่เข้าไป ส่วนมากไม่ดำเนินการใด ๆ ให้ จึงต้องดำเนินการกันเอง หรือเมื่อชาวบ้านต้องการ ตรวจสอบที่ดินสาธารณะในพื้นที่ ได้เข้าพบผู้ว่าฯ และตกลงที่จะตรวจสอบร่วมกัน แต่เมื่อถึงวันที่นัดหมายตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ บริษัท และชาวบ้านไปยังที่นัดหมาย แต่ทางเจ้าหน้าที่ที่วัดที่ดินไม่นำเครื่องมือมา ภายหลังให้ออบต. เป็นเจ้าภาพและ ให้ทาง อบต. เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการไปทำการวัดพื้นที่ ส่วนศาลปกครองก็ไม่สามารถ ให้ความคุ้มครองได้ ทั้งที่เห็นอยู่ว่าการตั้งโรงไฟฟ้านี้ทำลายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง แค่ทำหน้าที่ตรวจเอกสารเพียงอย่างเดียวไม่ลงมาดูพื้นที่ว่ามีปัญหาอะไร และการพิจารณาล่าช้ามาก โรงไฟฟ้าเปิดดำเนินการแล้วแต่ศาลปกครองยังคงไม่ได้พิจารณา กรณีร้องเรียนของชาวบ้าน (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

ความล่าช้าในกระบวนการหลังจากฟ้องร้องดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูล จากการสนทนากลุ่ม ที่ยกตัวอย่างกรณีการอนุมัติเหมืองแร่ กฎหมายกำหนดให้ ต้องทำประชาคมขอใช้พื้นที่ป่าก่อน แล้วจึงนำไปสู่การขออนุมัติประทานบัตรแร่ เมื่อชาวบ้านร้องเรียนและศาลตัดสินว่าผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตประทานบัตรปลอม

ผลคือ อบต. ถูกจำคุกแต่รอลงอาญา ศาลปกครองกลางให้ยกเลิกการทำสัมปทาน แต่ศาลปกครองสูงสุดยังไม่ตัดสิน จนใบอนุญาตหมดอายุและกำลังจะขออนุญาต เป็นครั้งที่สาม กรณีนี้เป็นการต่อสู้ที่ยาวนาน 20-30 ปี ระหว่างนี้มีประชาชนติดคุก ถูกฟ้องคดีปิดปาก บางคนสูญเงินเสียชีวิต คดีแบบนี้ค้างอยู่ในศาลเป็นเวลาสิบปี หากศาลไม่สืบเสาะค้นหาความจริงก็จะทำให้ปลายน้ำยังมีปัญหาหนักหน่วง (ผู้เข้าร่วม สนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

### **ความพยายามหาทางออกร่วมกัน**

จากข้อมูลทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่านอกจากการจัดการ กับปัญหาที่ผ่านมามีการเรียกร้องและฟ้องร้องของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หน่วยงานรัฐมีการตอบสนองต่อการร้องเรียนของประชาชนแล้ว ยังปรากฏว่า แต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความร่วมมือที่จะจัดการปัญหา เห็นได้ชัดเจน ในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการร่วมจากตัวแทนหลายฝ่ายในกรณีเขื่อนปากมูล และชาวบ้านบางกลอย ยกตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หลายชุดเพื่อติดตามแก้ไขปัญหา และชาวบ้านใช้วิธีการเรียกร้อง ยกตัวอย่าง การเปิด เวทีเจรจาระหว่างชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบและรับฟังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วันที่ 20 ธันวาคม 2545 อันนำไปสู่การตัดสินใจของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ให้เปิดประตูเขื่อน 4 เดือน และปิดประตูเขื่อน 8 เดือน หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาเขื่อนปากมูลวันที่ 30 พฤศจิกายน 2552 ในสมัยรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ จนได้ข้อสรุปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 มีนาคม 2554 ว่าการเปิดประตูเขื่อน อย่างต่อเนื่องมีความสอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชนลุ่มน้ำมูล แต่ก็ยังมีประชาชนอีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เพราะหากเปิดประตูเขื่อนเป็นเวลานานอาจ ส่งผลต่อวิกฤตระดับน้ำ การประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้

จึงทำให้ต้องมีการหาแนวทางแก้ไขปัญหากันต่อโดยที่การเปิดปิดเขื่อนยังอยู่ที่เปิด 4 ปิด 8 อยู่ (อภิญา ติสสะมาน, 2555, น.191-192)

หรือกรณีการหาทางออกร่วมกันระหว่างตัวแสดงในกรณีบางกลอย เจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มภาคี #SAVE บางกลอย ได้ลงนามข้อตกลงร่วมกันเพื่อหาทางออกร่วมกันด้วยความสันติ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2564 ทำให้สถานการณ์ที่ตั้งเครียดผ่อนคลายลง แต่ทว่าข้อตกลงก็ถูกยกเลิกภายหลังลงนามความตกลงไปได้สามวัน เพราะเจ้าหน้าที่อุทยานฯ สำรวจพื้นที่บางกลอยบนเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2564 แล้วพบเห็นร่องรอยพื้นที่ป่าถูกถางออกไป 150 ไร่ โดยดูจากภาพถ่ายทางอากาศ รัฐจึงเปลี่ยนแนวทางแก้ไขปัญหามาเป็นการใช้กลยุทธ์เรียกว่าปฏิบัติการพิทักษ์ป่าต้นน้ำเพชร (ธัญพร บัวทอง, 2564) โดยบุกจับตัวชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในเขตใจแผ่นดิน และบางกลอยบนลงมายังพื้นที่ด้านล่างรวมจำนวน 85 คน ระหว่างวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ถึง 5 มีนาคม พ.ศ.2564 และแจ้งข้อหาชาวกะเหรี่ยงจำนวน 22 คน ว่ายึดครองที่ดินภายในอุทยานแห่งชาติ ผู้ถูกกล่าวหาชาวกะเหรี่ยง 22 คน ถูกศาลตั้งทรัพย์สินประกันตัวคนละ 60,000 บาท (วิศรุต สิ้นพงศพร, 2564)

อย่างไรก็ดี กรณีบางกลอยมีผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมข้อมูลที่ทำให้เห็นว่าการลงนามความร่วมมืออาจไม่เป็นผลเพราะขาดความต่อเนื่องเช่นกัน โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ชุด ซึ่งไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการเหล่านี้ดำเนินการไต่ไปแล้วบ้าง และเมื่อมีสถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 กับการรับรองผืนป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลกจาก UNESCO แล้วก็ไม่มีกรรมการต่อทั้งเรื่องคดีและการเคลื่อนงานของคณะกรรมการทั้ง 5 ชุดนั้น (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

#### 4. ความเสี่ยงหรือเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดวิกฤตสังคม

คำถามแรกของบทความนี้ที่ว่าอะไรคือความเสี่ยงหรือเงื่อนไขที่ทำให้ปัญหาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมดำเนินไปสู่วิกฤตสังคม จากการสังเคราะห์ข้อมูลทั้งเอกสาร การสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม ผู้เขียนขอสรุปความเสี่ยงที่สำคัญสำหรับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจากกรณีศึกษาเป็นสามประการ ได้แก่ การทำให้เกิดความรู้สึกไม่มีทางออก นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัว และกลไกความยุติธรรมที่ยุติธรรม

##### *การทำให้เกิดความรู้สึกไม่มีทางออก*

ความเสี่ยงในประเด็นนี้ เป็นทั้งการเพิกเฉยต่อปัญหาที่ผู้ได้รับผลกระทบ เรียกร้องและความกดดันจากหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับผลกระทบ กรณีปากมูลกับกรณีโรงไฟฟ้าจะนะเห็นได้ชัดว่าเป็นความเสี่ยงจากการที่รัฐเพิกเฉยต่อปัญหาหรือไม่สามารถจัดการปัญหาได้ อาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบหาทางออกด้วยการใช้ความรุนแรง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า การปิดล้อมทำเนียบหรือปิดถนน อาจได้ผลในยุคก่อนเพื่อจะเรียกร้อง แต่ทุกวันนี้การประท้วงแบบเดิมไม่เป็นผล บางครั้งมีการลอบทำร้ายผู้คัดค้านเช่นชาวปากมูลที่มาชุมนุม ชาวบ้านชุมนุมแบบสันติวิธีแต่กลับถูกใช้ความรุนแรง ทำให้ชาวบ้านไม่มีทางออกและปลายทางเขาอาจจะตอบโต้ด้วยความรุนแรงที่เรียกว่าการก่อการร้ายก็ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

การทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่มีทางออกด้วยการกดดันก็สามารถนำไปสู่วิกฤติเช่นกัน ดังกรณีของชาวบ้านบางกลอยที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่อาศัยเดิมของตนทั้งที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมก่อนประกาศพื้นที่อุทยาน ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า วิกฤติสำคัญคือช่วงโควิด-19 ระบาด เพราะชาวบ้านบางกลอยที่ถูกผลักดันออกมา

ต้องทำงานจนเจือครอบครัว ไม่สามารถทำงานได้ในช่วงโควิดจึงต้องกลับไปอยู่ที่ชุมชน แต่ก็ไม่มีที่ทำกินเพราะถูกบังคับลงมา สุดท้ายก็ตัดสินใจกลับขึ้นไปทำกินที่เดิมจนถูกจับกุมและคุมตัว อีกปัจจัยหนึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่กระตุ้นให้วิกฤตขยายตัวยิ่งขึ้น คือ ความพยายามทำให้พื้นที่ป่าแก่กระจานเป็นป่ามรดกโลก และนำประเด็นนี้มาเป็นเงื่อนไขผลักดันชุมชนออกจากพื้นที่ ไม่ให้มีการทำอะไรหมุนเวียน ทั้งที่น่าจะเป็นเรื่องที่ดีตกลงกันได้เพราะมีชุมชนอื่นในพื้นที่ป่ามรดกโลกทำได้เช่นกัน (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

### **นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัว**

นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัวนี้ ยังมีลักษณะถูกบังคับใช้กับคนบางกลุ่ม โดยนโยบายและกฎหมายที่ออกมาใหม่ยังมีแนวโน้มที่จะกีดกันคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยในสังคมออกจากพื้นที่ของนโยบายและการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยตัวอย่างของกรณีบางกลอยเห็นได้ชัดเจน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่ากรณีบางกลอยเป็นตัวอย่างหนึ่งของความห่วงกังวลเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในทรัพยากร ชาวบ้านที่แสดงออกความต้องการของตนเองแม้ในการเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับหน่วยงานรัฐกลับถูกหมายจับในภายหลัง นอกจากนี้ กฎหมายฉบับใหม่มีแนวโน้มควบคุมอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น ดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานปี 2562 มีลักษณะของการไปจำกัดเขตแดนหรือเรียกว่าการรับรองพื้นที่โดยอำนาจของกรมอุทยาน มีการกำหนดโทษอาญาและโทษปรับที่หนักมาก โดยปรับประมาณ 2 ล้านบาท และจำคุก 20 ปี หากหน่วยงานรัฐทำให้ชุมชนทุกชุมชนเป็นเหมือนบางกลอยได้โดยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ กรณีบางกลอยสะท้อนความต่างของการได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพราะชุมชนอื่นยังมีอบต. และเป็นคนพื้นเมือง

ไม่มีความเปราะบางเท่ากับชุมชนบางกลอย ชาวบางกลอยจึงถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นที่สุด (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

### *กลไกความยุติธรรมที่อยู่ยุติธรรม*

จากกรณีปากมูล บางกลอย และโรงไฟฟ้าจະนะ แสดงให้เห็นถึงกลไกในการดำเนินงานของภาครัฐที่สำคัญอย่างกระบวนการมีส่วนร่วม และกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสองกระบวนการนี้มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันด้วย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญอย่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ อีไอเอ ที่ถือเป็นต้นทางของการเกิดปัญหายังคงไม่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้องที่เป็นปลายทางของปัญหาก็ยังไม่เอื้อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอีกเช่นกัน

ดังกรณีเขื่อนปากมูลและโรงไฟฟ้าจະนะ การทำอีไอเอกลายเป็นกระบวนการจัดทำขึ้นเพื่อขออนุญาตในการจัดทำโครงการ แต่ไม่ได้ต้องการการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและยังคงเป็นความเสี่ยงต่อการเกิดวิกฤติมากขึ้นในอนาคตเพราะทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า อีไอเอที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเหมือนกับคนป่วยที่เข้าห้องไอซียูเพราะใช้การอะไรไม่ได้ เป็นเพียงเครื่องมือเพื่อเข้าไปจัดการทำโครงการในชุมชนเป็นเพียงแค่เครื่องมือให้นายทุน โดยไม่คำนึงว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อีไอเอในลักษณะเช่นนี้มีแต่จะทำให้ปัญหาสังคมในอนาคตมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ปัญหาความขัดแย้งจะสูงขึ้นในหลายพื้นที่ ทำให้มีการฟ้องร้องและการต่อสู้เรียกร้องเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาชนมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องปกป้องทางสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)



สำหรับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้อง พบความเสี่ยงทั้งหน่วยงานทางฝ่ายบริหารที่รับเรื่องร้องเรียนและกระบวนการทางศาล ในกรณีบางกลอยและโรงไฟฟ้าจะนะ เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนอีกเช่นกันว่าจะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อวิกฤตยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการนี้เป็นปลายทางสุดท้ายของการแก้ไขปัญหาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หากกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้องมีความล่าช้า ต้องใช้ความทุ่มเทในการติดตามมาก และการตัดสินสุดท้ายของศาลทำให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียม ยิ่งทำให้เกิดภาวะกดดันทางออกไม่ได้และนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้เช่นกัน โดยผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนต่อไปจะเกิดเหตุการณ์อย่างนี้บ่อยขึ้น ซึ่งทำให้คนไทยเกิดความแตกแยกโดยเฉพาะในเรื่องของทุนกับชุมชน เพราะเมื่อชาวบ้านร้องเรียน หน่วยรับเรื่องจะแจ้งว่ามีปัญหาเรื่องกำลังคนและเครื่องมือที่จะไปตรวจสอบอีกทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในการดูแลทรัพยากรสาธารณะไม่มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นประชาชนต้องไปติดต่อร้องเรียนกับหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความรู้สึกว่าโครงสร้างตามกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการตรวจสอบในสังคมไทยนั้นซับซ้อน แต่เป็นความซับซ้อนที่มีช่องโหว่ให้ผู้มีอำนาจได้มีโอกาสขณะที่ชาวบ้านธรรมดาเข้าไม่ถึง (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

จากทั้งสามกรณีศึกษา ผู้เขียนมีข้ออภิปรายเพิ่มเติมต่อประเด็นความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสองประเภท ได้แก่ ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมระหว่างรุ่น กับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมภายในรุ่น (คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560) ในบทความนี้ ข้อมูลที่ผู้เขียนสืบค้นและได้รับทำให้สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์สาเหตุผลกระทบปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมภายในรุ่นเป็นหลัก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงจำเป็นต้องรีบเร่งในการจัดการและก้าวข้ามไปสู่การสร้างความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมระหว่างรุ่น ดังที่ Banzhaf et al. (2019) ได้กล่าวว่า

มลพิษหรือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อทุนมนุษย์ และ Thrimurthulu (2016) ที่เสนอว่า เมื่อเกิดปัญหาต้องรีบจัดการเพื่อหยุดวิกฤตให้สังคมมีความปลอดภัย การคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมกับคนรุ่นหลังยังส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และยังเป็น การบริหารจัดการที่ไม่ได้ใช้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา หากแต่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่ง ของระบบนิเวศ ซึ่งการก้าวข้ามความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในแบบที่ตัวแสดงคือ มนุษย์กับมนุษย์ ไปสู่ตัวแสดงที่เป็นมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมนี้จะช่วยลดความเสี่ยงของ วิกฤตสิ่งแวดล้อมและวิกฤตสังคมตามทัศนะของ Susa (2018) และ Banzhaf et al. (2019) ด้วย อย่างไรก็ตาม การเลือกวางแนวนโยบายแบบสะท้อนความยุติธรรมระหว่างรุ่น หรือความยุติธรรมภายในรุ่น ต้องการการออกแบบนโยบาย กฎหมาย และกลไกทางสังคม ที่แตกต่างออกไปอีกด้วย ดังผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มกล่าวว่า ยุติธรรมสิ่งแวดล้อม มีสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง กับมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ที่ต้องวางกรอบให้ชัดเพราะมีผลต่อการออกนโยบาย กฎหมาย และการจัดการสิ่งแวดล้อม ของแต่ละประเทศ (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

นอกจากนี้ ผู้เขียนอภิปรายต่อไปว่าความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมภายในรุ่น ที่ยังไม่อาจเกิดได้อาจเป็นเพราะสังคมไทยยังไม่ได้ดำเนินการไปถึงการวางนโยบาย เพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมระหว่างรุ่น ขณะที่ประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหา ที่เมื่อเกิดผลกระทบแล้วจะตกค้างยาวนานจากรุ่นสู่รุ่น (Susa, 2018) การขาด ความเชื่อมโยงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทนี้ จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไข ที่ทำให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาวนเวียนซ้ำเติมอยู่ในสังคมไทย ก็เป็นไปได้

## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาเขื่อนปากมูล ชาวบ้านบางกลอย และโรงไฟฟ้าจะนะ เห็นได้ว่า มีสาเหตุร่วมของปัญหาคือการที่รัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย การปฏิบัติต่อคนในสังคมแต่ละกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน การมีกระบวนการมีส่วนร่วมแต่ไร้ความหมาย การพัฒนาที่ขาดความหลากหลาย การพัฒนาที่เป็นแบบเชิงรับ ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุลด้านความยั่งยืน สาเหตุเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบทางบวกเพียงอย่างเดียว คือการรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม การรวมตัวนั้นอาจจะกลายเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้ของประชาชน หากแต่ผลกระทบเชิงลบมีมากกว่า ตั้งแต่ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เพราะเกิดความต่างระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมดังเห็นได้ชัดเจนในกรณีของเขื่อนปากมูลและโรงไฟฟ้าจะนะ การพัฒนานั้นยังทำให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไปจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรและเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้น แน่นนอนว่าย่อมส่งผลให้รัฐต้องมีภาระทางงบประมาณ และการจัดการกับปัญหาที่มีผลกระทบเป็นเหมือนลูกโซ่ตามมาอีกด้วย นอกจากนี้ในโลกที่มีการสื่อสารแบบโลกาภิวัตน์ ปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีชาวบ้านบางกลอยได้ทำให้ประเทศไทยถูกสันคลอนความน่าเชื่อถือ กลายเป็นประเทศที่ถูกมองว่าละเลยต่อสิทธิมนุษยชนในที่สุด

สังคมไทยอันประกอบด้วยรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ประชาชน ฯลฯ ที่ต่างมีประวัติศาสตร์ในการจัดการปัญหาทั้งสามกรณีดังกล่าว ภาคประชาชนอาจมีบทบาทในการร้องเรียนเมื่อตนได้รับผลกระทบ ส่วนภาครัฐก็ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการปัญหาตามข้อร้องเรียนของประชาชน อย่างมากที่สุดทุกภาคส่วนได้ร่วมกันแสวงหาทางออกผ่านโต๊ะเจรจาหรือการปรึกษาหารือ หากแต่

ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ตามสื่อต่าง ๆ เป็นระยะ แสดงว่าการแก้ปัญหาที่ผ่านมายังไม่ได้ไปสู่สาเหตุที่แท้จริง ขณะเดียวกันสังคมไทยยังเผชิญกับความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดวิกฤตจากความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ความรู้สึกว่า กัดตันหรือไม่มีทางออก นโยบายและกฎหมายที่มีอยู่หรือที่กำลังออกมาบังคับใช้ใหม่ บางฉบับมีแนวโน้มบังคับและไม่ยืดหยุ่นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกลไกอย่างอีไอเอและกระบวนการยุติธรรม ยังไม่สามารถเอื้อให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นธรรม

คำตอบสำหรับคำถามที่สองในบทความนี้ คือแนวทางเพื่อป้องกันแก้ไขที่สาเหตุหรือลดทอนความเสี่ยงอันอาจนำไปสู่วิกฤตสังคมอันเกิดจากความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนขอเสนอทางออก 5 ประการ ได้แก่ สร้างพื้นที่ให้ผู้ได้รับผลกระทบร่วมตัดสินใจตั้งแต่ต้น แยกคู่ขัดแย้งและใช้คนกลางจัดการปัญหา เปิดเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นความจริงสู่สาธารณะ รื้อปรับระบบการมีส่วนร่วมและระบบยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และยกระดับความเข้มแข็งด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ***สร้างพื้นที่ให้ผู้ได้รับผลกระทบร่วมตัดสินใจตั้งแต่ต้น***

การสร้างพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนได้เข้าร่วมในการตัดสินใจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นทางออกที่ทำให้แก้ไขได้ในหลายสาเหตุของปัญหา ได้แก่ รัฐมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาและบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย การพัฒนาและบริหารแบบเชิงรับ และเป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุล การสร้างพื้นที่ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เข้าร่วมตัดสินใจควรมาจากการยอมรับบทบาทหรือให้บทบาทแก่ประชาชนในการเข้ามาร่วมออกแบบและแก้ไขปัญหา ดังผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่าการมีส่วนร่วมควรมีฝ่ายรัฐบาล

ฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และฝ่ายคนกลางที่มีความน่าเชื่อถือมาปรึกษาหารือกัน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวงเกษตร ฯลฯ ที่เกษตรกร คนยากจน คนเล็กคนน้อยต้องได้มีส่วนร่วม เหมือนกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีการจัดรับฟังจัดความคิดเห็นว่าประชาชนต้องการอะไร เป็นการให้บทบาทและอำนาจอย่างแท้จริง ไม่ใช่การยกมือโหวตเมื่อร่างแผนแล้วเสร็จ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 28 ธันวาคม 2564)

การสร้างพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมตัดสินใจตั้งแต่ต้นนี้ ผู้เขียนมองว่าเป็นการเอื้อให้เกิดการร่วมกันกำหนดแนวทางพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และยังช่วยทำให้เกิดการพัฒนาที่เท่าเทียม เพราะทุกภาคส่วนที่อยู่ในพื้นที่การพัฒนาแต่ละแห่งต่างได้รับรู้แสดงความเห็นและสะท้อนมุมมองต่อทิศทางการพัฒนาออกมาแล้ว ดังผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า ภาครัฐควรทบทวนความจำเป็นในการพัฒนาตามบริบทของพื้นที่ พัฒนาตามบริบทที่ชาวบ้านมีอยู่ การพัฒนาเศรษฐกิจโดยตัวเลขรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น แต่มีคนทีล้าจากการพัฒนาแบบนี้ กลายเป็นว่ารายได้เข้ากระเป๋าของคนบางคนเท่านั้น

นอกจากนี้ การรับฟังและเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมตัดสินใจอาจนำไปสู่การกระจายการพัฒนาที่เท่าเทียม ดังตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลเสนอว่าควรใช้พลังงานแสงอาทิตย์ที่เป็นพลังงานสะอาด โดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสร้างพลังงานไฟฟ้า ติดโซลาร์เซลล์ทุกหลังคาเรือนส่งขายเข้ารัฐ จะช่วยให้ชาวบ้านมีรายได้เป็นการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง เพราะหากตั้งโรงงานอย่างเช่นโรงงานไฟฟ้าชีวมวล จะมีพนักงานควบคุมเครื่องอยู่ 4 คนทั้งโรงงาน ส่วนรายได้ทั้งหมดเป็นของเจ้าของโรงงานแล้วนำไปหารเป็นรายได้ประชาชาติที่แต่ละคนได้รับแต่ละปี ถือว่าไม่ยุติธรรม เพราะเป็นเพียงตัวเลขที่ไปกระจายให้กับประชากร แต่ตัวเงินจริง ๆ อยู่ที่คนเพียงไม่กี่คน (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ายังมีอีกหลายกรณีด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว แต่ผลกระทบยังคงอยู่ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนรอบพื้นที่เขื่อนปากมูล รวบรวมและวิเคราะห์โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เกี่ยวกับความเดือดร้อนและความคิดเห็นแนวทางการเปิดหรือปิดเขื่อน พบว่า ประชาชนทุกกลุ่มเห็นว่าการเปิดปิดประตูระบายน้ำของเขื่อนควรเปิด 5 เดือน และปิด 4 เดือน เพราะทำให้มีผู้เดือดร้อนน้อยที่สุด และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเปิดประตูเขื่อนมากที่สุดคือช่วงเดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546) ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มาจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพิจารณาตัดสินใจ และควรให้มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตามและสะท้อนความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หรือกรณีโครงการพัฒนาที่ได้ดำเนินการ ประชาชนที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของผู้ที่ได้รับผลกระทบควรมีโอกาสได้เข้าไปติดตามตรวจสอบ ยกตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการร่วมตรวจสอบผลกระทบจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะนะ 1-2 ที่มีคณะกรรมการติดตามและพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน คณะทำงานติดตามตรวจสอบการสูบน้ำ คณะผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าจะนะ อาสาสมัครสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการติดตามการใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิงฯ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, มปป., น.11-12)

### **แยกคู่ขัดแย้งและใช้คนกลางจัดการปัญหา**

เมื่อเกิดปัญหาที่ส่อเค้าจะนำไปสู่วิกฤต หนทางหนึ่งที่จะป้องกันได้คือการแยกคู่ขัดแย้งออกจากกันแล้วใช้คนกลางเข้ามาช่วยเจรจาเพื่อผ่อนคลายสถานการณ์ หนทางนี้ช่วยลดความเสี่ยงที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบรู้สึกไม่มีทางออก ความเสี่ยงด้านการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัว และความเสี่ยงด้านกลไกความยุติธรรมที่อยู่ยุติธรรม ดังผู้ให้สัมภาษณ์ยกตัวอย่างกรณีบางกลอย คู่ขัดแย้งได้แก่

หัวหน้าอุทยานกับชาวบ้านบางกลอย การป้องกันความขัดแย้งหากมีสัญญาณว่า น่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ควรนำคนที่ไม่ใช่คู่ขัดแย้งเข้ามาบริหารงานแทนเพื่อให้ ความขัดแย้งลดลงก่อน หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาและทางออกอาจต้องมีการพูดคุย ผ่านบุคคลที่เป็นกลาง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเป็นคนกลางที่ดี ซึ่งจะช่วยเหลือวิกฤติและไม่ทำให้ความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

การลดความเสี่ยงโดยมีคนกลางนี้แต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอาจต้องลด ข้อเรียกร้องของฝ่ายตนเองลงเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน ดั่งนักวิชาการบางท่าน ได้ให้ทางออกต่อปัญหาความขัดแย้งที่ให้คนยังอยู่ร่วมกับป่าได้ กรณีการจัดการ ป่าแก่งกระจานกับวิถีชีวิตชาวบ้านบางกลอยที่ไม่จำเป็นต้องแยกส่วน แต่จะเกิดขึ้นได้ หากเจ้าหน้าที่รัฐมีการยอมรับและส่งเสริมชาวบ้านให้ปรับระบบการผลิตเพื่อลด การใช้พื้นที่ทำไร่หมุนเวียน หรือลดรอบหมุนเวียนจาก 10 ปี มาเป็น 3-5 ปี ตัวอย่าง กรณีทุ่งใหญ่นเรศวรยังมีองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ หรือมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า เข้าไปช่วยสร้างสร้างความเข้าใจและเชื่อมโยงชุมชน กับภาคส่วนต่าง ๆ จนแต่ละภาคส่วนมีแนวคิดยอมรับให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้ ซึ่งชาวบ้านเองก็ต้องปรับตัวในหลายเรื่อง เช่น ผลผลิตลดลง วัชพืชมากขึ้น ความต้องการทุนหรือเทคโนโลยีมากขึ้น เป็นต้น แต่ถือเป็นการปรับตัวที่ไม่มากมาย จนเกินไปนัก (ธัญพร บัวทอง, 2564)

หรือตัวอย่างข้อเสนอของสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2540, น.18-19) ที่เสนอให้มีคนกลางเพื่อการแก้ไขข้อขัดแย้งกรณีเขื่อนปากมูล เนื่องจาก คู่ขัดแย้งเป็นประชาชนที่คัดค้าน กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังนั้นควรหา คนกลางที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ เช่น เจ้าหน้าที่มหาดไทยมาช่วยไกล่เกลี่ยตั้งแต่ต้น เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ซึ่งในเชิงโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย

ถือว่าเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนโดยตรง แล้วอาจส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากการแก้ไขนั้นเกินกว่าอำนาจของกระทรวงฯ

### **เปิดเผยชุดข้อมูลที่เป็นความจริงสู่สาธารณะ**

การเปิดเผยชุดข้อมูลเป็นการเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารสาธารณะอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงในการไปสู่วิกฤตในเรื่องการทำให้รู้สึกไม่มีทางออก เพราะข่าวสารเกี่ยวกับกรณีได้ถูกแพร่ออกไปให้สังคมโดยรวมได้รับรู้มากขึ้นจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและเป็นกลาง ดังผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่าควรมีการให้ความเป็นอิสระในการเสนอข่าวสารให้สาธารณะได้รับรู้ เพื่อลบภาพความเข้าใจผิดต่อประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐ เพราะภาพนั้นจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมได้ โดยผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่าเนื่องจากสื่อบางแหล่งอาจนำเสนอว่าลักษณะยากกับดำ จึงควรอนุญาตให้สื่อที่เป็นกลางอย่างไทยพีบีเอส ลงไปในพื้นที่เพื่อนำเสนอข่าวสู่สาธารณะ (ผู้ให้ข้อมูล 2 [สัมภาษณ์], 5 มกราคม 2565)

หรือการกล่าวอ้างของฝ่ายสิทธิชุมชนว่าพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านอยู่มาก่อนการถูกบังคับให้ย้ายนั้นเป็นพื้นที่ดั้งเดิม การเปิดเผยชุดข้อมูลที่เป็นความจริงสู่สาธารณะก็จะช่วยป้องกันวิกฤตอันเกิดจากความเห็นต่างของฝ่ายตรงข้ามได้ ดังกรณีนักวิชาการ ดร.กฤษฎา บุญชัย อ้างอิงภาพถ่ายทางดาวเทียมบ้านใจแผ่นดินและบางกลอย จากดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี 2531-2564 และกล่าวว่าจากหลักฐานนี้แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ไร่ค่อย ๆ ฟื้นฟูกลายเป็นป่าสลักกันแต่ละช่วงปี แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านไม่ได้มีการบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ แต่กรณีการกล่าวอ้างว่าชาวบ้านบุกรุกนั้นต้องมีกระบวนการพิสูจน์ที่ดินทำกินและการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน (ธัญพร บัวทอง, 2564)



## รื้อปรับระบบการมีส่วนร่วมและระบบยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

การรื้อปรับระบบการมีส่วนร่วมและระบบยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการปฏิบัติต่อคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียม และกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไร้ความหมาย ทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงเรื่องนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแข็งตัว กับความเสี่ยงด้านกลไกยุติธรรมที่อยู่ยุติธรรม การรื้อปรับระบบในที่นี่จำเป็นต้องมีการทบทวนแก้ไขในสองระบบที่สำคัญได้แก่ ระบบอีไอเอกับระบบกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของระบบอีไอเอเน้น ถือเป็น การสร้างความยุติธรรมตั้งแต่ต้นน้ำก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการใด ๆ ดังผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวว่าการดำเนินนโยบายจะต้องมีความเป็นธรรมตั้งแต่ต้นน้ำที่เป็นการแบ่งปันทรัพยากร (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564) ระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีสองส่วนสำคัญที่จำเป็นต้องปรับปรุง ได้แก่ การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับการอนุมัติรายงาน ในส่วนของการจัดทำรายงานควรมีกองทุนที่ให้บริษัทที่จะทำโครงการนำงบประมาณส่วนหนึ่งเข้ามาเก็บไว้ แล้วรัฐนำเงินจากกองทุนนี้ไปจัดจ้างสถาบันการศึกษาหรือองค์กรวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้มาจัดทำกระบวนการและรายงาน ไม่ควรให้บริษัทดำเนินการเอง และในส่วนของ การอนุมัติรายงาน ก่อนการพิจารณาผู้ให้การอนุมัติอย่าง สผ. ควรลงมาตรวจสอบในพื้นที่จริงและสำรวจความคิดเห็นของชุมชนด้วย ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงรายงานหรือข้อมูลจากบริษัทที่เป็นเจ้าของโครงการเท่านั้น (ผู้ให้ข้อมูล 4 [สัมภาษณ์], 29 พฤศจิกายน 2564)

ในส่วนการรื้อปรับระบบยุติธรรม แม้เป็นปลายทางของการแก้ไขปัญหา แต่กระบวนการยุติธรรมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนโดยหน่วยงานฝ่ายบริหารทั่วไปหรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนอย่างศาลปกครองถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นน้ำ เพราะกระบวนการปลายทางนี้สามารถย้อนกลับ

ไปเป็นปัจจัยนำเข้าของความยุติธรรมต้นทางได้ ดังผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวว่า ศาลถือว่าอยู่ปลายทาง เพราะพิจารณาในเชิงการแก้ไขเยียวยา แต่กระบวนการปลายน้ำ บางครั้งก็ย้อนมาให้ความเป็นธรรมในต้นน้ำได้ ยกตัวอย่างเช่น คนขาที่ช่วยเหลือคนอะบอริจินในศาลเพื่อให้มีสิทธิของชนพื้นเมือง ศาลก็รับรองสิทธิคนพื้นเมือง หรือกรณีการตัดไม้ในพื้นที่หนึ่งแต่มีคนฟ้องศาลเพื่อไม่ให้ตัด โดยเรียกร้องว่า ลูกของเขาต้องมีสิทธิได้เห็นพื้นที่ป่าแห่งนี้ กรณีนี้ทำให้ทั้งโลกหันเหวกับคำพิพากษา ซึ่งมีผลต่อ right of the unborn child ซึ่งเป็นสิทธิของคนรุ่นหลัง (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564) อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลให้ข้อสังเกตว่า บทบาทศาลจะส่งผลต่อความยุติธรรมที่ต้นน้ำได้เพียงใดขึ้นกับระบบศาลของแต่ละประเทศ ซึ่งระบบศาลไทยอาจทำได้ยากกว่าเพราะระบบศาลในประเทศไทยไม่ใช่ระบบคอมมอนลอว์ (Common law)

อย่างไรก็ดี แม้ในเชิงหลักการทั่วไป คำตัดสินของศาลอาจมีผลเป็นบรรทัดฐานให้กับกรณีความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ แต่การปล่อยให้เกิดความยุติธรรมตั้งแต่ต้นทางแล้วปล่อยให้ไปสู่ปลายทางถึงชั้นศาลดูจะสร้างวิกฤตและภาระมากกว่า ดังผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มบางท่านกล่าวว่า โครงการที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่ไม่ชอบ ดังนั้นต้นน้ำจะต้องป้องกันไม่ให้โครงการเหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดเรื่องฟ้องร้องมาที่ศาล ต้นน้ำถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำควบคู่ไปกับการปฏิรูปศาล ตัวอย่างกรณีโลกร้อน ที่อุทยานฟ้องร้องชาวบ้านเรื่องโลกร้อน เป็นผลให้สุดท้ายชุมชนไม่มีที่อยู่ ถูกจับและสู้อศุคยาวนานและติดคุกแม้จะอยู่ในพื้นที่นั้นมานานแล้วก็ตาม ดังนั้น ศาลควรปรับบทบาทในการทำหน้าที่สืบเสาะหาความจริงด้วย ศาลควรมีการศึกษาให้มากขึ้นในเรื่องสิ่งแวดล้อม หากศาลยังอยู่ในวิธีแบบเดิมก็จะเพียงนำกฎหมายมาพิจารณาแล้วตัดสินว่าประชาชนไม่มีบทบาทในทรัพยากร (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ย่อมมีทั้งผู้ที่ได้รับและเสียประโยชน์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาควรได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม ยกตัวอย่าง การจัดตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ที่มีการบริหารจัดการงบประมาณโดยคนในชุมชน อย่างคณะกรรมการพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า และนำงบประมาณไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เช่น จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา ก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สวนสาธารณะ หรือการสนับสนุนโครงการชุมชน เป็นต้น (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, มปป., น.15-16, 20) ทั้งนี้ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบก็ควรที่จะได้มีการปรึกษาหารือตั้งแต่เริ่มนโยบายหรือการพัฒนา ว่าพื้นที่โดยรอบมีกลุ่มใดที่จะได้รับและเสียประโยชน์บ้าง และกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จะเยียวยาอย่างไรให้เหมาะสมกับผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม

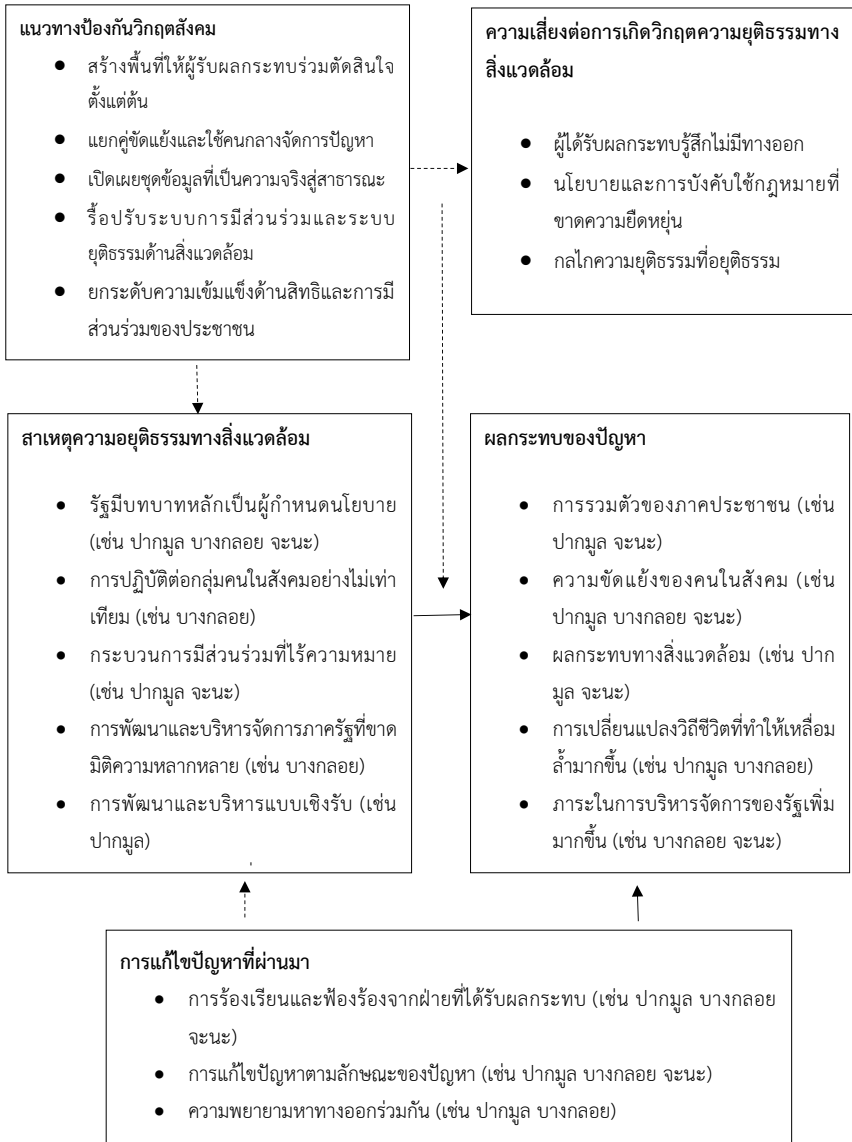
### *ยกระดับความเข้มแข็งด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน*

การยกระดับความเข้มแข็งด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชน ช่วยทำให้แก้เหตุของปัญหาในเรื่องรัฐมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดมิติความหลากหลาย การพัฒนาการบริหารแบบเชิงรับ และเป้าหมายการพัฒนาที่ขาดความสมดุล เพราะหากภาคประชาชนมีความเข้มแข็งก็จะสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและมีส่วนร่วมโดยภาครัฐให้การยอมรับ กลไกหนึ่งที่สำคัญคือการรวมตัวของประชาชน และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มสะท้อนมุมมองว่าชาวบ้านบางกลุ่มมีปัญหาเรื่องการเพาะปลูกแต่ไม่รวมตัวกัน เป็นตัวอย่างคนในสังคมไทยที่ไม่ค่อยรวมตัวกัน จึงเกิดการเอาเปรียบจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าได้ง่าย ขณะที่ชาวบ้านบางแห่งมีการรวมตัวในกรณีเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า กรณีความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้กับชุมชน

ทุกแห่งไม่ใช่เฉพาะในประเทศไทย หากประชาชนสามารถรักษาสีทธิของตนเองได้ ก็จะไม่เกิดกรณีเช่นนี้ เพราะหน่วยงานรัฐหรือศาลมีความรับผิดชอบหลายอย่าง จึงอาจดูแลให้การช่วยเหลือประชาชนได้ไม่ทั่วถึง ชุมชนจึงต้องใส่ใจรักษาสีทธิ ดังนั้น ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้ต้องสถาปนาสีทธิชุมชน ให้ภาครัฐมีอำนาจน้อยลงแล้วให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อาจต้องสร้างกลไกให้อำนาจของชุมชนเข้าไปเกี่ยวข้องเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น การเข้าไปตัดสินใจประเด็นสิ่งแวดล้อมในองค์คณะใดคณะหนึ่ง เพื่อสร้างหลักประกันให้ชุมชน เช่นในอินเดียให้สีทธิชุมชน ทำให้บริษัทข้ามชาติไม่อาจนำทรัพยากรของชุมชนออกไปได้เลย

การยกระดับด้วยการส่งเสริมความเข้มแข็งระดับชุมชน กลไกการกระจายอำนาจเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยได้ หากแต่ที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายอื่นที่ออกมาทำให้มีการควมรวมอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ที่ส่วนกลาง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกรมป่าไม้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรเท่าที่ควร ชาวบ้านไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรได้เลย กลายเป็นปัญหาความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม หากจะแก้ปัญหายุติธรรมสิ่งแวดล้อม ควรมีการให้อำนาจอย่างแท้จริงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม (ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม [สนทนากลุ่ม], 29 กันยายน 2564)

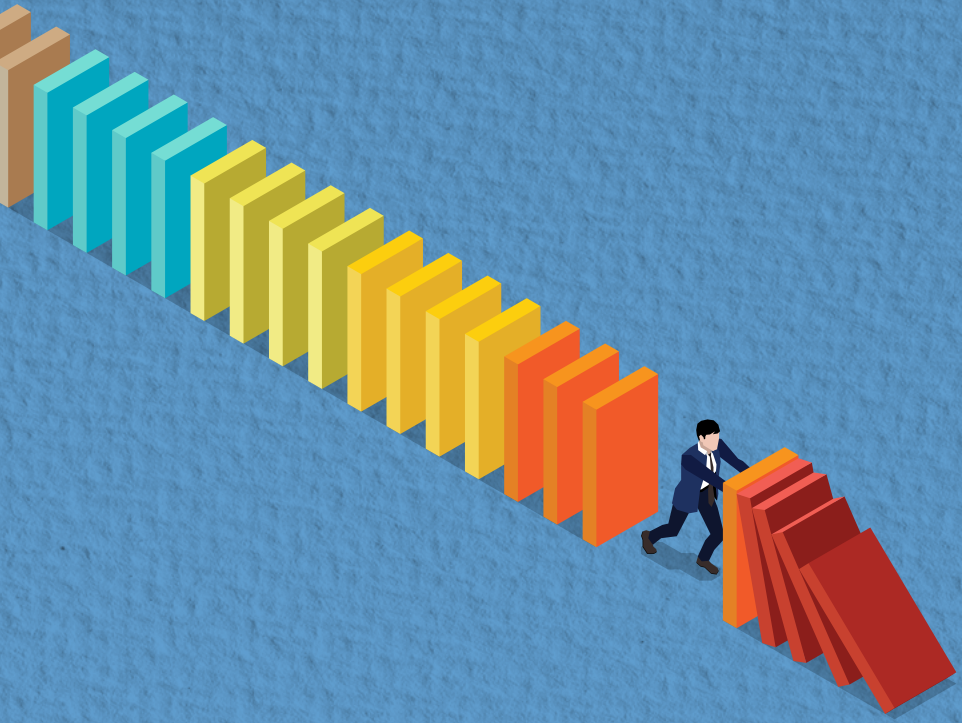
สาเหตุ และผลกระทบ จากกรณีความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจากกรณีเขื่อนปากมูล ชาวบ้านบางกลอย และโรงไฟฟ้าจระนะ ได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่อยมา แต่สาเหตุของปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งยังมีความเสี่ยงที่รอคอยทำให้ปัญหาความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมอาจพัฒนานำพาไปสู่วิกฤตสังคมได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอกรอบแนวทางจัดการความเสี่ยงและแก้ไขที่สาเหตุของปัญหา เพื่อป้องกันหรือลดทอนความรุนแรงของวิกฤตสังคม สรุปได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 6.2 สรุปผลการศึกษาวิกฤตสังคมจากความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้เขียนจะได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากทั้งสามกรณี นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นถึงประเด็นดังที่นำเสนอไปทั้งหมดในบทความนี้ แต่การจัดการวิกฤตสังคมในประเด็นความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนยังยืนยันว่า จำเป็นต้องมีพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมได้เข้ามาร่วมกันค้นหาสาเหตุ ความเสี่ยง และแนวทางที่จะรับมือกับความเสี่ยงเพื่อไม่ให้เกิดเป็นวิกฤตสังคม ในอนาคต ดังที่ Alexander (2019) และ Thrimurthulu (2016) กล่าวว่า การจัดการ วิกฤตสังคมจำเป็นต้องค้นหาว่าผู้ที่เกี่ยวข้องคือใคร เพื่อให้ได้ร่วมกันระบุสาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดวิกฤตให้ได้เสียก่อน แล้วจึงไปสู่การหาแนวทางจัดการ ที่ต้นเหตุของปัญหา และด้วยเหตุที่ว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเกิดจากพฤติกรรม และการกระทำของมนุษย์ (Susa, 2018) จึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคน ในสังคมที่จะจัดการวิกฤตสังคมอันเกิดจากความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ผู้เขียน เสนอว่าบทความนี้อาจเป็นเหมือนสารตั้งต้น เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ตลอดจนภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตัวจริงได้เล็งเห็นว่าวิกฤตสังคม อันเกิดจากความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นแล้ว และยังมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น ได้ใหม่อย่างรุนแรงมากขึ้นด้วย หากแต่ทุกภาคส่วนสามารถลดความเสี่ยงตลอดจน ร่วมกันแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมภายในรุ่น และระหว่างรุ่นต่อไป







# บทที่ 7

## กรณีศึกษาการสื่อสาร เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

นายปुरुวิชัย วัฒนสุข  
นางสาวอินทอร แสงอรัญญา

### กรณีศึกษาการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาในประเด็นการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ประกอบด้วย 2 กรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

หนึ่ง กรณีศึกษาการสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งเลือกศึกษาเหตุการณ์การสลายการชุมนุมม็อบการเมืองคนรุ่นใหม่ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ที่มีการแพร่กระจายข่าวปลอมในสื่อสังคมออนไลน์ในวงกว้าง

สอง กรณีศึกษาการสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาแพร่กระจายในสังคมจำนวนมากเช่นกัน

โดยทั้งสองกรณีศึกษานั้น ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในสังคมอันเนื่องมาจากการสื่อสารเป็นต้นเหตุสำคัญ และอาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคม (social crisis) ได้ เช่น ความขัดแย้งในสังคม การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจนจนไม่อาจพูดคุยกันอย่างปรองดองได้ การรับข้อมูลข่าวสารที่ยากเกินกว่าจะบอกได้ว่าอะไรคือข้อมูลที่ควรเชื่อถือหรือไม่ควรเชื่อถือ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ เป็นต้น ฉะนั้น วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษกรณีศึกษาทั้งสองในครั้งนี จึงต้องการศึกษาค้นคว้าถึงสาเหตุหลักที่เป็นจุดตั้งต้นของการเกิดปัญหาปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหา (driving forces) ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น แนวทางการดำเนินการที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม

## 7.1 การสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงข่าวปลอม โดยเฉพาะข่าวปลอมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

หนึ่ง การสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับข่าวปลอม เช่น ความหมายของข่าวปลอม ลักษณะของข่าวปลอม รวมทั้งแนวทางการจัดการข่าวปลอมที่มีการศึกษากันในทางวิชาการ

สอง การวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีข่าวปลอมในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย โดยจะวิเคราะห์ปัญหาใน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านของเนื้อหาข่าวปลอมเองที่เป็นปัญหา โดยใช้การประชุมวิชาการเมืองปี พ.ศ. 2563 – 2564 เป็นกรณีศึกษากับอีกด้านหนึ่ง คือด้านการกำกับควบคุมข่าวปลอมโดยรัฐที่เป็นปัญหา โดยเฉพาะเมื่อเป็นเรื่องการเมือง ที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ “ปิดปาก” ผู้เห็นต่างทางการเมืองได้ จากนิยามที่ไม่ชัดเจนของคำว่าข่าวปลอม

สาม การวิเคราะห์ข่าวปลอมในฐานะวิกฤตทางสังคม โดยจะเป็นการสังเคราะห์ถึงปัญหา, ปัจจัยที่อาจจะนำไปสู่ปัญหา (driving forces) และความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งข้อเสนอแนะ

## 7.1 การสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข่าวปลอม

### แนวคิดและคำอธิบายในทางวิชาการเรื่องข่าวปลอม

ข่าวปลอม (fake news) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมสมัยในโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่อินเทอร์เน็ตแพร่หลาย และสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน การที่อินเทอร์เน็ตแพร่หลายและการถือกำเนิดขึ้นของสื่อสังคมออนไลน์ ทำให้การแพร่กระจายและไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเกิดอย่างรวดเร็วเพียงในระยะเวลาไม่กี่วินาที และการที่ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายและไหลเวียนในโลกออนไลน์อย่างรวดเร็วนี้เอง ที่ทำให้ข่าวปลอมยังสามารถแพร่กระจายได้รวดเร็วมากขึ้นด้วยเช่นกัน

ในงานศึกษาของ Tandoc et al. (2018) ได้อธิบายว่า โดยพื้นฐานแล้วข่าวปลอมเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันเองในตัวเอง เพราะโดยทั่วไปแล้ว “ข่าว” เป็นสิ่งที่อยู่บนพื้นฐานของ “ความจริง” คำว่า “ข่าวปลอม” นั้นไม่ใช่สิ่งใหม่ในทางวิชาการ แต่กลับเป็นสิ่งที่อยู่ในบทสนทนาในชีวิตประจำวันของผู้คนนานแล้ว โดยเขาได้อธิบายรูปแบบข่าวปลอมมี 6 รูปแบบ ได้แก่

1. การเสียดสีข่าว (news satire)
2. การล้อเลียนข่าว (news parody)
3. การสร้างข่าว (news fabrication)

4. การตัดแปดรูปภาพ (photo manipulation)
5. การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ (Advertising)
6. การโฆษณาชวนเชื่อ

ในการวิเคราะห์ว่าข่าวใดเป็นข่าวปลอมนั้น Tandoc et al. (2018) ได้ชี้ให้เห็น 2 มิติที่สำคัญ ได้แก่

**1. ข้อเท็จจริง (facticity)** โดยดูที่ระดับของการอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง เช่น การเสียดสีอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง แต่นำเสนอในรูปแบบที่สนุก ในขณะที่การล้อเลียนและข่าวที่ถูกสร้างขึ้นอยู่บนบริบททางสังคมในวงกว้างในการนำเสนอเรื่องสมมติ ส่วนการโฆษณานำเสนอข้อเท็จจริงด้านเดียว ส่วนการสร้างข่าวไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง

**2. เจตนา (intention)** โดยดูที่ระดับความตั้งใจของผู้สร้างข่าวปลอมที่จะทำให้เกิดเข้าใจผิด เช่น การเสียดสีและการล้อเลียนใช้ระดับของความเข้าใจร่วมกันของการ “งดเว้นความจริง” (suspension of reality) ในการนำเสนอ ซึ่งมีเจตนาในการทำให้ผู้รับสารมีอารมณ์ขันผ่านความจริงที่ถูกบิดเบือนบางส่วน

ในงานศึกษาของ Wardle & Derakhshan (2018)

**1. ข้อมูลที่ผิด (misinformation)** หมายถึง ข้อมูลที่ผิด แต่ผู้ที่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวเชื่อว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง ตัวอย่างข้อมูลที่ผิด เช่น เหตุการณ์การก่อการร้ายบนถนนซ็องเซลีเซในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2560 มีการปล่อยข้อมูลที่ผิด เช่น ข่าวลือว่าชาวมุสลิมในอังกฤษเฉลิมฉลองการโจมตีนี้ ซึ่งต่อมาได้มีการตรวจสอบแล้วว่าเป็นข้อมูลที่ผิด หรือข่าวที่ตำรวจรายที่สองถูกสังหารคนที่ส่งต่อเนื้อหาประเภทนี้ส่วนใหญ่ไม่มีเจตนาร้าย แต่สนใจเหตุการณ์ปัจจุบัน

และพยายามช่วยแต่ไม่ได้ตรวจสอบว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงหรือไม่ (องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, 2563: 54-55)

**2. ข้อมูลที่บิดเบือน (disinformation)** หมายถึงข้อมูลที่ผิด และผู้ที่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลที่ผิด เป็นการโกหกโดยเจตนาซึ่งพุ่งเป้าไปที่คนที่หลอกลง่ายโดยผู้ไม่ประสงค์ดี ตัวอย่างของข้อมูลที่บิดเบือน เช่น กรณีความพยายามสร้างเรื่องหลอกลวงเกี่ยวกับแผนรณรงค์เลือกตั้งของฝรั่งเศส โดยการปลอมหนังสือพิมพ์ เลอ ซัวร์ ของเบลเยียมขึ้นมาอย่างแยบยล พร้อมกับบทความเท็จที่ว่า เอ็มมานูเอล มาครง ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศสรับเงินสนับสนุนจากซาอุดีอาระเบีย หรือการสร้างข่าวเท็จว่านายมาครงมีบัญชีธนาคารต่างประเทศในบาสามาส หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ “การโจมตีทวีตเตอร์” โดยเครือข่ายของบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งทวีตข้อความในเวลาเดียวกันและใช้แฮชแท็กเดียวกันเพื่อปล่อยข่าวลือเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของมาครง (องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, 2563: 54)

**3. ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย (malinformation)** หมายถึง ข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง แต่ถูกใช้เพื่อทำอันตรายแก่บุคคล องค์กร หรือประเทศ ตัวอย่างข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย คือ เหตุการณ์การปล่อยอีเมลของนายเอ็มมานูเอล มาครง ช่วงก่อนหน้าการเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศสรอบสอง ในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 โดยที่อีเมลนั้นเป็นของจริง แต่การปล่อยข้อมูลส่วนตัวในสื่อสาธารณะเพียงไม่กี่นาทีก่อนมาตรการสั่งห้ามรายงานข่าวการเลือกตั้งช่วงก่อนหน้าการลงคะแนนเสียง เป็นการปล่อยข่าวเพื่อสร้างความเสียหายแก่การรณรงค์หาเสียงของนายมาครง (องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, 2563: 55)

ทั้งนี้ ในงานนี้ได้อธิบายว่าคำว่า “ข่าวปลอม” ว่าไม่เพียงพอที่จะอธิบายขนาดของ “มลภาวะทางข้อมูลข่าวสาร” (information pollution) และคำนี้เป็นคำที่มีปัญหาและควรหลีกเลี่ยงที่จะใช้ ดังนั้น ในงานชิ้นนี้จึงแนะนำการใช้คำว่า “ข้อมูลที่ผิด” (misinformation) และข้อมูลที่บิดเบือน (disinformation) ในการอธิบายแทนปรากฏการณ์ข่าวปลอมโดยส่วนใหญ่แล้วจะสะท้อนลักษณะข้อมูลข่าวสารในสองแง่มุมนี้

ในงานศึกษาของ Egelhofer & Lecheler (2019) อธิบายว่าข่าวปลอมเป็นปรากฏการณ์สองมิติ โดยแบ่งข่าวปลอมเป็น 2 รูปแบบได้ ข่าวปลอมในฐานะประเภท (fake news as genre) กับข่าวปลอมในฐานะสัญลักษณ์ (fake news as label)

**1. ข่าวปลอมในฐานะประเภท (fake news as genre)** คือ ข้อมูลที่บิดเบือนที่ถูกสร้างโดยตั้งใจ โดยมีข้อเท็จจริงน้อย มีการเชื่อมโยงกันอย่างผิด มีเนื้อหาที่ทำให้เข้าใจผิด มีเนื้อหาที่ถูกสร้างขึ้นมา ใช้ผิดบริบท และเป็นเนื้อหาปลอม แต่มีรูปแบบการนำเสนอแบบวารสารศาสตร์ มีโครงสร้างชัดเจน เช่น (พาดหัวข่าว เนื้อหา รูปภาพ) และมีเจตนาที่จะหลอกลวงทั้งในทางการเมือง เงิน หรือเพื่อปลุกปั่น

**2. ข่าวปลอมในฐานะสัญลักษณ์** คือ ข้อมูลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการลดทอนความชอบธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการทำให้ข้อมูลเป็นอาวุธ (weaponization)

ในงานศึกษาของ Turcilo and Obrenovic (2020) อธิบายว่า การอธิบายว่าข่าวปลอม คือ ข้อมูลที่ผิด (misinformation) ข้อมูลที่บิดเบือน (disinformation) และข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย (malinformation) สามารถอธิบายรวมกันภายใต้คำเดียวว่า “ความปั่นป่วนของข้อมูลข่าวสาร” (information disorder) เพราะทั้งสามอย่างสามารถอธิบายภายใต้กระบวนการทัศนในเชิงความปั่นป่วนได้ เพราะว่าทั้งหมดเป็นรูปแบบของข่าวปลอม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปลุกปั่นสาธารณชน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผิดโดยตั้งใจ

และสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์บางประการ ส่วนในงานศึกษาของ Anderau (2021) ได้อธิบายว่า ข่าวปลอมคือข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เข้าใจผิดโดยตั้งใจและนำเสนอเป็นข่าว โดยที่ความไม่ถูกต้อง (falsity) อาจจะไม่ใช่เงื่อนไขที่จำเป็นของสิ่งที่เรียกว่าข่าวปลอม แต่สิ่งที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ คือ “เจตนา” (intentionality)

## แนวการจัดการข่าวปลอม: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ

ข่าวปลอมกำลังกลายเป็นปัญหาสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคมในหลายประเทศ วิธีการจัดการข่าวปลอมในโลกนี้มีวิธีที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในงานศึกษาของพรราชสีมา (2563) ได้ทำการศึกษาสารวจแนวทางในการจัดการการแพร่กระจายของข่าวปลอม ข้อมูลที่ผิด และข้อมูลที่บิดเบือนของประเทศต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบ และพบว่าในการจัดการข่าวปลอมในโลกนี้ มีอยู่ 5 แนวทางหลัก ได้แก่

### 1. แนวทางกฎหมายและการกำกับดูแล (Legislative and regulatory approach)

ในหลายประเทศมีการออกกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเดิมให้ครอบคลุมข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือน บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อจัดการกับผู้เผยแพร่ข้อมูล รวมทั้งมีการกำหนดให้บริษัทเทคโนโลยีรับผิดชอบต่อการแพร่กระจายข้อมูลที่ผิด และข้อมูลที่บิดเบือนในบางกรณี โดยนำเนื้อหาที่เป็นปัญหาออกอย่างรวดเร็ว และมีการปรับหรือจำคุกในกรณีที่ไม่สามารถควบคุมได้

เนื้อหาของข่าวที่เป็นปัญหาและต้องมีการจัดการนั้นมีการนิยามแตกต่างกันไปในหลากหลายประเทศ เช่น “ข้อมูลเท็จ” ใช้ในเคนยา มาเลเซีย สิงคโปร์ และกัมพูชา, “ข้อมูลที่สร้างความไม่สงบในสังคมหรือกระทบต่อความมั่นคง” ซึ่งใช้ในรัสเซีย, “การนำเสนอข้อมูลเท็จในรูปแบบข่าว” ใช้ในฟิลิปปินส์, “การสื่อสารเพื่อสร้าง

ความเกลียดชัง” ใช้ในเยอรมนี อิสราเอล และโครเอเชีย หรือการกำกับดูแลข้อมูล ในช่วงเวลาสำคัญ เช่น การเลือกตั้ง ใช้ในบราซิล ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ หรือการออกกฎหมายให้บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ซื้อโฆษณาออนไลน์ รายจ่าย และการเผยแพร่โฆษณาออนไลน์ หรือการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจรัฐ เช่น การปราบปราม “ข่าวลือ” ในจีน ปี ค.ศ. 2013 ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ต้องลบเนื้อหาที่มีลักษณะถูกจัดประเภทว่าเป็นข่าวลือ ได้แก่ สั่นคลอน ศีลธรรมและระบบสังคมนิยม เป็นข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ ยังมีการกำกับดูแลรูปแบบอื่น ๆ เช่น การตั้งคณะทำงานหรือองค์กรเฉพาะด้านเพื่อศึกษาและเฝ้าระวังข้อมูลที่สร้างความเข้าใจผิดและเป็นอันตรายต่อสังคม ตัวอย่างเช่น การตั้งหน่วยการสื่อสารเพื่อความมั่นคงในสหราชอาณาจักร หลังจากสอบสวนพบว่าการแทรกแซงการลงประชามติเรื่องการออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) จากรัสเซีย โดยการส่งข้อมูลบิดเบือนผ่านบัญชีสื่อสังคมออนไลน์, การตั้งหน่วยเหตุสาธารณะในช่วงเลือกตั้งในแคนาดาเพื่อเฝ้าระวังการแพร่กระจายข้อมูลบิดเบือน และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หรือในระดับระหว่างประเทศ ก็มีตัวอย่างของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อต่อต้านข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือน เช่น คณะทำงาน East StratCom Task Force ของสหภาพยุโรป หรือการลงนามร่วมกันของรัฐบาลในประเทศอาเซียนเมื่อปี 2018 ในการสร้างความรับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารในยุคดิจิทัล ซึ่งข่าวปลอมเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจนี้ ด้วยเช่นกัน

อีกแนวทางหนึ่งของการกำกับดูแลเนื้อหาข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือน คือ การเสนอให้ภาคเอกชนสร้างระบบและกลไกในการเฝ้าระวังที่ชัดเจนและจริงจังขึ้น เพื่อสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการใช้สื่อสังคมออนไลน์ที่เหมาะสมกว่าการใช้แรงจูงใจ



ด้านกำไร เช่น การให้คุณค่าและสนับสนุนผู้ดูแลเนื้อหา, การสร้างเงื่อนไขการใช้บริการที่ส่งเสริมสังคม, การพัฒนาเครื่องหมายรับประกันความน่าเชื่อถือหรือธงเตือน ในขณะที่เดียวกันภาคเอกชนก็มีแนวทางการกำกับดูแลตนเอง คือ การลดช่องทางและแรงจูงใจในการหารายได้โฆษณาของผู้สร้างข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือน เช่น Facebook ทบทวนแนวปฏิบัติในการซื้อโฆษณาทางการเมือง หรือ Twitter ประกาศเพิ่มความแม่นยำของอัลกอริธึมและอัปเดตแนวปฏิบัติของชุมชนเกี่ยวกับการโฆษณา

## 2. แนวทางการให้การศึกษาด้านการรู้เท่าทันสื่อ (Media literacy education approach)

ข่าวปลอมเป็นปัญหาที่มีการพูดถึงในระดับองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้เรียกร้องให้มีการสอนให้เด็กและเยาวชนรู้ว่าอะไรคือข่าวปลอม เนื่องจากแนวคิดการรู้เท่าทันสื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมด้วยการทำให้เห็นจุดบอดและอคติของตนเอง กระตุ้นให้เกิดความสงสัยใคร่รู้ต่อข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย และ ฝึกให้เด็กประเมินข้อมูลอย่างมีตรรกะและพิจารณามุมมองทางเลือกอื่น ๆ ก่อนที่จะนำไปสู่ข้อสรุป ส่วนองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ก็ผลิตคู่มือฝึกอบรมด้านวารสารศาสตร์และการรับมือข่าวปลอมและข่าวบิดเบือน รัฐบาลหลายประเทศก็มีโครงการให้การศึกษาด้านการรู้เท่าทันสื่อและสื่อดิจิทัลเป็นแนวทางในการต่อต้านข่าวปลอม ข้อมูลที่ผิด ข้อมูลที่บิดเบือน เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา ไนจีเรีย สวีเดน เดนมาร์ก

### 3. แนวทางตรวจสอบข้อเท็จจริง (Fact-checking approach)

แนวทางการพิสูจน์ข้อเท็จจริง (verification) และการตรวจสอบข้อเท็จจริง (fact-checking) เป็นแนวทางการรับมือข่าวปลอม ข้อมูลที่ผิด และข้อมูลที่บิดเบือนที่เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ทั้งการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น ในบราซิล เม็กซิโก สเปน, องค์กรสื่อ เช่น BBC AFP, บริษัทตรวจสอบข้อเท็จจริง เช่น Storyful, องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น PolitiFact, Snopes, เครือข่ายสมาชิกของ IFCN และภาคประชาสังคม เช่น ในอินโดนีเซีย, อินเดีย, ฟิลิปปินส์ โดยมีวิธีการตรวจสอบที่หลากหลายและผสมผสานระหว่างการใช้เทคโนโลยีและมนุษย์ เช่น การใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ การเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลเดิม การให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ การระดมกำลังจากผู้คน (crowdsourcing) เป็นต้น

### 4. แนวทางพัฒนาคุณภาพของวารสารศาสตร์ (Quality journalism' approach)

มีการอธิบายว่าปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข่าวปลอม ข้อมูลที่ผิด และข้อมูลที่บิดเบือนแพร่กระจายในวงกว้างอย่างรวดเร็ว คือ การที่ประชาชนไม่ไว้ใจสื่อเช่นเดิม เนื่องจากเห็นว่าองค์กรเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์หรือถูกแทรกแซงจากกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จนนำเสนอข่าวสารที่ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของตน จึงเชื่อในข้อมูลที่มีการส่งต่อผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยคนใกล้ชิด โดยไม่สนใจว่าต้นทางจะมาจากที่ใด อีกทั้งสื่อก็ไม่ได้ช่วยให้พลเมืองมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอเพื่อนำไปสู่การอภิปรายถกเถียงและตัดสินใจได้ และสื่อเองก็เป็น “เครื่องขยายเสียง” ที่ให้ข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือนแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว หรือบางกรณีก็เพิ่มความน่าเชื่อถือให้อีกต่างหาก แนวทางหนึ่งที่มีการนำเสนอในการจัดการกับการแพร่กระจายข้อมูลที่ผิดและ

ข้อมูลที่บิดเบือน คือ การพัฒนาให้สถาบันและงานวารสารศาสตร์มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นพื้นที่สาธารณะในสังคมประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5. แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีความรับผิดชอบ (*'Responsible technology' approach*)

ความร่วมมือกันระหว่างสถาบันทางวิชาการและผู้ให้บริการแพลตฟอร์มจะนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อจัดการกับข้อมูลที่บิดเบือน และอาจเป็นการพัฒนาทางออกที่ทุกแพลตฟอร์มสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ต่างจากการผลักดันให้อุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ เพราะอาจเป็นเพียงแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะแพลตฟอร์มใดแพลตฟอร์มหนึ่งเท่านั้น

#### 7.1.2. ข่าวดราม่าในความขัดแย้งทางการเมืองของไทย

##### 1) ข่าวลือในการชุมนุมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563

การชุมนุมทางการเมืองของมีอบคนรุ่นใหม่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. 2563 หนึ่งในเหตุการณ์สำคัญครั้งหนึ่งในการเคลื่อนไหวของมีอบในปี พ.ศ. 2563 คือ เหตุการณ์การชุมนุมในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ซึ่ง “คณะราษฎร 2563” แต่เดิมได้นัดหมายชุมนุมกันที่บริเวณแยกราชประสงค์ แต่ต่อมาเมื่อตำรวจหลายกองร้อยได้เคลื่อนเข้าสู่พื้นที่แยกราชประสงค์ ตั้งแนวสกัดไม่ให้ประชาชนชุมนุม จึงได้เปลี่ยนที่นัดหมายชุมนุมเป็นบริเวณแยกปทุมวัน ต่อมาตำรวจได้ประกาศให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุม และอ่านข้อกำหนด 3 ข้อตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือห้ามชุมนุมเกิน 5 คน จากนั้นตำรวจควบคุมฝูงชนพร้อมโล่และกระบองได้เคลื่อนขบวนจากแยกเฉลิมเผ่าไปบนถนนพระราม 1 มุ่งหน้าแยกปทุมวัน

บริเวณที่ผู้ชุมนุมกำลังรวมตัวกันอยู่ จากนั้นตำรวจได้ประกาศผ่านรถเครื่องขยายเสียงให้ผู้ชุมนุมกลับบ้านทันที พร้อมเคลื่อนรถฉีดน้ำแรงดันสูงเข้ามาใช้ในปฏิบัติการกระชับพื้นที่ ก่อนที่จะเริ่มสลายการชุมนุมด้วยการฉีดน้ำจากรถน้ำแรงดันสูง โดยผู้ชุมนุมบางส่วนได้กางร่มต้านแรงดันน้ำ ขณะที่บางส่วนก็เริ่มขว้างปาสิ่งของใส่ตำรวจ จากนั้นก็มี “น้ำผสมสารสีน้ำเงิน” ซึ่งมีกลิ่นคล้ายแก๊สน้ำตาใส่ผู้ชุมนุม ทำให้ผู้ชุมนุมและสื่อมวลชนมีอาการแสบตาและผิว ต่างคนต่างต้องนำน้ำดื่มมาล้างหน้าล้างตา ผลจาก “น้ำสีน้ำเงิน” ทำให้มวลชนเริ่มถอยร่น ขณะที่ตำรวจก็ค่อย ๆ รุกคืบควบคุมพื้นที่ได้มากขึ้นบริเวณห้างสยามพารากอนมาถึงสยามเซ็นเตอร์ จนแกนนำต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมเคลื่อนพลไปยังจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อหลีกเลี่ยงการบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุม (BBC Thai, 2563)

เมื่อผู้ชุมนุมบางส่วนได้เคลื่อนไปยังจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เริ่มปรากฏข่าวในสื่อสังคมออนไลน์ จากเพจเยาวชนปลดแอกว่า “ห้ามเข้าไปในจุฬา จุฬาเป็นพื้นที่ปิด ไม่ได้ปลอดภัย อาจมีการปิดล้อม!” (ซึ่งต่อมาเพจดังกล่าวได้มีการลบข้อความนี้ออกไป) และมีข่าวลืออื่น ๆ ในสื่อสังคมออนไลน์ เช่น มีการใช้กระสุนยางในการสลายการชุมนุมผู้ที่เข้าไปหลบอยู่ภายในพื้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมไปถึงการใช้กระสุนจริง ทำให้เกิดความแตกตื่นและโกลาหลอย่างมากในโลกออนไลน์ จนกระทั่งมีนิสิตที่อยู่ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างน้อย 2 คนออกมายืนยันว่า เรื่องดังกล่าวไม่เป็นความจริง โดยในเวลา 20.50 น. นายสิรภพ หรือแรปเตอร์ นิสิตคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ทำหน้าที่ประกาศให้คนกลับบ้าน ยืนยันผ่านบัญชีทวิตเตอร์ของ iLaw ว่าภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่มีคนถูกจับกุม อย่าเชื่อข่าวปลอมที่บอกว่ามีการสลายการชุมนุมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่ว่าจะจากเพจใดก็ตาม แม้แต่เพจเยาวชนปลดแอกที่แชร์ข้อความนี้ และยืนยันว่าไม่มีใครถูกจับกุม และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังคงเป็นพื้นที่ปลอดภัย และนายเนติวิทย์ โชติภัทร์ไพศาล

ได้ยืนยันผ่าน Twitter ของตนเองว่า

“ขอยืนยันว่า จุฬาฯ ปลอดภัย ครับ อย่าเชื่อและปล่อยข่าวลือ  
ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาภายในมหาวิทยาลัย” ก่อนที่ในเวลา 21.15 น.  
ของคืนวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 บัญชี Twitter อย่างเป็นทางการของ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้โพสต์ข้อความยืนยันว่า “กรุณาอย่าเชื่อข่าวลือ  
ข้อเท็จจริง คือ นิสิตและบุคลากรในจุฬาฯ ยังได้รับความปลอดภัย และ  
ได้ทยอยเดินทางกลับแล้ว 16 ตุลาคม 2563 21.15 น.”

รศ.เวียงรัฐ เนติโพธิ์ รองคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ได้บันทึกถึงเหตุการณ์การชุมนุมและการช่วยเหลือผู้ชุมนุมที่ส่วนใหญ่เป็นนักเรียน  
นิสิตนักศึกษาที่ถูกสลายการชุมนุมและมาเข้ามาหลบในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 โดยมีใจความสำคัญตอนหนึ่งกล่าวถึงบทเรียนสำคัญ  
ในวันนั้นว่า “ต้องไม่พูดข่าวลือเลย ทั้ง ๆ ที่ข่าวนั้นส่งมาตลอดเวลาว่าให้ระวัง  
มีการใช้กระสุนยางยิงมาในมหาวิทยาลัย มีคนบาดเจ็บ และข่าวอื่น ๆ อีกมากมาย”  
โดย รศ. เวียงรัฐ ได้บันทึกเหตุการณ์การชุมนุมไว้ว่า

“กลับบ้านแล้วเพิ่งมาเห็นโพสต์นี้ ขอบันทึกเหตุการณ์ของคืนนี้  
ในสิ่งที่ข้าพเจ้ามองเห็นดังนี้นะคะ”

เบื้องต้นเลยต้องขอแก้ข่าวว่าไม่ได้พูดว่า “ได้รับคำสั่งจากอธิการบดี”  
แต่เมื่อข่าวออกไปแล้วก็มีการทวีตต่อ ๆ กันจนเกินกว่าจะแก้แล้ว ข้าพเจ้า  
ไม่รู้จักท่านอธิการบดีเป็นการส่วนตัว และไม่เคยได้รับคำสั่งจากท่าน บริบท  
ตอนนั้นคือมีนักเรียนนักศึกษาหนีเข้ามาหลบในคณะรัฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก  
และมีการตื่นตระหนก มีการวิ่ง มีการล้ม บาดเจ็บ เนื่องจากมีข่าวลือต่าง ๆ

นานานว่า มีตำรวจปิดล้อมจุฬาฯ ไว้ มีตำรวจบุกเข้ามาใช้กระสุนยิงคนในจุฬาฯ มีการล้อมปราบ ทำให้ข้าพเจ้าต้องหาเครื่องเสียงและขึ้นยืนพูดว่า ที่นี่คือ เซฟโซน ขอให้ทุกคนพักผ่อน เช็กข่าว รวมตัวกันอยู่ก่อน ระหว่างนั้นก็โทรถาม ท่านผู้ช่วยอธิการบดีด้านกิจการนิสิตว่าจุฬาฯ ปลอดภัยหรือไม่ ทางผู้บริหาร ด้านกิจการนิสิตได้ประสานกับ รปภ.ของมหาวิทยาลัยรอบ ๆ และยืนยันว่า ไม่มีเหตุร้ายแรง ที่นี่ปลอดภัย ข้าพเจ้าจึงเน้นย้ำว่า “ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ยืนยันว่าตำรวจไม่ได้บุกเข้ามา”

แน่นอนว่าเหตุการณ์วันนี้เป็นวันที่เลวร้ายที่สุดอีกวันหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่เหตุการณ์เล็ก ๆ ในวันนี้ทำให้ข้าพเจ้าภูมิใจในการทำงานในจุฬาฯ ในคณะรัฐศาสตร์ และรับผิดชอบด้านกิจการนิสิต ดังจะขอเล่าต่อไปนี้

ตั้งแต่เมื่อวาน (15 ตุลาคม) ที่มีการชุมนุมที่ราชประสงค์ ทางคณะจุฬาฯ (นิสิตที่เป็นแกนนำของจุฬาฯ) ได้ประสานกับสโมสรมนินิสิตรัฐศาสตร์ ว่าจากการประเมินสถานการณ์น่าจะมีเหตุรุนแรง เขาขอเลือกที่จะเปิดพื้นที่จุฬาฯ ให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย โดยประสานกับองค์กรบริหารลโมสรมนินิสิตจุฬาฯ (อบจ.) และมหาวิทยาลัยให้เปิดพื้นที่มหาวิทยาลัยเป็นเซฟโซน จึงได้จัดกิจกรรมเล็ก ๆ ที่สนามหญ้าหน้าหอประชุมใหญ่ ตอน 17.00 น. กล่าวปราศรัยให้กำลังใจคนที่ไปร่วมที่ราชประสงค์ เมื่อข้าพเจ้ากลับมาจากการสังเกตการณ์ที่ราชประสงค์ พวกเขาก็ยังปักหลัก เล่นดนตรี คุยปราศรัยสบาย ๆ ที่สนามหญ้า บรรยากาศชิล ๆ มีคนเหลืออยู่ไม่ถึง 50 คน ข้าพเจ้ากับ อ.พวงทอง เลยแนะนำแกนนำว่า กลับเถอะ พวกเขาบอกว่าไม่กลับจนกว่าราชประสงค์จะเลิก เขาจึงรอจนมีการยุติการชุมนุมตอน 22.00 น. แล้วจึงกลับกัน

ความคิดพื้นที่ปลอดภัยไม่ได้ใช้จริง ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี วันนี้พวกเขา ก็ซั๊กซัอมแบบเดิม แต่คิดว่าไม่ได้ใช้แน่ ๆ ข้าพเจ้าเองก็ไปสังเกตการณ์ชุมนุม เห็นแต่นักเรียนเต็มไปหมด จึงคิดในใจว่าไม่น่ามีการใช้ความรุนแรง จึงชวน อ.สิริพรรณ ที่ไปด้วยกันไปกินส้มตำ พออ่านทวิตเตอร์ว่า มีการใช้น้ำฉีด สลายผู้ชุมนุม ข้าพเจ้าจึงชวนกันเดินมาดูที่ถนนพญาไท ระหว่างนั้นมีผู้ชุมนุม วิ่งแตกตื่น ทกล้ม เราจึงตะโกนเข้าไปจุกพาได้ เข้าไปจุกพาได้ หลายคนถามว่า ไปทางไหน และมีการ์ดของการชุมนุมมาตะโกนบอกว่าไม่มีอะไร ไม่มีอะไร ตำรวจถอยแล้วกลับเข้าชุมนุมได้ ตอนนี้มีคนที่กลับเข้าไปชุมนุมเยอะมาก และมีคนที่เดินออกมาทางจุกพาส่วนหนึ่ง

ระหว่างทางจะมีนิสิตอาสา คอยบอกทาง แนะนำประตูที่เปิดให้คน เข้าไปหลบ มีคนคอยบอกว่าห้องน้ำอยู่ไหน ไปรวมกันที่ลานจุลจักรพงษ์ได้ (ลานที่นิสิตใช้ทำกิจกรรม ใกล้ศาลาพระเกี้ยว) หรือจะไปที่รัฐศาสตร์ก็ได้ ข้าพเจ้าก็ช่วยตะโกนบอกว่าไปรัฐศาสตร์ออกอ้งรี และเดินไป MRT สีลม หรือ BTS ศาลาแดงได้ ค่อย ๆ ไปไม่มีอันตราย ระหว่างนั้นมีทั้งคนที่เดิน มีทั้งคนที่ขอพักตรงลานจักรพงษ์ และมีคนที่สับสนถามทาง ข้าพเจ้า จึงมุ่งหน้ามาคณะรัฐศาสตร์

พอมาถึงบริเวณคณะก็มีคนหลบอยู่ประปราย มีลูกศิษย์ทักทาย ส่งเสียงเฮฮา ข้าพเจ้าก็ไปทัก แล้วมีธุระด่วนข้าพเจ้าต้องขึ้นไปเอาเอกสาร ที่ห้องทำงานชั้น 8 เมื่อไปถึงข้างบนได้สัก 10 นาที (ไม่ได้ดูนาฬิกาเลยว่า กี่โมง) มีคนวิ่งแตกตื่นมาทางรัฐศาสตร์ ส่งเสียงโห่ร้องด้วยความตระหนก ความโกรธ ข้าพเจ้าหยิบโทรศัพท์มาดู ปรากฏว่าคนโทรมาเทียบ เนื่องจาก ข้าพเจ้าเป็นรองคณบดีด้านกิจการนิสิต เขารอการตัดสินใจของข้าพเจ้า

ในจำนวนนั้นมี อ.ประจักษ์ จากธรรมศาสตร์ที่เดินมาที่คณะด้วยแล้วหาเราไม่เจอ

เมื่อลงมาเห็นว่าคนมาที่คณะเยอะมาก ๆ ส่วนใหญ่เป็นนักเรียน นักศึกษา นิสิตในจุฬาฯ เราก็ช่วยกันตะโกนว่าที่นี่ปลอดภัย ที่นี่ปลอดภัย โปรดอย่าวิ่ง ไม่ต้องวิ่ง แล้วขอให้ทางเจ้าหน้าที่คณะหาลำโพงกับไมค์มาให้ เมื่อได้แล้วข้าพเจ้าก็ขึ้นไปยืนพูดบนที่นั่งหน้าคณะ แต่เมื่อจับไมค์จะมีคนให้ ชาวต่าง ๆ นานา จึงเป็นที่มาที่ข้าพเจ้ายืนยันว่าที่นี่ปลอดภัย ที่นี่ปลอดภัย ขอให้ดื่มน้ำ พักผ่อน เช็กข่าว แล้วเดี๋ยวค่อยว่ากันว่าจะไปไหนต่อ

ข้าพเจ้าโชคดีที่มีกลุ่มนิสิตที่น่ารัก และเก่งมาก ๆ คือสโมสรนิสิต คณะรัฐศาสตร์ นิสิตคณะจุฬา นิสิตจาก อบจ. และยังมีเพื่อนร่วมงานที่น่ารัก อ.เปี้ยก อ.หยิน อ.จอน มม. ปป. และมี อ.ประจักษ์ (ที่เราแซวกันว่าเป็น visiting scholar คือนี่) กับน้องเฟิร์สมาร่วม ทุกคนทำงานขันแข็ง เพราะเรากำลังเจอกับคนที่หนีมาหลบด้วยความตระหนก เบียดผน โกรธ หิวน้ำ กลัว จำนวนหลายร้อยคน รวมเข้าออกแล้วอาจจะถึงพันกว่าคนได้

ระหว่างที่ข้าพเจ้าขึ้นพูดให้ความมั่นใจ มี อ.ประจักษ์มาช่วย เป็นช่วง ๆ ทีมงานที่เล่ามาก็แปรคณะรัฐศาสตร์ให้เป็นที่พักพิงหลบภัยอย่าง สมบูรณ์ในเวลา 3 ชม ระหว่างนั้นท่านรองคณบดีที่ดูแลด้านอาคารสถานที่ โทรมาบอกว่าตึกหนึ่งตึกสองให้เปิดห้องเรียนให้หมด ให้เปิดแอร์ใครจะนอนก็ได้ ห้องน้ำเปิดตลอด 24 ชั่วโมง เราก็ได้มัมพยาบาล ที่มีนิสิตแพทย์มาช่วย มีมัมแจกน้ำดื่ม และอาหาร มีเสื้อผ้าแห้งขนลงมาเป็นลัง ๆ (เสื้อผ้ากิจกรรม ที่รอขายของนิสิตในคณะ) และเมื่อมีนิสิตปริญญาโทเล็กเรียนตอน 21.00 เราก็ได้ขอให้รับน้อง ๆ กลับบ้าน ปรากฏว่าพี ๆ ใจดี บอกเส้นทางว่าไปไหนบ้าง ช่วยไปได้หลายสิบคน หลังจากนั้นก็มีคนมาบอกว่าทางเดินไปปีที่เอสคาลาดง



ปลอดภัย (แม้ในทวิตเตอร์จะมีข่าวว่ามีคนดักตี มีตำรวจดักจับ) เราจึงจัดกลุ่มเป็นสาย ๆ ให้ทยอยกันเดินเท้ากลับไปขึ้นรถไฟกลับบ้าน โดยแต่ละกลุ่มจะมีคนที่รู้ทางนำ ในที่สุดปฏิบัติที่สำคัญคือส่งคนกลับบ้าน ด้วยวิธีหาอาสาสมัครส่วนตัว และคนนำทางไปบีทีเอส

ระหว่างนั้นมีการเรียกรถพยาบาลมารับคนที่ล้มลง 2 คน เหมือนเป็นลม แต่ตอนประณมพยาบาลมีอาการหนักพอสมควร ข้าพเจ้าหวังว่าน้องทั้งสองจะปลอดภัย

แล้วคนที่ไม่มีที่פקละ น้องเฟิร์สได้ใช้แอปพหาคที่פקฟรี มีคนใจดีให้ที่פקฟรี และเอารถมารับ ส่งคนไปได้ 2 ชุดใหญ่ ๆ รวมกันน่าจะยี่สิบกว่าคน

จนในที่สุดมีคนรู้ว่าที่นี่มีคนรอความช่วยเหลือ มีคนใจงามขับรถ (แพง ๆ) มารับ มี อ.ท่านหนึ่งจากคณะอื่นเอารถเบนซ์มาตระเวนรับส่งน้อง ๆ หลายเที่ยว ให้ภรรยาขึ้นรอรวบรวมน้อง ๆ แล้วขับไปกลับมา จนสุดท้ายพาคนอื่นอีก 4-5 คนไปส่งรังสิตทิศทางบ้าน อ.ท่านนั้น มี น.ศ.ธรรมศาสตร์ได้กลับที่פקอย่างปลอดภัย และมีน้ำดื่มมาลงที่คณะเป็นจำนวนมหาศาล คนที่เป็นแรงสำคัญในการขนน้ำ คือนิลิตลโมสร และชมรมฟุตบอลของคณะรัฐศาสตร์ (ช่วงแรกเขาไม่เปิดประตูให้รถเข้า เนื่องจากเกรงว่าจะมีผู้แอบแฝงเข้ามา จึงต้องวิ่งตากฝนไปขนมาจากประตู)

เราจึงเรียกคนที่פקผ่อนอยู่ในห้องเรียนต่าง ๆ ให้ออกมา เพื่อกลับบ้าน จะได้ปลอดภัย ถ้าตึกกว่านี้เราไม่รู้ว่าจะหาทางเดินจะเป็นอย่างไร จนเสร็จสิ้นภารกิจเวลาประมาณ 23.00 น. ขอขอบคุณอาสาสมัครทุก ๆ คน ขอขอบคุณผู้บริหารคณะและมหาวิทยาลัยที่ให้ข่าวที่ยืนยันได้ ขอขอบคุณ รพ.มหาวิทยาลัยทำหน้าที่สมกับ “ร ป ภ” จริง ๆ

บทเรียนที่ได้จากงานนี้และคิดว่าข้าพเจ้าโชคดีที่ตัดสินใจถูกต้องคือ  
ต้องไม่พูดข่าวลือเลย ทั้ง ๆ ที่ข่าวนั้นส่งมาตลอดเวลาว่าให้ระวัง มีการใช้  
กระสุนยางยิงมาในมหาวิทยาลัย มีคนบาดเจ็บ และข่าวอื่น ๆ อีกมากมาย

ผ่านไปอีกหนึ่งคืนสำหรับการต่อสู้เพื่อโลกที่ดีกว่าของพวกเขา  
หลายคนถูกจำกัดเสรีภาพ หลายคนบาดเจ็บ หลายคนตามหาน้อง  
ตามหาเพื่อน ตามหาพี่

“ขอประณามและวิงวอนเจ้าหน้าที่รัฐหยุดใช้ความรุนแรงและ  
คุกคามประชาชน” (มติชนออนไลน์, 2563)

นอกจากนี้ บัญชี Twitter ของ The Reporters กล่าวถึงข่าวที่ปรากฏในโลก  
ออนไลน์ว่ามีการบั่นทอนหัวใจผู้พิทักษ์เด็กหลายคนเนื่องจากถูกแก๊สน้ำตาจนหายใจไม่ออก  
โดยอ้างถึงการรายงานข่าวของฐปณีย์ เอียดศรีไชย โดยยืนยันว่าข่าวนี้เป็นข่าวปลอม  
ไม่เคยมีการรายงานข่าวตามที่ถูกกล่าวอ้าง โดยมีการรายงานข่าวผ่านทางเพจ  
The Reporters และเผยแพร่ทางสื่ออื่น ๆ ของตนเองไม่เท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำ  
สัญญาณภาพ เสียง ไปใช้เผยแพร่ร่วมกับช่องทางอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจาก  
ทำให้เกิดความเสียหาย

ข่าวปลอมอีกข่าวหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงกันเป็นวงกว้างในสื่อสังคมออนไลน์  
คือ คลิปวิดีโอรถพยาบาลที่ถูกสกัดกั้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ให้ผ่านพื้นที่ และ  
มีการส่งต่อข้อความกันว่าคนที่อยู่ในรถพยาบาลนั้นเป็นแม่ลูก และเสียชีวิตแล้ว  
ซึ่งได้ทำให้เกิดกระแสและพูดถึงกันอย่างมาก เมื่อปรากฏข่าวถูกส่งต่อในโลกออนไลน์  
จนเป็นกระแสในวงกว้าง ต่อมา เจ้าหน้าที่ชันสูตรรถพยาบาลคันดังกล่าว ได้เปิดเผยว่า

“กรณีคลิปที่มีการแชร์กันในโลกออนไลน์ที่เจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ผ่านว่า ไปปรับผู้ป่วย เป็นผู้หญิงอายุประมาณ 80 ปี จากชุมชนเทพประทาน เขตคลองเตย เพื่อไปโรงพยาบาลตำรวจ โดยใช้เส้นทางพระราม 4 มุ่งหน้าศาลาแดง แต่ไปเจอเจ้าหน้าที่ตั้งแบรีเออร์กระชับพื้นที่ ก็ได้เจรจา แต่เจ้าหน้าที่ไม่ให้ผ่าน จึงใช้เส้นทางหลังสวนแล้วไปทางชิดลม ก็เจอจุดควบคุมพื้นที่จึงไปที่ประตูน้ำ แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่ให้ผ่าน จึงกลับมาที่ชิดลม เจรจากับเจ้าหน้าที่อีกครั้งก็ยอมให้ผ่าน ไปส่งโรงพยาบาลตำรวจ ผู้ป่วยอาการปลอดภัย” (Springnews, 2563)

จากกรณีการแพร่กระจายของข่าวปลอมในเหตุการณ์การสลายการชุมนุม ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ดร.พรชชาติ กุหลาบ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นว่า สถานการณ์การชุมนุมจะเกิดข้อมูลบิดเบือน และข้อมูลผิดพลาดมักเกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์กำลังซบเซา และผู้คนที่ต้องการข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากช่องทางระหว่างบุคคล สื่อมวลชนไม่สามารถรายงานสถานการณ์ได้ จึงรายงานเพียงบางส่วน หรือไม่ได้รายงานเลย เนื่องจากปัญหาทางเทคนิค กำลังคนในพื้นที่ หรือนโยบายองค์กร เช่น ระหว่างผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวน อาจเกิดการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ หรือช่วงที่มีการสลายการชุมนุม อย่างเช่นเหตุการณ์ ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 มีการแชร์ในทวิตเตอร์ว่ามีการใช้กระสุนยางยิงประชาชน ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งไม่มีหน่วยงานทางการออกมาให้ข้อมูลว่าจริงหรือเท็จ ต่อมาตัวแทนผู้ชุมนุมจึงพยายามสื่อสารผ่านช่องทางทั้งทางส่วนตัว และสื่อมวลชนว่า ไม่พบการยิงกระสุนยาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังเป็นพื้นที่ปลอดภัย อีกทั้งอาจมีการสร้างข้อมูลบิดเบือน เพราะคาดเดาได้ว่าจะเกิดปฏิกิริยาตอบสนองอย่างมาก ทั้งจากกลุ่มที่มีความเห็นเหมือนกัน และความเห็นต่างกัน ตามมาด้วยการสร้างเนื้อหา

ส่งต่อ และแสดงความคิดเห็นด้วยข้อมูลบิดเบือนทั้งแบบข้อความ โดยใช้ภาพเหตุการณ์จริง แต่มีข้อความที่เป็นเท็จ หรือจับแพะชนแกะ โดยใช้ภาพเหตุการณ์จริงกับเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจผิด (ประชาชาติธุรกิจ, 2563)

นอกจากนี้ ดร. พรรชาสิริ ยังได้มีข้อเสนอไปยังรัฐบาล จากเหตุการณ์สลายการชุมนุมในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 และการแพร่กระจายของข่าวปลอมจากเหตุการณ์ดังกล่าวว่า

1) “ไม่ปิดกั้น” ลิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสาร เสรีภาพสื่อ และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพราะการปิดกั้นช่องทางและการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารจะยิ่งทำให้ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลผิดพลาด และข่าวลวงถูกผลิตและแพร่กระจายได้รวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากไม่มีการร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยพลเมืองและสื่อมวลชน

2) ภาครัฐต้องไม่แสดงบทบาทเป็นผู้ชี้ว่าข้อมูลใดเป็นจริง-เท็จเพียงผู้เดียว (arbiter of truth) เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ หากรัฐต้องการให้ประชาชน (ทั้งที่สนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์) ไว้วางใจและรักษาความชอบธรรมในการคลี่คลายความขัดแย้ง ควรเปิดช่องทางการสื่อสารและเวทีในการสื่อสาร โดยไม่ใช้อำนาจรัฐปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น ปฏิบัติต่อผู้วิพากษ์วิจารณ์อย่างยุติธรรม รับฟัง และนำข้อมูลจากผู้วิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ ไปแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง

3) หากต้องการจัดการกับการแพร่กระจายของข้อมูลบิดเบือน/ผิดพลาด ข่าวลวง ควรใช้กลไกปกติของผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม คือ report ข้อมูลที่คิดว่าเป็นเท็จหรือผิดกฎหมายเพื่อให้แพลตฟอร์มไปตรวจสอบ

ตามขั้นตอนเหมือนในประเทศอื่น ๆ รัฐต้องไม่ใช้อำนาจรัฐในการกดดัน ให้แพลตฟอร์มปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และ

4) ควรส่งเสริมให้แพลตฟอร์มและภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งเอกชน ประชาสังคม และประชาชน ในการพัฒนากลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริง และยับยั้งการแพร่กระจายข้อมูลบิดเบือน/ผิดพลาด ข่าวดวง ทั้งในทาง เทคโนโลยี และกระบวนการ fact-checking ที่ได้มาตรฐานและโปร่งใส ตามหลักสากล (ประชาชาติธุรกิจ, 2563)

กรณีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เป็นหนึ่ง ตัวอย่างในอีกหลาย ๆ เหตุการณ์ในห้วงเวลาของความขัดแย้งทางการเมือง ที่จะเห็นได้ว่า ชาวปლოมมีผลต่อปฏิกิริยาตอบสนองทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และยังทำให้ ความขัดแย้งลุกลามไปเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมได้เช่นเดียวกัน

## 2) การกำกับควบคุมชาวปლოมโดยรัฐ

ในด้านหนึ่ง ชาวปლოมเป็นปัญหาอย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะการส่งต่อข้อมูลที่บิดเบือน ข้อมูลที่บิดเบือน ย่อมทำให้เกิดปฏิกิริยา และยิ่งลุกลามทำให้ความขัดแย้งลุกลาม อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในยุคสมัยที่สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทอย่างสำคัญ ในชีวิตประจำวันในการส่งต่อข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งทำได้อย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาไม่กี่วินาที แต่ในขณะเดียวกัน ชาวปლოมในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาแต่เฉพาะ “เนื้อหา” ของชาวปლოมเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งที่เป็น ปัญหาเช่นเดียวกัน คือ การกำกับควบคุมชาวปლოมจากภาครัฐ หากเนื้อหาชาวปლოม สร้างความแตกแยกและความขัดแย้งในสังคม วิธีการจัดการชาวปლოมของภาครัฐเอง อาจจะนำไปสู่การสร้าง ความแตกแยกและความขัดแย้งในสังคมเช่นเดียวกัน

ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามีงานศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการกำกับควบคุมข่าวปลอมในประเทศไทยบ้างแล้ว

ในงานศึกษาของ Janjira (2022) ได้ศึกษาข้อมูลจากศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมประเทศไทย (Anti-Fake News Centre Thailand) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าข่าวใดเป็นข่าวปลอมนั้น จากการสำรวจข้อมูลระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2565 พบว่ามีข่าวจำนวน 244 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในจำนวนทั้งหมด 244 เรื่องนี้ ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมได้ระบุว่า 148 เรื่องเป็นข่าวปลอม 64 เรื่องเป็นข่าวจริง และ 23 เรื่องเป็นข่าวที่ถูกบิดเบือน โดยในจำนวน 148 เรื่องนี้ สามารถจัดแบ่งได้เป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) เศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน 2) การบริการสาธารณสุข 3) สาธารณสุข 4) ข่าวทางราชการทั่วไป รวมถึงข่าวที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และ 5) ศาสนา ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่าข่าวปลอมเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและสาธารณสุขมีลักษณะโดดเด่น เพราะความตื่นตระหนกในเรื่องโรคระบาดโควิด-19, การไม่เชื่อถือในข้อมูลข่าวสารที่เป็นทางการในมาตรการเกี่ยวกับโควิด-19 และความสิ้นหวังในทางเศรษฐกิจ จากการสูญเสียรายได้และการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น ในงานศึกษานี้ตั้งข้อสังเกตว่า ข้อมูลของศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมดูจะ “เป็นกลาง” และ “ถูกต้อง” ในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณสุขและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่เมื่อไรที่เป็นข่าวที่มีผลกระทบทางการเมืองต่อความชอบธรรมของรัฐบาล จะกลายเป็นอีกเรื่องหนึ่ง พร้อม ๆ กับการติดตามของศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ก็มีมาตรการทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ลงโทษผู้ส่งต่อข่าวปลอมด้วยเช่นกัน ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสยบเสียง

วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ในงานศึกษานี้ระบุว่า ระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2564 ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมรายงานว่าคนไทยแชร์ข่าวปลอมกันมากกว่า 23 ล้านครั้ง ในจำนวนนี้ มีผู้ถูกดำเนินคดีด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ 1,193 คน ในงานศึกษานี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อควบคุมข่าวปลอม สามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ในการเซ็นเซอร์และปราบปรามผู้เห็นต่าง และการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบนี้ จะทำให้ความเชื่อถือในกลไกรัฐที่ควรจะใช้เพื่อจัดการข้อมูลที่บิดเบือน กล่าวยกย่องหนึ่งข่าวปลอมเป็นลูกทำให้เป็นอาวุธ (weaponisation) และถูกทำให้เป็นการเมือง (politicisation)

ในงานศึกษาของ Pattamon & Ric Neo (2021) ได้อธิบายว่า “ข่าวปลอม” ได้ถูกทำให้กลายเป็นเรื่อง “ความมั่นคงแห่งชาติ” (national security) โดยเฉพาะในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2562 เมื่อพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารบก ในเวลานั้น ได้กล่าวถึงภัยคุกคามในปัจจุบันว่ากองทัพกำลังทำสงครามแบบผสม (hybrid war) และ “ข่าวปลอม” กำลังทำให้เยาวชนคนไทยรุ่นใหม่ต่อต้านกองทัพ และสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งในเวลาต่อมา ตามมาด้วยการตั้งศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในงานศึกษานี้พบว่า การใช้กฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ได้นำไปสู่ข้อสงสัยว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามผู้เห็นต่างและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือไม่ คำว่า “ข่าวปลอม” นั้นขาดนิยามที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในประเทศไทย และการ “ประกอบสร้าง” (construction) ข่าวปลอมให้เป็นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ก็เป็นการอนุญาตให้รัฐใช้กฎหมาย “ข่าวปลอม” ในการปราบปรามผู้เห็นต่างและเซ็นเซอร์เสียงต่อต้าน

ในงานศึกษาของ Janjira (2021) ได้นำเสนอว่าประเทศไทยใช้วิธีการจัดการข้อมูลที่บิดเบือนโดย “ทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง” (securitization) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายประเด็นที่ควรจะเป็นเรื่องการเมือง จากพื้นที่ทางการเมืองปกติ ไปสู่พื้นที่เรื่องความมั่นคง ซึ่งเมื่อเรื่องข่าวปลอมถูกทำให้เป็นเรื่องภัยคุกคามเรื่องความมั่นคงแล้ว กระบวนการในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีการปรึกษาหารือทางการเมือง ซึ่งการทำให้เรื่องข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือนกลายเป็นเรื่องความมั่นคงนั้น ตัวแสดงทางความมั่นคงต่าง ๆ เช่น กองทัพ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสถาบันคลังสมองด้านความมั่นคง อาจกำหนดเรื่องการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารแตกต่างจากรูปแบบที่เป็นทางการของภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งภัยคุกคามนี้ ควรเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญที่จะกำหนดว่าอะไรเป็นสิ่งที่ “ถูกต้อง” หรืออะไรเป็นสิ่งที่ “ผิด” การเคลื่อนย้ายประเด็นนี้จากอาณาบริเวณทางนโยบายของการเมืองปกติไปสู่พื้นที่เรื่องความมั่นคง ทำให้ตัวแสดงทางด้านความมั่นคงต้องขอสาธารณชนในการ “ให้อำนาจ” แก่ตนเองอย่างกว้างขวางในการจัดการภัยคุกคามของข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือน

ในงานศึกษาของ Schuldt (2021) ซึ่งศึกษาเรื่องการทำสงครามกับข่าวปลอม โดยศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยหน่วยงานของรัฐในมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย โดยในกรณีของไทยนั้น งานศึกษานี้ได้อธิบายว่า กฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการข่าวปลอมคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งถูกแก้ไขใหม่โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2560 และประกาศใช้เป็น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยการกำหนดโทษผู้ส่งต่อข้อมูลอันเป็นเท็จให้เป็นคดีอาญา (criminalization) ซึ่งกฎหมายนี้ได้กลายเป็นฐานในการดำเนินคดีอาญาและจับกุมประชาชนเป็นจำนวนมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา และในประเทศไทย ข่าวปลอมกำลัง



ถูกรับรู้ในฐานะ “ภัยคุกคามความมั่นคงใหม่” (new security threat)

ในงานศึกษาของ Smith & Perry (2020) ได้อธิบายว่า ชาวพลอมได้กลายเป็น “อาวุธทางการเมือง” ที่สำคัญนับตั้งแต่รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยกล่าวถึงกลุ่ม “ลูกเสือไซเบอร์” ที่ถูกจัดตั้งเพื่อต่อต้านชาวพลอมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแก่นักเรียนนักศึกษาทั่วประเทศ นับจนถึงปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนนักเรียนนักศึกษามากกว่า 120,00 คน ที่ผ่านการฝึกอบรม นอกเหนือจากการติดตามชาวพลอมแล้ว ยังมีบทบาทในการติดตามสื่อและนักเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลคณะรัฐประหาร นอกจากนี้ ในงานศึกษานี้ยังตั้งข้อสังเกตว่า “ชาวพลอม” ไม่ได้มีการถูกนิยามความหมายในกฎหมายใด ๆ โดยกฎหมายที่ถูกใช้ในการจัดการกับการเผยแพร่ชาวพลอม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Smith & Perry, 2020)

### 7.1.3 สาเหตุที่ทำให้การสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่วิกฤตในสังคม

ในกรณีศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย การวิเคราะห์ว่าชาวพลอมอาจทำให้เกิดวิกฤตทางสังคมได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาใน 2 มิติไปพร้อม ๆ กัน นั่นคือ เนื้อหาของชาวพลอม และการกำกับควบคุมชาวพลอมโดยรัฐ ซึ่งทั้ง 2 มิติอาจทำให้เกิดวิกฤตทางสังคมได้เช่นเดียวกัน

ในด้านเนื้อหา ปฏิเสธไม่ได้ว่าชาวพลอมสามารถสร้างความตื่นตระหนกรวมไปถึงสร้างความแตกแยกและขัดแย้งให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะการสร้างชาวพลอมนั้นสามารถสังเกตเห็นผลได้ว่าจะทำให้เกิดปฏิกิริยาทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สื่อสังคมออนไลน์กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน การเข้าถึงและส่งต่อข้อมูลข่าวสารสามารถทำได้ง่ายตาย

ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่วินาที ประกอบกับความเชื่อถือสื่อมวลชนดั้งเดิมนั้นลดลง และในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองนั้น เป็นช่วงเวลาที่ข่าวปลอมสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายเช่นเดียว มีข้อมูลข่าวสารไหลเวียนในสังคมอย่างรวดเร็ว ทั้งข้อมูลที่เป็นจริงและข้อมูลที่บิดเบือนไปพร้อม ๆ กัน และในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองนี้ ผู้คนมีแนวโน้มที่จะรับข้อมูลข่าวสารที่ตรงกับความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของตนเอง ประกอบกับระบบอัลกอริธึม (algorithm) ของสื่อสังคมออนไลน์เองที่มักประมวลผลเนื้อหาที่ตรงกับความสนใจของผู้ใช้งาน ซึ่งเมื่อข่าวปลอมถูกสร้างและส่งต่อ ก็ยังต่อกย้ำความขัดแย้งทางการเมือง ในบางกรณีอาจนำไปสู่เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดความเสียหายได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้น ในเชิงเนื้อหาปฏิเสธไม่ได้ว่าข่าวปลอมก็เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น และกล่าวให้ถึงที่สุด ในท้ายที่สุดก็ต้องมีการกำกับควบคุมเนื้อหาไม่ให้มีการเผยแพร่ข่าวปลอมที่จะสร้างความเสียหายได้ ซึ่งนำไปสู่อีกมิติหนึ่งที่ต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาของข่าวปลอม นั่นคือ การกำกับควบคุมเนื้อหา

ในด้านการกำกับควบคุมเนื้อหา ก็ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่ากลไกในการจัดการข่าวปลอมในประเทศไทยนั้นก็ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกเช่นกัน เพราะในทางกฎหมายแล้วยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่า “ข่าวปลอม” มีความหมายและขอบเขตครอบคลุมมากน้อยเพียงใด กฎหมายหลักที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการข่าวปลอมคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) โดยเฉพาะในมาตรา 14 ที่มีการแก้ไขจากกฎหมายฉบับเดิมในปี พ.ศ. 2550

“มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) โดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศ หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง (1) มิได้กระทำต่อประชาชน แต่เป็นการกระทำต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้กระทำ ผู้เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้เป็นความผิดอันยอมความได้”

ในประเทศไทย ชาวพลอมถูกทำให้กลายเป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) และเรื่องการเมือง (politicization) ฉะนั้นเมื่อกลายเป็นเรื่องความมั่นคงแล้ว วิธีคิดในการมองชาวพลอมโดยฝ่ายความมั่นคงก็จะมองว่าชาวพลอมเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงแห่งชาติ และจำเป็นที่จะต้องใช้ทุก ๆ วิธีการที่เป็นไปได้เพื่อรักษาความมั่นคง การใช้อำนาจในนาม “ความมั่นคง” จึงกลายเป็นช่องว่างที่ทำให้ชาวพลอมอาจถูกใช้เป็น “อาวุธ” (weaponization) ในทางการเมืองเพื่อจัดการผู้เห็นต่างและผู้ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความแตกแยกได้เช่นเดียวกัน

ชาวพลอมเป็นปัญหาทั้งในแง่เนื้อหาและการจัดการในประเทศไทย ในด้านหนึ่งก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำกับควบคุมชาวพลอมมิให้มีการแพร่กระจายและสร้างความเสียหายและขัดแย้งในสังคม แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลไกที่รัฐใช้ในการกำกับควบคุมชาวพลอมก็อาจเป็นช่องว่างที่จะใช้เรื่องการจัดการชาวพลอมเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการจัดการฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ซึ่งทั้งสองด้านเป็นเรื่องที่สำคัญที่อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมได้หากไม่มีการจัดการอย่างสมดุลระหว่างการควบคุมเนื้อหาและสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

#### 7.1.4 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหา (Driving forces)

การที่ไม่มีนิยามและขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่าชาวพลอมในทางกฎหมาย ทำให้กลายเป็นช่องว่างที่ทำให้การจัดการชาวพลอมอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ถูกนำมาใช้จัดการผู้เห็นต่าง ขอบเขตตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) โดยเฉพาะคำว่า “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน” ซึ่งการจะตีความว่าข้อมูลใดที่เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือน” หรือ “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ”

ได้กลายเป็นช่องให้รัฐสามารถตีความและผูกขาดความถูกต้องได้ว่าอะไรเป็นความจริง อะไรเป็นความเท็จ ประกอบกับวิถีคิดของผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทยที่มองว่า ชาวพลอมเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ยิ่งทำให้รัฐสามารถผูกขาดในการใช้อำนาจเพื่อ “รักษาความมั่นคง” ได้ในกรณี que se ve que es que ในสังคมประชาธิปไตย รัฐไม่ควรใช้อำนาจในการผูกขาดว่าอะไรเป็นความจริง อะไรเป็นความเท็จ อะไรเป็นเรื่องความมั่นคง แต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะไม่มีหลักประกันใดว่าจะไม่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจจะละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 7.1.5 ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารในช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

ในด้านหนึ่ง ชาวพลอมเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหาย ความแตกแยกและความขัดแย้งขึ้นในสังคมได้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับควบคุมไม่ให้มีการเผยแพร่ข่าวปลอม แต่ในอีกด้านหนึ่ง การไม่มีนิยามที่ชัดเจนทางกฎหมายของ “ข่าวปลอม” และการให้อำนาจรัฐในการตีความว่าอะไรคือ “ข้อมูลที่เป็นจริง” อะไรคือ “ข้อมูลที่เป็นเท็จ” และการมองว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องความมั่นคง จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องให้อำนาจรัฐในการจัดการเรื่องข่าวปลอมอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและมีการเผยแพร่ข่าวปลอมผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ได้อย่างรวดเร็ว และแพร่กระจายในวงกว้าง จะยิ่งกลายเป็นการให้ความชอบธรรม (justification) แก่รัฐในการออกกฎหมายรวมถึงบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น “ในนามของความมั่นคง” ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่อาจจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถดถอยลง และพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีจะค่อย ๆ ลดลง และถูกแทนที่ด้วยพื้นที่การรักษา “ความมั่นคง” จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการจัดสมดุลระหว่างการจัดการข่าวปลอมไม่ให้เกิดปัญหา กับการเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 7.1.6 ข้อเสนอแนะ

การออกกฎหมายกำกับควบคุมชาวพลอนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการจัดการชาวพลอนเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลากหลายวิธีการ ได้แก่ การให้การศึกษาด้านการรู้เท่าทันสื่อ, การตรวจสอบข้อเท็จจริง, การพัฒนาคุณภาพของสื่อมวลชน และการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีความรับผิดชอบ การแก้ไขหรือการออกกฎหมายเพิ่มเติมเป็นการให้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และในขณะเดียวกันหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็เริ่มเป็นคำถาม ในสังคมประชาธิปไตย รัฐไม่ควรใช้อำนาจมากเกินไปโดยการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากสังคม และในสังคมประชาธิปไตย ภาคสังคมต้องมีความเข้มแข็ง ระบอบประชาธิปไตยถึงจะสามารถลงหลักปักฐานและดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ฉะนั้น การจัดการชาวพลอนในประเทศไทยไม่ควรเป็นแต่เพียงการแก้ไขหรือออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจรัฐในการ “รักษาความมั่นคง” มากขึ้นเพียงอย่างเดียว เพราะไม่อาจมีหลักประกันใด ๆ ว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจจัดการชาวพลอนในการรักษาความมั่นคงโดยที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐและสังคม เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้และมีความสมดุลในการจัดการเรื่องชาวพลอน โดยที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## 7.2 การสื่อสารในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

### 7.2.1 สภาพปัญหาการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

ในช่วงเดือนธันวาคม 2562 มีรายงานว่าพบการระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่ไม่เคยพบหรือไม่เป็นที่รู้จักมาก่อน ณ เมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์

สาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากเมืองอู่ฮั่นเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น จึงทำให้การระบาดแพร่กระจายลูกกลามไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผู้ป่วยหนักและผู้เสียชีวิตจำนวนมากในเวลาต่อมา หลังจากพบการระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ดังกล่าว องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ออกมาระบุว่าไวรัสสายพันธุ์ดังกล่าวมีชื่ออย่างเป็นทางการคือ เชื้อไวรัสโคโรนา (Coronaviruses: CoV) หรือ COVID-19 ซึ่งแพร่เชื้อจากคนสู่คนผ่านการไอ จาม หรือสัมผัสกับสารคัดหลั่งของผู้ป่วย เป็นการเจ็บป่วยในกลุ่มโรคทางเดินหายใจ ผู้ป่วยจะมีอาการปอดอักเสบรุนแรงจนถึงแก่ชีวิตได้ นอกเหนือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน การแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนายังได้ลูกกลามบานปลายในหลายประเทศทั่วโลกภายในระยะเวลาไม่นานผ่านการเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกของชาวจีนจำนวนมากในช่วงต้นปี 2563 เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน อังกฤษ อิหร่าน อิตาลี สเปน รวมถึงประเทศไทยด้วย

นับตั้งแต่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม 2563 เป็นต้นมา สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ คือ การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก ทั้งข้อมูลข่าวสาร รายงานสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรการของภาครัฐ แนวทางการปฏิบัติตนเพื่อป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมไปถึงข้อมูลใหม่ที่ปรากฏอยู่เรื่อย ๆ เกี่ยวกับเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่ไม่รู้จักมาก่อน ซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ปะปนมาพร้อมกับข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลปลอม ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย ที่ผู้รับสารไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารที่แพร่หลายในสังคมโดยทั่วไปมักใช้คำว่า ข่าวปลอม (Fake news) Hunt Allcott และ Matthew Gentzkow ให้นิยามว่า ข่าวปลอมว่า เป็นเนื้อความข่าวสารที่เป็นเท็จและตรวจสอบได้ว่าเท็จ และนำไปสู่

การสร้างความเข้าใจผิดให้แก่ผู้รับสาร (Lejla Turcilo and Mladen Obrenovic, 2020) รูปแบบที่หลากหลายในการนำเสนอข่าวปลอมทำให้ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารไม่ได้เป็นเพียงข้อมูลที่ผิดและข้อมูลที่บิดเบือน แต่ยังมีบางกรณีที่สื่อเจตนาว่าตั้งใจสร้างความเท็จโดยผู้ไม่ประสงค์ดี โดย Claire Wardle และ Hossein Derakhshan รวมไปถึงองค์กร First Draft News ซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริมสังคมให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีเครื่องมือในการกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ มีความเห็นว่าการซับซ้อนของความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) *ข้อมูลเท็จ (Misinformation)* คือ ข้อมูลที่ผิด ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง แต่ทำให้ผู้รับสารเชื่อว่าเป็นความจริงและอาจจะเผยแพร่ส่งต่อข้อมูลที่เป็นเท็จดังกล่าวออกไปโดยมิได้เกิดจากความตั้งใจมุ่งร้าย และไม่ได้ตรวจสอบว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงหรือไม่ จึงทำให้เกิดข้อมูลที่เป็นเท็จเผยแพร่ออกไปสู่สังคม ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ผู้ผลิตเนื้อหาอาจจะเชื่อมโยงข้อมูลที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกันมาเป็นเรื่องเดียวกัน (False connection) และผลิตเนื้อหาอย่างจงใจให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจผิดในบางประเด็นหรือต่อบุคคล (Misleading)

2) *ข้อมูลที่ถูกบิดเบือน (Disinformation)* คือ ข้อมูลที่เป็นเท็จและจงใจสร้างอันตรายให้เกิดขึ้นกับบุคคล หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร หรือประเทศ ฉะนั้น ผู้ผลิตเนื้อหาอย่ามั่วรู้แกล้งว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นความจริง แต่มีเจตนาโกหกข้อมูลที่ถูกลบเบือนเป็นไปได้ทั้งข้อมูลผิดที่ผิดทาง (False context) ที่เป็นการนำข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงจากเรื่องหนึ่งแต่มาใช้พูดถึงอีกเรื่องหนึ่ง หรือข้อมูลข่าวสารที่ถูกปลอมแปลงขึ้นมาโดยอ้างถึงที่มาที่ไม่เป็นความจริง แต่เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Impostor content) หรือข้อมูลข่าวสารที่ต่อต่อหรือตัดปะ เช่น การตัดต่อภาพเสียง ภาพเคลื่อนไหว เพื่อสร้างเรื่องขึ้นมา (Manipulated content) หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นการกุเรื่องขึ้นมาแบบลอย ๆ (Fabricated content)



3) **ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย (Malinformation)** คือ ข้อมูลที่อาจจะมีพื้นฐานของความจริง แต่ผู้เผยแพร่มีเจตนามุ่งสร้างอันตรายให้เกิดขึ้นกับบุคคล หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร หรือประเทศ (Claire Wardle and Hossein Derakhshan, 2018)

หากพิจารณาข้อมูลข่าวสารที่ถูกส่งต่อในสังคมช่วงที่มีการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในประเทศไทย ตามลักษณะความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารของ Claire Wardle และ Hossein Derakhshan จากการนำเสนอข้อเท็จจริงที่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองโดยศูนย์ข่าวร็อก่อนแซร์ สำนักข่าวไทย อ.ส.ม.ท. และศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ประเทศไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พบว่า

**ข้อมูลที่เป็นเท็จ (Misinformation)** ที่ถูกส่งต่อกันอย่างแพร่หลาย โดยคนเชื่อว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและไม่รู้ว่าเป็นข้อมูลที่ผิด เช่น **วัคซีนมีส่วนผสมของเนื้อสัตว์ต้องห้ามตามหลักศาสนา, ข่าวจากโรงพยาบาลทั่วประเทศว่าไม่มีซีเหล้าติดเชื้อโควิด คนกินเหล้าขาวไม่มีใครป่วยโควิด** เป็นต้น ผู้ผลิตเนื้อหาตั้งใจให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจผิด (Misleading) แต่ผู้ที่ส่งต่อเนื้อหาข่าวดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้มีเจตนาร้ายที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้รับสาร เพียงแต่มีความสนใจในความรู้ใหม่เกี่ยวกับแนวทางป้องกันและรักษาตัวเองเมื่อได้รับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และปรารถนาติดต่อผู้รับสารที่เพิ่งได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ โดยไม่ได้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวว่าเป็นความจริงหรือไม่

**ข้อมูลที่บิดเบือน (Disinformation)** มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการจงใจสร้างอันตรายให้เกิดขึ้นกับบุคคล หรือกลุ่มคน หรือองค์กร อาจจะมีการอ้างอิงที่มาอย่างผิด ๆ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกปลอมแปลงขึ้นมาโดยอ้างถึงที่มาที่ไม่เป็นความจริง (Impostor content) เช่น **นักวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ฟิสิกส์ระดับโลก Dr.Keshe ได้เผยแพร่วิธีการทำน้ำพลาสมา ใช้ดื่ม-อาบ สามารถขจัดเชื้อไวรัสโคโรนาได้ผล 100%, ไปรษณีย์เดือน**

มีผู้ติดเชื้อโควิด 19 จากจดหมายหรือพัสดุ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการตัดต่อ ปลอมแปลง หรือตัดแปะ เพื่อสร้างเรื่องขึ้นมา (Manipulated content) เช่น การตัดต่อภาพข่าวของช่อง 3 โดยนำภาพข่าวเก่าที่รัฐบาลประกาศเคอร์ฟิวเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2563 มาแก้ไขวันที่เป็นวันที่ 23 เมษายน 2564 เพื่อหวังให้เกิดความเข้าใจผิดและตื่นตระหนกในหมู่ประชาชน รวมไปถึงกรณีการเผยแพร่ภาพและข้อความที่ระบุว่า *นายกรัฐมนตรีได้ฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 ไปแล้ว 4 เข็ม* ซึ่งในความเป็นจริงมีเพียงรูปภาพ 2 รูปที่สอดคล้องตามความเป็นจริงว่านายกรัฐมนตรีฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 ไปแล้ว 2 เข็มเท่านั้น ส่วนรูปภาพอีก 2 รูป เป็นการฉีดวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่ ซึ่งข้อมูลนี้อาจจะมีพื้นฐานของความจริงบางส่วน แต่ผู้ผลิตเนื้อหาไม่เจตนามุ่งโจมตีและลดทอนภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 ท่ามกลางสถานการณ์ของประเทศไทยที่กำลังประสบปัญหาการฉีดวัคซีนให้ประชาชนที่ล่าช้าและไม่เป็นไปตามแผน

นอกจากข้อมูลที่เป็นเท็จ ข้อมูลที่ถูกบิดเบือน ตามที่กล่าวถึงข้างต้นตามทัศนะของ Claire Wardle และ Hossein Derakhshan สำหรับนิเวศน์ระบบข้อมูลประเทศไทยยังมีกรณี *ข้อมูลที่ล้าสมัย (Outdated information)* ที่กลายเป็นข้อมูลเท็จที่ถูกส่งต่อกันอย่างกว้างขวาง แม้ว่าเป็นข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นความจริงและถูกต้อง แต่เมื่อเวลาผ่านไปข้อมูลดังกล่าวไม่ใช่สถานการณ์ปัจจุบัน การเผยแพร่ข้อมูลที่ล้าสมัยจึงกลายเป็นข้อมูลเท็จไปโดยปริยายและสร้างความเข้าใจผิดในสังคมได้ เช่น การส่งต่อภาพและข้อความเมื่อช่วงเดือนธันวาคม 2563 ที่ระบุว่า *ประกาศปิดเมืองทางภาคเหนือ 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ลำปาง ลำพูน อุทัยธานี อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และสุโขทัย* ซึ่งในความเป็นจริงเป็นข้อมูลเก่าที่เคยเกิดขึ้นจริงในช่วงเดือนเมษายน 2563 ที่รัฐบาลใช้มาตรการปิดเมือง (Lockdown) ในช่วงที่มีการระบาดของ COVID-19 ในระลอกแรก ไม่ใช่สถานการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด

แต่การส่งต่อข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ระบุช่วงเวลาของการดำเนินมาตรการด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ สังคมไทยยังมี **ข้อมูลที่สร้างความสับสน (Disorder information)** ซึ่งเกิดจากการให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจากฝ่ายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ช่วงวันที่ 4 มกราคม 2564 ได้มีคำสั่งของกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้ร้านอาหารในกรุงเทพฯ งดจำหน่ายในการบริการแบบนั่งรับประทานที่ร้าน ระหว่างเวลา 19.00-06.00 น. แต่ต่อมา นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ศบค. ได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและเปลี่ยนแปลงเวลาที่ห้ามรับประทานอาหารที่ร้านอาหารเป็นเวลา 21.00-06.00 น. ในทำนองเดียวกัน วันที่ 31 พฤษภาคม 2564 กรุงเทพมหานครมีคำสั่งผ่อนคลายมาตรการสำหรับสถานประกอบการ 5 ประเภทสามารถเปิดกิจการได้ โดยมีผลวันที่ 1 มิถุนายน เป็นต้นไป แต่ในวันเดียวกันนั้น ศบค. ได้สั่งระงับคำสั่งดังกล่าวของกรุงเทพมหานคร และเลื่อนให้มีผลวันที่ 14 มิถุนายนแทน เป็นต้น การให้ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความสับสนให้กับสังคมเป็นอย่างมาก และอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากกรณีดังกล่าว เช่น ผู้ประกอบการ ลูกจ้างของสถานประกอบการและร้านอาหารที่กำลังเตรียมการเพื่อเปิดทำการกิจการ เป็นต้น

ในปี 2563 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้เผยแพร่ผลสำรวจในโครงการประเมินพฤติกรรมของประชาชนต่อข่าวปลอมช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งศึกษาระหว่างวันที่ 4-14 พฤษภาคม 2563 โดยสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) มีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 4,100 คน ครอบคลุมทุกระดับการศึกษาและหลากหลายสาขาอาชีพ โดยพบว่า 64.2% สามารถแยกข่าวจริงข่าวปลอมได้ถูกต้อง, 95.2% ไม่ส่งต่อข้อความที่เป็นข่าวปลอม และ 76.1% รู้ว่าการส่งต่อข่าวปลอมมีความผิดตามกฎหมาย อีกทั้งสถิติด้านความสามารถ

ในการประเมินข่าวสารเกี่ยวกับ COVID-19 พบว่า 35.7% ของประชาชนยังไม่สามารถแยกข่าวจริงและข่าวเท็จได้ โดย 4.8% ยังมีการส่งต่อข้อความที่เป็นเท็จ และ 83.8% ของผู้ที่ส่งต่อข่าวเท็จเผยแพร่ผ่านทาง Facebook นอกจากนี้ ยังพบว่าในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2564 ประชาชน 57.6% เคยพบเห็น หรือได้ยิน หรือได้อ่านข่าวปลอม โดยแหล่งที่กลุ่มตัวอย่างนี้เข้าถึงข่าวปลอม COVID-19 ได้แก่ Facebook มากที่สุด 51.1% ตามมาด้วย สื่ออื่น ๆ ที่ไม่ใช่สื่อสังคมออนไลน์ 28.8%, Line 15.6% และ Twitter/ YouTube/ Instagram 4.5% (กรุงเทพมหานคร, 2563) ในทำนองเดียวกัน ปี 2564 ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมและศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แถลงภาพรวมสถานการณ์ข่าวปลอมเกี่ยวกับ COVID-19 ทั้ง 3 ะลอกของประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2563 – 11 พฤษภาคม 2564 รวมระยะเวลา 475 วัน พบข้อความที่เกี่ยวข้อง จำนวน 73,833,192 ข้อความ หลังจากคัดกรองพบข่าวที่เข้าหลักเกณฑ์ข่าวปลอม จำนวน 6,791 ข้อความ และมีข่าวที่ต้องดำเนินการตรวจสอบทั้งหมด 3,376 เรื่อง เป็นข่าวในหมวดหมู่สุขภาพจำนวน 2,242 เรื่อง คิดเป็น 66% ข่าวในหมวดหมู่นโยบายรัฐ 1,011 เรื่อง คิดเป็น 30% และข่าวในหมวดหมู่เศรษฐกิจ 124 เรื่อง คิดเป็น 4% (Thai PBS NEWS, 2564)

ผลกระทบอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกติผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ คือ สามารถสร้างความเข้าใจผิดและความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกพาดพิงและสังคมได้ เพราะการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเข้าถึงกลุ่มคนได้จำนวนมาก โดยมีเป้าหมายคือ การสร้างความเข้าใจผิดแก่ผู้รับสารด้วยข้อมูลที่ผิดบิดเบือน หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ผู้สร้าง ข้อความ และผู้ตีความ กล่าวคือ ใครเป็นตัวการสร้างเนื้อหาข้อมูลข่าวสารขึ้นมาและสร้างด้วยแรงจูงใจหรือ

เจตนาใด ข้อความนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงหรือไม่และเป้าหมายของข้อความนั้นคืออะไร อีกทั้งเมื่อถึงข้อมูลข่าวสารส่งไปถึงผู้รับสารแล้ว จะถูกตีความอย่างไร ผู้ตีความเข้าใจหรือไม่ เข้าใจอย่างไร และกระทำอย่างไรต่อไป (Lejla Turcilo and Mladen Obrenovic, 2020)

การส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกติท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้รับสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและชีวิต เช่น การส่งต่อข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงว่าวัคซีนป้องกัน COVID-19 เป็นอาวุธชีวภาพที่ใช้ทำลายล้างคนทั่วโลก, วัคซีนประเภท mRNA มีอนุภาคนาโนที่สามารถเข้าไปผู้รับวัคซีนผ่านเครือข่าย 5G ทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 เป็นต้น ขณะเดียวกันข้อมูลข่าวปลอมยังอาจสร้างความตื่นตระหนกและทำให้ผู้คนในสังคมแตกตื่น เช่น การส่งต่อข้อมูลว่า รัฐบาลเตรียมใช้มาตรการควบคุมและจำกัดกิจกรรมในที่สาธารณะ (Lockdown) เช่นเดียวกับเมืองอู่ฮั่น ทำให้ประชาชนแห่กักตุนสินค้าอุปโภคบริโภค และทำให้สินค้าเหล่านั้นขาดตลาดในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ข่าวปลอมที่มีการอ้างถึงบุคคลจริง ทำให้ผู้ถูกแอบอ้างดังกล่าวได้รับความเสียหาย เช่น การใช้น้ำเกลือ น้ำมะนาวหรือน้ำขิงล้างคอ ตามคำแนะนำของคณบดีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชฯ ซึ่งเป็นการอ้างอิงบุคคลที่ไม่เป็นความจริง เป็นต้น

เราไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาที่แพร่กระจายในสังคมได้ ทั้งข้อมูลเท็จ ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย และข้อมูลที่สร้างความสับสน การรับข้อมูลข่าวสารของผู้คนในสังคมจึงเป็นประเด็นสำคัญว่า เพื่อรับมือกับปริมาณข้อมูลข่าวสารจำนวนมากที่เกินกว่าจะบอกได้ว่าข้อมูลใดดีหรือไม่ดี ข้อมูลใดถูกหรือผิด และข้อมูลใดมีความน่าเชื่อถือหรือไม่เชื่อ ผู้รับสารจะสามารถคัดกรองและพิจารณา

ความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมา เพื่อขีดเส้นแบ่งระหว่างความเท็จและความจริงได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสภาวะความไม่แน่นอนที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว การใช้ชีวิตเพื่อรับมือภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในช่วงเวลานี้คือ ข้อมูลข่าวสารที่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงการให้ความร่วมมือและความไว้วางใจในรัฐบาล

## 7.2.2 สาเหตุที่ทำให้การสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

หากพิจารณาถึงปัจจัยหลักที่ทำให้ประเด็นการสื่อสารสามารถสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามหลักการพื้นฐานของกระบวนการสื่อสารที่ประกอบไปด้วย ผู้ส่งสาร (Sender) สาร (Message) ช่องทางการสื่อสาร (Channel) และผู้รับสาร (Receiver) จากการศึกษาขั้นต้นพบว่า ปัจจัยหลักมีดังนี้

### ผู้ส่งสาร (Sender)

1) ภาครัฐเป็นผู้ส่งสารหลักในภาวะวิกฤตเพื่อชี้นำสังคม แต่การสื่อสารของภาครัฐไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นและก่อให้เกิดความสับสนในสังคม ในช่วงภาวะวิกฤตของประเทศ รัฐบาลถูกคาดหวังให้มีบทบาทสำคัญในการชี้นำสังคมเพื่อรับมือกับสถานการณ์วิกฤตดังกล่าว เพราะนอกจากรัฐบาลจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลยังมีศักยภาพมากพอในการระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และความร่วมมือจากหน่วยงานหลากหลายภาคส่วน เพื่อใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์ ขณะเดียวกันการชี้นำสังคมของรัฐบาลยังต้องดำเนินควบคู่ไปกับการสื่อสารให้สังคมเข้าใจและมั่นใจ

ในแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อขอความร่วมมือจากประชาชน (Collective action) เนื่องจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นเรื่องใหม่ที่มนุษยชาติต้องศึกษา เรียนรู้และทำความเข้าใจไปพร้อมกัน บุคลากรในแวดวงสาธารณสุข นักการเมือง เจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างก็เรียนรู้เชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ดังกล่าวไปพร้อมกับประชาชนทั่วไป ในช่วงเริ่มต้นที่พบการแพร่ระบาดแต่ละประเทศจึงมีแนวทางการรับมือที่แตกต่างกันออกไป สำหรับประเทศไทย รัฐบาลอาจจะยังไม่ตระหนักถึงความร้ายแรงของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ดังกล่าว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่าโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นโรคหวัดโรคหนึ่ง เป็นต้น ฉะนั้น ในช่วงแรก รัฐบาลไทยจึงตอบสนองต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสื่อสารกับสาธารณสุขชนประหนึ่งสถานการณ์น้ำท่วมที่เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี (ทิวดา กมลเวช, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2564) กล่าวคือ ฝักระวัง และตอบโต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่ได้คาดการณ์ว่าการแพร่ระบาดของ COVID-19 จะกลายเป็นวิกฤตด้านสาธารณสุข การดำเนินงานและการสื่อสารของภาครัฐในช่วงเริ่มต้นการระบาดนี้จึงสร้างความหวั่นวิตกให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ว่ารัฐบาลไทยจะสามารถรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่กำลังทวีความรุนแรงในประเทศอื่นได้หรือไม่

แม้ว่าในเวลาต่อมารัฐบาลไทยได้ยกระดับการรับมือการระบาดของเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ด้วยการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของประเทศไทยในการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาด (National emergency operations center) และการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสถานการณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าการใช้กลไกที่มีในยามปกติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ ศบค. และหน่วยงานภาครัฐ

ที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งยังสร้างความเคลือบแคลงใจแก่ประชาชน ในการบริหารจัดการที่ไม่ตรงไปตรงมา เช่น การนำเสนอจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตที่มีการรายงานในแต่ละวันมีการปกปิดข้อมูลหรือไม่ การรณรงค์ให้ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีนซิโนแวค (Sinovac) ทั้งที่มีข้อกังขาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการป้องกันการติดเชื้อ การรายงานข้อมูลการเดินทางในแต่ละวันของผู้ติดเชื้อ (Timeline) เหตุใดจึงไม่ปรากฏว่ามีร้านสะดวกซื้อและห้างสรรพสินค้าชื่อดัง เป็นต้น แม้ว่า ศบค. ได้สื่อสารต่อสาธารณชนเพื่อรายงานสถานการณ์ แลกเปลี่ยนนโยบายและมาตรการของรัฐ ชี้แจงและสร้างความเข้าใจ ที่ถูกต้องมาโดยตลอดผ่านการแถลงการณ์และแถลงข่าวของคณะโฆษกศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 หรือทีมโฆษก ศบค. อีกทั้งยังมีผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาช่วยตอบคำถามสื่อสารมวลชน แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่สถานการณ์การแพร่ระบาดทวีความรุนแรงจนเกินขีดความสามารถของระบบสาธารณสุขของประเทศในช่วงการแพร่ระบาดระลอกที่ 3 และ 4 ระหว่างเดือนเมษายนถึงกันยายน 2564 และกรณีการบริหารจัดการวัคซีนป้องกัน COVID-19 ที่ผิดพลาดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ ภายใต้กลไกของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 ที่มีการแต่งตั้งทีมโฆษกทำหน้าที่เป็นผู้แถลงในนาม ศบค. เพื่อรายงานสถานการณ์ข้อมูลที่เป็นทางการและชี้แจงความทำความเข้าใจกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่สู่สังคมนั้นเป็น “Single message” หรือเพื่อให้เกิดเอกภาพในการสื่อสาร โดยมีนายแพทย์ทวีศิลป์ วิษณุโยธิน เป็นโฆษก ศบค. และมีแพทย์หญิงอภิสมัย ศรีรังสรรค์ และแพทย์หญิงพรรณประภา ยงค์ตระกูล เป็นผู้ช่วยโฆษก ศบค. การแต่งตั้งแพทย์เป็นทีมโฆษก ศบค. นับว่าเป็นผู้ส่งสารที่ดีในแง่ความน่าเชื่อถือ เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ในถ้อยแถลงที่กล่าวออกไป (ทวีดา กมลเวชช, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2564)



อย่างไรก็ตาม ผู้สื่อสารในนามภาครัฐกลับไม่ได้มีเพียงทีมโฆษก ศบค. แต่ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สื่อสารกับสาธารณชนเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมโรค กรมการแพทย์ กรุงเทพมหานคร โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สมาคมด้านการแพทย์ รวมไปถึงแพทย์ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ทั้งแพทย์ที่ปรึกษาของ ศบค. และแพทย์ผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม ซึ่งหลายกรณีเกิดการสื่อสารที่ไม่สอดคล้องตรงกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น แผนการฉีดวัคซีนของกระทรวงสาธารณสุขช่วงเดือนมิถุนายน 2564 สร้างความงุนงงในสังคมเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการสื่อสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

- วันที่ 12 มิถุนายน: โรงพยาบาลเอกชนหลายแห่งได้แจ้งขอเลื่อนนัดการฉีดวัคซีนผ่านระบบหมอพร้อม 14 -20 มิถุนายน เนื่องจากยังไม่ได้รับการจัดสรรวัคซีน
- วันที่ 13 มิถุนายน: อธิบดีกรมควบคุมโรคได้ชี้แจงว่า การจัดสรรวัคซีนของแต่ละพื้นที่เป็นหน้าที่ของทางพื้นที่หรือจังหวัดนั้น ๆ การเลื่อนฉีดวัคซีนขอให้ไปสอบถามสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ถึงรายละเอียดการจัดสรร เพราะรัฐมนตรีฯ และส่วนกลางจะไม่เข้าไปมีบทบาทด้วย
- วันที่ 13 มิถุนายน: กรุงเทพมหานครชี้แจงว่า ตามแผนการจัดสรรวัคซีนของกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานครได้รับการแจ้งว่าจะได้รับการจัดสรรวัคซีนแอสตราเซนเนกาจำนวน 2.5 ล้านโดส โดยให้วางแผนการฉีดให้สอดคล้องกับจำนวนที่ได้รับ แต่วันที่ 7-14 มิถุนายนนั้น กรุงเทพมหานครได้รับวัคซีนมาแล้วจำนวน 5 แสนโดส
- วันที่ 14 มิถุนายน: อธิบดีกรมควบคุมโรคได้ชี้แจงว่า เดือนมิถุนายนมีการกระจายวัคซีนตามที่วางแผนไว้คือ 2 งวด คือ งวดที่หนึ่ง วันที่

7-20 มิถุนายน จะมีการจัดส่งวัคซีนไปประมาณ 3 ล้านโดส แบ่งเป็น 5 แสนโดสที่ส่งให้ กรุงเทพมหานคร และส่วนอื่น ๆ และงวดที่สองวันที่ 21 มิถุนายน -2 กรกฎาคม อีกจำนวน 3.5 ล้านโดส

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้สื่อสารไม่สอดคล้องกัน ปิดความรับผิดชอบ และสะท้อนถึงความไม่เป็นเอกภาพในการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมไปถึงกรณีแนวทางและกระบวนการต่าง ๆ ที่แม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแนวทางเป็นหลักเกณฑ์กลาง แต่แนวทางดังกล่าวอาจไม่ได้ถูกนำไปใช้ในโรงพยาบาลนอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น แนวทางเวชปฏิบัติ การวินิจฉัย ดูแลรักษา และป้องกันการติดเชื้อ COVID-19 ในโรงพยาบาล เนื่องจากโรงพยาบาลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็โรงพยาบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร โรงพยาบาลที่เป็นโรงเรียนแพทย์ในสังกัดมหาวิทยาลัย ต่างก็มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานของโรงพยาบาลของตนเองได้ ทำให้แต่ละโรงพยาบาลต่างก็มีกระบวนการที่ต่างกัน และไม่ได้ยึดแนวปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กลางดังกล่าว (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2564) ด้วยเหตุนี้ การสื่อสารของฝ่ายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้เป็น Single message ในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน กลายเป็นข้อมูลข่าวสารที่สร้างความสับสนในสังคม และส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้ายที่สุด

**2) เมื่อทุกคนในสังคมสามารถเป็นผู้ส่งสารได้ ทำให้ข้อมูลข่าวสารถูกเผยแพร่ออกไปโดยไม่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรอง** การเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ของแวดวงการสื่อสารที่เกิดจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลและอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคล ทำให้เกิดวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบใหม่ ๆ และทำให้ผู้คนในสังคมที่แต่เดิมเป็นเพียงผู้รับสารได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมมิได้มีเพียงผู้สื่อข่าว

หรือนักการสื่อสารในฐานะผู้ผลิตข่าวสารในยุคดั้งเดิมและผูกขาดการเป็น “ผู้ดูแลประตูข่าวสาร” แต่คนทั่วไปในสังคมสามารถเป็นพยานรู้เห็นเหตุการณ์ แสดงความคิดเห็น บันทึกลงและเผยแพร่เหตุการณ์นั้นให้เป็นที่รับรู้ในสังคม (Cherilyn Ireton, 2018) เพียงแค่มีอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคลและบัญชีผู้ใช้งาน (Account) ของสื่อสังคมออนไลน์ ในช่วงที่มีสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 ประชาชนจึงได้ร่วมกัน “เป็นหูเป็นตา” ให้กับชุมชนและสังคม ทั้งการรายงานสถานการณ์ที่พบเห็น การแจ้งข้อมูลข่าวสาร การเตือนภัย การให้ความรู้ รวมไปถึงการร้องขอความช่วยเหลือสำหรับตนเอง ครอบครัว และคนอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางบริบทยุคนี้ที่ผู้ส่งสารสามารถเป็น “ใครก็ได้” ในสังคมที่ต้องการส่งต่อหรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ตนไปเป็นพยานรู้เห็นหรือได้รับฟัง/อ่านมา แต่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นไม่ได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้อง และกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการหรือส่วนกลางก่อนการเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ ดังเช่นวิธีการที่ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานการทำงานของสื่อสารมวลชนมืออาชีพ (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2564) จึงมีโอกาสนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ข่าวปลอม ข่าวบิดเบือน ข่าวที่สร้างความสับสนต่าง ๆ ได้ถูกส่งต่อออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วผ่านสื่อสังคมออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ส่งสารคนนั้นเป็นบรรดาผู้เชี่ยวชาญ แพทย์ นักวิชาการ ผู้นำทางความคิด หรือคนมีชื่อเสียง (Influencer) เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือ อันเกิดจากหน้าที่การงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ และคุณสมบัติส่วนตัว การเอื้อนเอ่ยวาจาใด ๆ ย่อมมี “ผู้ฟัง” เสมอ ทั้งที่เป็นความเห็นส่วนตัวก็ดี การส่งต่อข้อมูลข่าวสาร (Share) ที่ไปรับรู้/รับฟังมากที่สุด ขณะเดียวกันการมีผู้ติดตาม (Follower) จำนวนมาก การส่งสารของบุคคลเหล่านี้จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาสามารถเข้าถึงผู้คนจำนวนมากในเวลาต่อมาได้

### 3) การทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชน

การบริโภคข้อมูลข่าวสารในยุคดั้งเดิมล้วนกระทำผ่านช่องทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ โดยมีสื่อสารมวลชนทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตข้อมูลข่าวสารและส่งสารสู่สังคมที่ผ่านมาวงการสื่อสารมวลชนต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดและอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองใด เช่น การครอบงำจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มทุน เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การเป็นกระบอกเสียงให้กับคนในสังคม ความสามารถในการนำเสนอข้อมูลเชิงลึก เป็นต้น จนกระทั่งเกิดกระแส Technology disruption ขึ้น ซึ่งเป็นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทำให้สิ่งที่เคยมีอยู่ต้องถูกทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคม วงการสื่อสารมวลชนเองก็ได้รับผลกระทบอย่างสำคัญและเกิดความสั่นคลอนในหน้าที่ที่อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สื่อสารมวลชนจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับเทคโนโลยี การสื่อสารและพฤติกรรมผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หากมองในทางหนึ่งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคลก็ทำให้เกิดความเฟื่องฟูในวงการสื่อสารมวลชนเช่นกัน กล่าวคือ สำนักข่าวหรือผู้ประกอบการธุรกิจสื่อในยุคดั้งเดิมได้ปรับตัวหรือต่อยอดเพื่อขยายโอกาสในการดำเนินธุรกิจต่อไปด้วยการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เป็น “ประตูทางเข้าบ้าน” หรือ “บ้านอีกหลังหนึ่ง” นอกเหนือจากบ้านหลักของตน (ระวี ตะวันธรงค์, 2564) เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีสำนักข่าวออนไลน์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย กระจายอยู่ในแต่ละแพลตฟอร์ม (Platform) และมีเอกลักษณ์หรือจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกันออกไป สำนักข่าวในปัจจุบันจึงมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภคในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารตามแนวทางที่เหมาะสมกับตน

การแข่งขันของสื่อสารมวลชนหรือสำนักข่าวต่าง ๆ ในยุคดั้งเดิมอาจจะวัดกันด้วยยอดจัดจำหน่ายและยอดรับชม (Rating) ขณะที่ยุคปัจจุบันจะวัดกันด้วยยอดการมองเห็นหรือยอดการเข้าถึง (Engagement) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรายได้และความน่าเชื่อถือของสำนักข่าว การที่จะทำให้เกิดการเข้าถึงได้อย่างกว้างขวางและเข้าถึงคนจำนวนมากได้นั้น คือการนำเสนอประเด็นที่น่าสนใจและวิธีการนำเสนอที่สามารถดึงดูดความสนใจของผู้รับสารได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2564) ฉะนั้น การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่กำลังอยู่ในความสนใจของสังคมด้วยความรวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์จึงเป็นสิ่งที่สำนักข่าวให้ความสำคัญ แม้ด้วยจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสารมวลชนที่ปรารถนาจะนำเสนอข้อเท็จจริงและไม่มีใครจะนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีกลไกการตรวจสอบและกลั่นกรองอย่างมืออาชีพ แต่การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้น ทั้งในแง่ปริมาณและความเร็ว ทำให้สื่อมวลชนที่สะเพร่า (Sloppy journalist) มีโอกาสที่จะนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาเผยแพร่สู่สาธารณะออกไปได้

ขณะเดียวกัน วิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจที่สามารถเพิ่มยอดการมองเห็นหรือยอดการเข้าถึง (Engagement) ได้ ประกอบกับการแสดงเนื้อหาหรือกระดานข่าว (Newsfeed) ของสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook, Instagram, Twitter เหมาะสมที่จะใช้ “ภาพข่าว” มากกว่าการใช้ถ้อยความ หรือควรเป็นถ้อยความที่สั้นกระชับและได้ใจความ การจัดทำภาพข่าวหรือเนื้อหาข่าวในลักษณะนี้ทำให้ต้องตัดทอนรายละเอียดลงด้วยการถอดใจความสำคัญหรือจับประเด็น ซึ่งมีโอกาสที่จะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนและไม่เห็นบริบทของเนื้อหาข่าว อีกทั้งการพาดหัวข่าว (Headline) ที่หวือหวาหรือเร้าใจเพื่อให้เกิดการคลิกชม (Clickbait) ทั้งที่เนื้อหาข่าวอาจจะไม่มีอะไรที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่เป็นไปตามการพาดหัวข่าวนั้น หากผู้รับสาร

ไม่มีความระแวงระวังและไม่ได้อ่านรายละเอียดเนื้อหาข่าวเพิ่มเติม อาจจะนำไปสู่การรับข้อมูลข่าวสารที่สร้างความสับสนได้เช่นกัน

## สาร (Message)

### 1) คำอธิบายเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ด้วยภาษาทางการแพทย์

การระบาดของโรคติดเชื้ออุบัติใหม่เป็นเรื่องในทางระบาดวิทยา (Epidemiology) ดังเช่นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งเป็นโรคติดเชื้อทางเดินหายใจที่เกิดจากไวรัสโคโรนาที่เป็นไวรัสในสัตว์และโดยปกติไม่ก่อโรคในคน แต่เมื่อกลายพันธุ์เป็นสายพันธุ์ใหม่จึงก่อโรคในคนได้ มีชื่อทางการแพทย์ว่า (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2: SARS-CoV-2) คนที่ได้รับเชื้อไวรัสจะมีอาการคล้ายไข้หวัดใหญ่ โดยมีอาการไข้และไอเป็นพื้นฐาน และอาจมีอาการปอดอักเสบ (คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563) ข้อมูลข่าวสารที่อธิบายเกี่ยวกับการระบาดของ COVID-19 เหล่านี้ เช่น ลักษณะอาการ การแพร่เชื้อและการรับเชื้อ การป้องกันการแพร่เชื้อและการติดเชื้อ ล้วนเป็นเรื่องในทางระบาดวิทยาที่ใช้คำศัพท์เฉพาะหรือภาษาทางการแพทย์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่คนทุกกลุ่มหรือทุกระดับชั้นในสังคมจะสามารถเข้าใจได้โดยง่าย (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2564) หรืออาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจ ขณะเดียวกันข้อมูลเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เป็นภาษาไทยหรือเผยแพร่โดยคนไทยอาจจะยังมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากเป็นโรคระบาดอุบัติใหม่ที่การศึกษาค้นคว้าดำเนินไปควบคู่กับสถานการณ์การแพร่ระบาด หากจะค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จึงต้องเข้าถึงเอกสารที่น่าเชื่อถือที่เป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งนั่นก็หมายความว่าเป็นการอ่านและแปลความจากภาษาทางการแพทย์ที่เป็นภาษาต่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นคนที่มีความสามารถทางภาษาต่างประเทศหากไม่ใช่แพทย์ผู้เชี่ยวชาญหรือ

มีความรู้ความเข้าใจทางการแพทย์ ก็อาจจะเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนจากการแปลภาษาที่ผิดพลาดได้เช่นกัน ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เป็นภาษาทางการแพทย์จึงมีโอกาสนำให้ผู้รับสารที่เป็นคนทั่วไปในสังคมเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องได้

2) *การสื่อสารของภาครัฐด้วยภาษาราชการและการเลี้ยงบาลี* การแถลงสถานการณ์ในนาม ศบค. และการแถลงข่าวเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานสถานการณ์โดยรวมของประเทศ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นวิธีการปกติของภาครัฐในการทำความเข้าใจกับสังคมเพื่อขอความร่วมมือจากประชาชน (Collective action) โดยใช้ภาษาราชการ ซึ่งเป็นถ้อยความที่ใช้คำศัพท์ที่เป็นทางการและสื่อความหมายชัดเจน แต่ในบางกรณีภาษาราชการกลับมีความกำกวมในตัวเองที่ทำให้ผู้อ่านที่เป็นประชาชนทั่วไปในสังคมไม่อาจเข้าใจได้โดยง่ายหรือเข้าใจได้ทันที เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในบริบทของถ้อยความดังกล่าวและคุ้นชินกับการใช้ภาษาราชการ เช่น ระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนการปฏิบัติงานหน่วยงานภาครัฐ กลไกและโครงสร้างของราชการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

ขณะเดียวกันการสื่อสารของภาครัฐยังมีลักษณะ “เลี้ยงบาลี” ซึ่งเป็นการหลบเลี่ยงใช้คำอื่นแทนคำหนึ่ง ๆ เพื่อให้ความหมายเป็นไปในเชิงบวกหรือให้เป็นประโยชน์มากกว่าผลเสีย เช่น มาตรการปิดเมืองเพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในระลอกหนึ่งช่วงเดือนเมษายน 2563 เพื่อจำกัดและควบคุมการเคลื่อนย้ายของผู้คน มิให้เชื้อแพร่กระจายต่อไป ใช้คำว่า ล็อกดาวน์ (Lockdown) แต่มาตรการที่ใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2564 ที่มีลักษณะเดียวกัน ไม่ใช้คำว่า ล็อกดาวน์ แต่ใช้คำว่า การปิดกิจการ

และจำกัดการเคลื่อนย้าย แทน (ประชาชาติ, 2564) เป็นต้น การสื่อสารของภาครัฐที่มีความกำกวมจึงเป็นเรื่องที่อาจทำให้เกิดความสับสน ความเข้าใจผิด และยากต่อการทำความเข้าใจในคนทุกกลุ่มในสังคมอีกด้วย

### ช่องทางการสื่อสาร (Channel)

ข้อมูลข่าวสารที่เป็นข่าวปลอมและบิดเบือนไม่ใช่เรื่องใหม่ในแวดวงสื่อสารมวลชน แต่พัฒนาการของข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาจำพวกนี้ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อสื่อที่ทำงานผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น เว็บไซต์ และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่ออยู่ในยุคสังคมออนไลน์ (Social media) (ภูวสิษฐ์ สุกใส, 2565) การสื่อสารในทุกวันนี้ย่อมเป็นที่ตระหนักว่า **สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทสำคัญที่เปรียบเสมือนตัวเร่งความเร็ว** ซึ่งทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็วทวีคูณเนื่องจากความก้าวหน้าเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลและอุปกรณ์การสื่อสารส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต ทำให้การเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและเข้าถึงได้ง่าย สอดคล้องตามทัศนะของ Lejla Turcilo และ Mladen Obrenovic ว่าความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่สื่อสังคมออนไลน์ที่ทำให้ปัญหาความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่การรู้เท่าทันสื่อและความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับน้อย เรื่องเหล่านี้มักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลดทอนความน่าเชื่อถือความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้ามกับผู้มีอำนาจในประเทศนั้น (Lejla Turcilo and Mladen Obrenovic, 2020) ในทำนองเดียวกับความเห็นของ Samidh Chakrabarti ผู้จัดการฝ่ายผลิตภัณฑ์ของ Facebook เห็นว่า บทบาทสำคัญของสื่อสังคมออนไลน์ที่มีต่อสังคมประชาธิปไตยคือ การแผ่ขยายเจตนาารมณ์ของผู้คน (amplifies human intent) ทั้งในเรื่องที่ดีและไม่ดี สิ่งที่ดีที่สุด



ของสื่อสังคมออนไลน์คือ การทำให้คนเราได้แสดงออกและลงมือปฏิบัติจริง ขณะที่สิ่งที่เลวร้ายที่สุดที่เกิดขึ้นจากสื่อสังคมออนไลน์คือ การเผยแพร่ข้อมูลที่ผิดออกไปและบ่อนทำลายความเป็นประชาธิปไตยของสังคม (Samidh Chakrabarti, 2018)

อิทธิพลของสื่อสังคมออนไลน์ที่มีต่อประเด็นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ทุกคนล้วนตระหนักดี ทั้งในแง่ความเร็วและขนาดของผู้รับสารหรือผู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แต่อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นข้อกังวลสำหรับนักการสื่อสารที่กำลังต่อสู้กับเรื่องข้อมูลที่มีปัญหาในพื้นที่ออนไลน์ คือ **การสื่อสารในพื้นที่ปิดผ่านแอปพลิเคชันสนทนาและกลุ่มปิด (Messaging apps and closed groups)** ซึ่งเป็นการสื่อสารในพื้นที่ปิดที่คนภายนอกหรือคนอื่นไม่อาจเข้าถึงได้ ได้แก่ การสื่อสารในแอปพลิเคชันสนทนาต่าง ๆ (Messaging apps) เช่น Line, iMessage, Facebook Messenger, WhatsApp, WeChat, Telegram เป็นต้น รวมไปถึงกลุ่มปิดหรือกลุ่มลับ (Closed groups) เช่น Line group, Facebook group เป็นต้น พื้นที่ปิดเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “พื้นที่อับสายตา” (Dark space) เนื่องจากเมื่อข้อมูลข่าวสารเข้าสู่พื้นที่ปิดเหล่านี้ไม่มีต้นทาง ไม่มีรายละเอียดคำอธิบายชุดข้อมูล (Metadata) และไม่สามารถล่วงรู้ได้เลยว่าข้อมูลเท็จหรือข้อมูลที่มีปัญหาต่าง ๆ เริ่มต้นขึ้นอย่างไรและถูกส่งต่อออกไปอย่างไร (Claire Wardle, Rory Smith and Carlotta Dotto, 2019) การสื่อสารในพื้นที่เปิด (Public) โดยทั่วไปยังมีโอกาสได้รับการตรวจสอบและชี้แจงความเข้าใจผิดจากผู้พบเห็นได้ แต่หากเป็นการสื่อสารในพื้นที่ปิด คนภายนอกหรือคนที่ไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่นั้นอาจช่วยแก้ไขความเข้าใจผิดดังกล่าวได้เลย

นอกจากสื่อสังคมออนไลน์ที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาสามารถเข้าถึงผู้คนได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางและปัญหาจากการสื่อสารในพื้นที่ปิดแล้ว การทำงานของแพลตฟอร์มหรือสังคมออนไลน์เองก็มีส่วนสำคัญทำให้ผู้รับสารหรือผู้ใช้งาน

เกิดความเข้าใจผิดได้ กล่าวคือ *การแสดงเนื้อหาตามอัลกอริทึม (Algorithm)* โดยไม่แสดงเนื้อหาหรือกระดานข่าว (Newsfeed) ตามเวลา แต่แสดงเนื้อหาตามเครื่องมือการค้นหา ซึ่งการทำงานของอัลกอริทึมของเครื่องมือการค้นหาค่าจะประมวลผลให้ผู้ใช้งานมีแนวโน้มที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากเครือข่ายทางสังคมที่มีความคิดเห็นในทางเดียวกันหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้งาน (Relationship) การคาดเดาจากพฤติกรรมที่ผ่านมาและความสนใจ (interest) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาถูกผลิตซ้ำในพื้นที่ออนไลน์โดยที่ผู้ส่งสารและผู้รับสารเองก็ไม่รู้ตัว และอาจกลายเป็นเรื่องที่ถูกต้องและมีตัวตนขึ้นมาไปโดยปริยาย (อ้างถึงใน Cherilyn Ireton, 2018) ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารจึงยังคงดำเนินต่อไปในพื้นที่สาธารณะและสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหมู่ประชาชนผู้รับสารต่อไป

### ผู้รับสาร (Receiver)

เมื่อผู้รับสารได้รับข้อมูลข่าวสารมาแล้วจะเกิดการตีความข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าผู้รับสารให้คุณค่า (Value) ต่อเรื่องนั้นอย่างไร มีความเข้าใจ ความรับรู้ และประสบการณ์อย่างไร และมีทัศนคติและความเชื่ออย่างไร สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการเปิดรับข้อมูลข่าวสารและท่าทีในการตอบสนองต่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มประชาชนที่ไม่พึงพอใจต่อการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของรัฐบาลได้รับข้อมูลข่าวสารหนึ่ง ๆ เกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล มักจะตีความสารที่ได้รับในมุมมองเชิงลบต่อรัฐบาล พร้อมกับแสดงความคิดเห็นต่อต้านและส่งต่อข้อมูลข่าวสารต่อไป แม้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องหรือเป็นความจริงหรือไม่ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจจะมีเจตนาบิดเบือนเพื่อลดทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การรู้เท่าทันสื่อของคนในสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้ผู้คนสามารถพิจารณาแยกแยะ

และขีดเส้นแบ่งความเท็จและความจริง หรือความน่าเชื่อถือกับความไม่น่าเชื่อถือของ ข้อมูลข่าวสารได้

### 7.2.3 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหา (Driving forces)

**1) โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นเรื่องใหม่ที่ปรากฏข้อมูลใหม่เสมอ**  
 แม้ว่ามนุษยชาติมีองค์ความรู้ด้านระบาดวิทยาและประสบการณ์โรคระบาดในอดีต แต่โรคติดเชื้ออุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นใหม่ดังเช่นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก็ทำให้ผู้เชี่ยวชาญทั่วโลกต้องค้นคว้า ศึกษา สังเกต และทดลองวิจัยไปพร้อมกับการแพร่ระบาดที่กำลังเกิดขึ้น และพร้อมกับคนทั่วไปบนโลกใบนี้ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้ ในการส่งเสริม ป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาสุขภาพจากการติดเชื้อ ขณะเดียวกัน เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังมีโอกาสเกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมหรือเชื้อกลายพันธุ์ ได้เสมอ เช่น สายพันธุ์แอลฟา สายพันธุ์เบตา สายพันธุ์แกมมา สายพันธุ์เดลตา สายพันธุ์โอไมครอน เป็นต้น จึงทำให้การแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นสภาวะที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่มีความแน่นอน และคาดการณ์ได้ยาก อีกทั้งยังมีข้อมูลใหม่ ข้อค้นพบใหม่ หรือผลการศึกษาวิจัยหลายชุดข้อมูลปรากฏขึ้นตลอดเวลา เมื่อมีข้อมูลใหม่เกี่ยวกับ เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เกิดขึ้น ผู้เชี่ยวชาญจะสื่อสารให้สังคมได้รับทราบ ซึ่งคนในสังคม ก็ต้องทำการศึกษาและเรียนรู้ใหม่ไปด้วยกัน เพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันและรักษาตน ให้ปลอดภัยจากการติดเชื้อ COVID-19 เช่น การเปลี่ยนแปลงสารทางพันธุกรรม ของเชื้อกลายพันธุ์ ความสามารถในการแพร่กระจายเชื้อ อาการและความรุนแรงของ การติดเชื้อ การรักษาและดูแลตนเอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีโอกาสดังกล่าวเกี่ยวกับ เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังคงก่อให้เกิดปัญหาในสังคมต่อไป

**2) การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เชื่อมโยงถึงทุกคนในสังคม**  
 วิฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอาจจะส่งผลกระทบต่อคนบางกลุ่ม

และมีคนบางกลุ่มที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องและแทบจะไม่ได้รับผลกระทบเลย เช่น น้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสองกลุ่มความคิด เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่เกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้างลุกลามทั่วโลกและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสังคมโลกมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์มนุษยชาติในประเทศไทยแม้ว่ามีพื้นที่เสี่ยงที่มีการแพร่ระบาดรุนแรง เช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ระยอง ชลบุรี และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่การดำเนินนโยบายและมาตรการของภาครัฐเพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่กระจายเชื้อ COVID-19 ล้วนส่งผลต่อผู้อยู่อาศัยในประเทศไทยไม่มากนักน้อย (ทวิตา กมลเวช, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2564) เช่น การกำหนดให้สวมใส่หน้ากากอนามัยเมื่ออยู่ในที่สาธารณะ การห้ามการรวมกลุ่มคน การปิดสถานที่เสี่ยง การห้ามรับประทานอาหารในชั่งเวลาหนึ่ง ๆ การห้ามเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น จากการที่การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เชื่อมโยงถึงทุกคนในสังคม จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีโอกาสที่จะส่งถึงคนในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องมีอุปกรณ์สื่อสารส่วนบุคคลและสื่อสังคมออนไลน์ก็ได้

#### 7.2.4 ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

เนื่องจากการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเข้าถึงกลุ่มคนได้อย่างกว้างขวาง การส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกติท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายต่อผู้รับสารและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและชีวิต เช่น การส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นความจริงว่า “วัคซีนป้องกัน COVID-19 เป็นอาวุธชีวภาพ

ที่ใช้ทำลายล้างคนทั่วโลก หรือวัคซีนประเภท mRNA มีอนุภาคนาโนที่สามารถเข้าไป  
 ผู้รับวัคซีนผ่านเครือข่าย 5G” ทำให้ประชาชนผู้รับสารเกิดความหวาดกลัว ไม่เชื่อมั่น  
 และไม่กล้าเข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 จนทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะมี  
 อาการหนักหรือเสียชีวิตเมื่อได้รับเชื้อ COVID-19 เป็นต้น ขณะเดียวกันข้อมูล  
 ข่าวสารที่ผิดปกตียังอาจสร้างความตื่นตระหนกจนทำให้ผู้คนในสังคมแตกตื่นได้  
 เช่น การส่งต่อข้อมูลข่าวสารว่า “รัฐบาลเตรียมใช้มาตรการควบคุมและจำกัดกิจกรรม  
 ในที่สาธารณะ (Lockdown) เช่นเดียวกับเมืองอู่ฮั่น” ทำให้ประชาชนจำนวนมาก  
 กักตุนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น และทำให้สินค้าเหล่านั้นขาดตลาดและปรับราคา  
 สูงขึ้นในเวลาต่อมา จนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เป็นต้น  
 นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จที่มีการอ้างถึงบุคคลจริง ทำให้ผู้ถูกแอบอ้างดังกล่าว  
 ได้รับความเสียหาย เช่น การส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นความจริงว่า “การใช้น้ำเกลือ  
 น้ำมะนาวหรือน้ำขิงล้างคอ ตามคำแนะนำของคณบดีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชฯ”  
 ซึ่งเป็นการอ้างอิงบุคคลที่ไม่เป็นความจริง เป็นต้น

ผลกระทบอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ผิดปกติผ่าน  
 ช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ จึงสามารถสร้างความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสังคมจนอาจก่อ  
 ให้เกิดผลเสียต่อผู้รับสารและสังคมโดยรวม ขณะเดียวกันยังอาจสร้างความเสียหาย  
 ต่อตัวบุคคลที่ถูกพาดพิงได้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ความผิดปกติของข้อมูล  
 ข่าวสารประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ผู้สร้าง ข้อความ และผู้ตีความ กล่าวคือ  
 ใครเป็นตัวการสร้างเนื้อหาข้อมูลข่าวสารขึ้นมาและสร้างด้วยแรงจูงใจหรือเจตนาใด  
 ข้อความนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงหรือไม่และเป้าหมายของข้อความนั้น  
 คืออะไร อีกทั้งเมื่อถึงข้อมูลข่าวสารส่งไปถึงผู้รับสารแล้ว จะถูกตีความอย่างไร ผู้ตีความ  
 เข้าใจหรือไม่ เข้าใจอย่างไร และกระทำอย่างไรต่อไป (Lejla Turcilo and Mladen  
 Obrenovic, 2020)

ฉะนั้น ในเมื่อผู้รับสารไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาที่แพร่กระจายในสังคมได้ ทั้งข้อมูลเท็จ ข้อมูลบิดเบือน ข้อมูลที่แฝงเจตนาร้าย และข้อมูลที่สร้างความสับสน การรับข้อมูลข่าวสารของผู้คนในสังคมจึงเป็นประเด็นสำคัญว่า เพื่อรับมือกับปริมาณข้อมูลข่าวสารจำนวนมากที่ยากเกินกว่าจะบอกได้ว่าข้อมูลใดดีหรือไม่ดี ข้อมูลใดถูกหรือผิด และข้อมูลใดมีความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อ ผู้รับสารจะสามารถคัดกรองและพิจารณาความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาเพื่อขีดเส้นแบ่งระหว่างความเท็จและความจริงได้หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสภาวะความไม่แน่นอนที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ COVID-19 การใช้ชีวิตเพื่อรับมือภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในช่วงเวลานี้คือ ข้อมูลข่าวสารที่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงการให้ความร่วมมือและความไว้วางใจในรัฐบาลในการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19

### 7.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาการสื่อสารในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำไปสู่วิกฤตในสังคม

ข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาที่เผยแพร่เป็นวงกว้างในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้สร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและความตื่นตระหนกในสังคม ที่ผ่านมามีปรากฏให้เห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้ดำเนินการเพื่อจัดการกับความผิดพลาดของข้อมูลข่าวสาร โดยแบ่งเป็น บทบาทของภาครัฐและบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ดังนี้

## บทบาทของภาครัฐ

### 1) การจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อทำให้การสื่อสารเกิดความโปร่งใสและเป็นเอกภาพ และชี้แจงข้อเท็จจริงแก่สังคม

ในแง่ของการเป็นผู้ส่งสาร (Sender) ของภาครัฐ ได้มีการจัดตั้งกลไกขึ้นมาเพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาและชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อความเข้าใจกับสาธารณชน โดยการสร้างกลไกใหม่ภายใต้ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) เพิ่มเติม ด้วยการจัดตั้ง *ศูนย์ปฏิบัติการด้านการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารในอินเทอร์เน็ต* โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ เพื่อปฏิบัติงานใน ศบค. ในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารในอินเทอร์เน็ต ขณะเดียวกันเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2564 ที่ประชุม ศบค. ได้เห็นชอบให้จัดตั้ง *ศูนย์บริหารสื่อสารในภาวะวิกฤต* โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการ และมี ดร.เสรี วงษ์มณฑา และนายเกษมสันต์ วีระกุล เป็นบรรณาธิการบริหาร เพื่อทำหน้าที่วางแผนกลยุทธ์สื่อสารของ ศบค. ในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน ทั้งในรูปแบบคู่มือประชาชน คู่มือชุมชน ช่องทางติดต่อทั้งโทรศัพท์ สายด่วน แอปพลิเคชันไลน์ เว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งกลไกเหล่านี้ได้ทำหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้ส่งสารในนาม ศบค. หรือรัฐบาล นอกเหนือไปจากวิธีการปกติหรือการแถลงข่าวเพื่อรายงานสถานการณ์ประจำวันของทีมโฆษก ศบค. โดยใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางการสื่อสาร เช่น Facebook และ Twitter ของศูนย์ข้อมูล COVID-19, เว็บไซต์ศูนย์สื่อสาร COVID-19, แอปพลิเคชันของหมอพร้อม เป็นต้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับพฤติกรรมกรับข้อมูลข่าวสารของคนในสังคมปัจจุบัน ขณะเดียวกันข้อมูลข่าวสาร

ที่ถูกเผยแพร่ในนามกลไกเหล่านี้ ยังถูกใช้อ้างอิงและเผยแพร่ด้วยผู้ส่งสารอื่น ๆ ต่อไป เช่น สื่อของสำนักข่าว สื่อของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งทำให้การสื่อสารเกิดความ เป็นเอกภาพ (Single message) มากยิ่งขึ้น

## 2) การใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและดำเนินควบคู่กันไป ทั้งรูปแบบ Online และ Offline

ย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่า ในยุคปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์มีอิทธิพลอย่างมาก ในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารของผู้คนในสังคม หากแต่การสื่อสารในรูปแบบดั้งเดิม เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ก็ยังคงเป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญ ฉะนั้น รัฐบาลหรือ ศบค. จึงทำการสื่อสารควบคู่กันไปในรูปแบบ Online และ Offline เพื่อให้ครอบคลุมและเข้าถึงประชาชนกลุ่มผู้ใช้อินเทอร์เน็ตและกลุ่มที่ไม่ใช้อินเทอร์เน็ต หรือสอดคล้องกับพฤติกรรมมารับข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมกับประชาชนผู้รับสาร แต่ละคน ยกตัวอย่างเช่น การแถลงข่าวศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) จากตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาลเพื่อรายงานสถานการณ์ประจำวัน มาตรการของรัฐบาล และชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะมีการถ่ายทอดสดผ่านช่องทางสื่อโทรทัศน์ ช่อง NBT สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ ควบคู่ไปกับการถ่ายทอดสด ผ่านช่องทาง Facebook Live และ YouTube Live ของกรมประชาสัมพันธ์ ด้วยเช่นกัน ขณะเดียวกันข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ไปนั้น จะปรากฏในสื่ออื่น ๆ ของ หน่วยงานภาครัฐในเวลาต่อมา เช่น Facebook และ Twitter ของศูนย์ข้อมูล COVID-19, เว็บไซต์ศูนย์สื่อสาร COVID-19, แอปพลิเคชันของหมอพร้อม, เป็นต้น รวมไปถึง ช่องทางการชี้แจงข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงผ่านช่องทางการสื่อสารอื่น ๆ ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ไทยรัฐสู้โควิดของกระทรวงสาธารณสุข ช่องทางการสื่อสาร ของกรมควบคุมโรค ช่องทางการสื่อสารของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น



### 3) การตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาและการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาเป็นประเด็นปัญหาในสังคมที่มีอยู่แต่เดิมก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 โดยภาครัฐได้มีการจัดตั้ง ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ประเทศไทย (Anti-Fake News Center Thailand) ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในการทำหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ พร้อมกับแจ้งเตือนประชาชนมิให้หลงเชื่อข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จเหล่านั้น รวมถึงชี้แจงข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อสร้างการรับรู้ที่ถูกต้อง ผ่านช่องทางที่หลากหลาย เช่น website, Facebook, Twitter ของศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมฯ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนเกิดความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ในการชี้แจงข่าวสารด้วยข้อมูลที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เมื่อข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 รัฐบาลจึงได้ใช้กลไกดังกล่าวในการตรวจสอบและกลั่นกรอง และชี้แจงข้อเท็จจริงแก่สังคม ซึ่งจะเห็นได้จากในช่วงระยะแรกของการแพร่ระบาดที่ปรากฏว่ามีข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับ COVID-19 เผยแพร่ส่งต่อในสังคมจำนวนมาก ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมฯ ได้ผลิตเนื้อหา (Content) จำนวนมากโดยหยิบยืมจากข้อมูลข่าวสารที่ถูกเผยแพร่ส่งต่อจริง และชี้แจงว่าข้อมูลดังกล่าวมีข้อเท็จจริงอย่างไร และอ้างถึงแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับข้อเท็จจริงดังกล่าว

ขณะเดียวกันเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการจัดการกับข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาจำพวกข่าวปลอม ข่าวบิดเบือน คือ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งระบุถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวปลอม ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือบิดเบือน มีความผิดเกี่ยวกับการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลอันเป็นเท็จ โดยความผิดและอัตราโทษนั้นมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยผู้ที่ผลิตข่าวปลอม บิดเบือน และ

นำไปเผยแพร่บนสื่อสังคมออนไลน์ รวมทั้งผู้ส่งต่อข้อมูลเท็จเหล่านั้นโดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลเท็จ ซึ่งน่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน หรือเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาถือว่ามีความผิดเท่ากับผู้กระทำความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากข้อมูลนั้นทำให้บุคคล องค์กร หน่วยงาน เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จะได้รับโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาท มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย

ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การเผยแพร่ข่าวปลอมยังมีความผิดตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ฉบับที่ 27 ซึ่งมีสาระสำคัญ หากมีการเผยแพร่ข้อความที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือมีเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในเวลาต่อมาได้ออกข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 29 ซึ่งมีสาระสำคัญเพิ่มเติมคือ ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แจ้งผู้รับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตระดับการให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่เลขที่อยู่ IP address นั้นทันที และส่งรายละเอียดให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อดำเนินคดีต่อไป

#### 4) การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการเฝ้าระวังสื่อ

นอกเหนือจากภาครัฐจะมีหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการปราบปรามบรรดาข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จและบิดเบือนที่สร้างความเข้าใจผิดและความเสียหายในสังคมแล้ว ยังมีกลไกภาครัฐอื่น ๆ ที่มีได้มีภารกิจในเชิงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการเอาผิดกับข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นโดยตรง แต่มีภารกิจในเชิงสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการเฝ้าระวังสื่อ นั่นคือ กองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558 และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงวัฒนธรรม โดยภารกิจหลักของกองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์คือการสนับสนุนเงินทุนและทรัพยากร และทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อมุ่งขับเคลื่อนการสื่อสารที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ เช่น กองทุนร่วมกับสมาคมสมาพันธ์สถานประกอบการเพื่อสุขภาพและผู้สูงอายุ จัดเวทีเสวนาทงวิชาการ COVID Forum ทุกสัปดาห์ โดยเชิญนักวิชาการผู้เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ มาร่วมให้ข้อมูลในประเด็นข่าวสารเกี่ยวกับ COVID-19 ในทำนองเดียวกัน กองทุนฯ ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จัดทำหลักสูตรบทเรียนออนไลน์หลักสูตร covid19 และระบาดวิทยา สำหรับประชาชนที่สนใจได้เรียนผ่าน [learningcovid.ku.ac.th](http://learningcovid.ku.ac.th) เป็นต้น

บทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ

#### 1) ความร่วมมือกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (Fact checking)

นอกจากกลไกของภาครัฐแล้ว ยังมีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ที่ตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ

และบิดเบือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารที่แพร่หลายท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 จึงได้ร่วมมือกันมีบทบาทในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (Fact checking) และและคลายข้อสงสัยแก่สังคม ยกตัวอย่างเช่น

- ภาคิเครือข่ายหลากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และองค์กรวิชาชีพสื่อได้ร่วมกันดำเนินโครงการ *Cofact* (Collaborative Fact Checking) เพื่อสร้างพื้นที่กลางที่เปิดกว้าง ปลอดภัย และสร้างสรรค์ ในการค้นหาความจริงร่วมกัน ท่ามกลางยุคที่ข้อมูลข่าวสารเต็มไปด้วยความเข้าใจผิด สับสนอลหม่าน จนยากที่จะเชื่อถือเรื่องใดหรือใครได้โดยง่าย โดยสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงผ่านเว็บไซต์ [cofact.org](http://cofact.org) และโปรแกรมการพูดคุยอัตโนมัติ (Chatbot) ผ่านแอปพลิเคชัน Line @cofact ซึ่งโครงการนี้ได้รับแรงบันดาลใจมาจากการรวมตัวกันของภาคประชาสังคมในไต้หวัน ที่เชื่อในพลังของภาคพลเมืองเพื่อรับมือกับด้านมืดของข้อมูลข่าวสาร (Cofact, 2562)
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับ สำนักงานนโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) และบริษัท Facebook (Thailand) Co. Ltd. ได้ร่วมกันพัฒนาโปรแกรมตอบคำถามด้วยตัวอักษรแบบอัตโนมัติ (chatbot) ผ่าน Facebook Messenger ที่มีชื่อว่า *แซทซ์ัวร์* ซึ่งขับเคลื่อนด้วยระบบ AI เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับดูแลสุขภาพเกี่ยวกับ COVID-19 และวัคซีน ที่เชื่อถือได้แก่ผู้ใช้งาน (ไทยรัฐออนไลน์, 2564)
- *คุนยัวร์ก่อนแฮร์* ของสำนักข่าวไทย อ.ส.ม.ท. และการสนับสนุนของกองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ รวมไปถึงการทำงานร่วมกับเครือข่าย

ระหว่างประเทศ First draft partner network เป็นอีกหนึ่งกลไกที่สำคัญที่ร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นความจริงเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและคลายข้อสงสัยแก่สังคม ผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่หลากหลายของศูนย์ข่าววีอาร์ก่อนแชร์ เช่น เว็บไซต์, YouTube, Twitter, Facebook, Tiktok, Instagram รวมทั้งการนำเสนอผ่านโทรทัศน์ช่อง MCOT

## 2) การกำกับตนเองของแพลตฟอร์ม (Self-regulation)

สื่อสังคมออนไลน์ต่างก็มีมาตรการของตนเองในการจัดการกับข้อมูลอันเป็นเท็จและบิดเบือนที่จะนำไปสู่การสร้างความเสียหายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการลบข้อมูลเท็จออกจากแพลตฟอร์ม (platform) การลดการมองเห็นบัญชีผู้ใช้งานที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จซ้ำ ๆ เพื่อไม่ให้สามารถสร้างรายได้หรือโฆษณาได้อีกต่อไป การปะป้ายเตือนเพื่อให้ข้อมูลกับผู้ใช้งานที่กำลังอ่านว่าเนื้อหาอันมีปัญหานั้นมีปัญหาคือว่าเป็นการควบคุมและกำกับแพลตฟอร์มของตนเอง (Self-regulation) โดยไม่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐ

ยกตัวอย่างเช่น กรณี Facebook และ Instagram ซึ่งเป็นสื่อสังคมออนไลน์ที่มีผู้ใช้งานมากที่สุดในโลก ตระหนักถึงเรื่องการได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 เช่นนี้ จึงมีมาตรการที่ช่วยให้ผู้ใช้งานทั่วโลกสามารถเชื่อมต่อกับแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่เป็นทางการและน่าเชื่อถือผ่านศูนย์ข้อมูล COVID-19 บน Facebook ขณะเดียวกันยังมีมาตรการที่จะลบเนื้อหาที่มีข้อมูลเท็จที่เป็นอันตรายเกี่ยวกับ COVID-19 และวัคซีน ด้วยการติดป้ายเตือนบนโพสต์ที่ได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นองค์กรภายนอกกว่าเป็นเนื้อหาที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบข้อเท็จจริง

ให้ Facebook เช่น AFP, JTBC, Kompas.com เป็นต้น เมื่อตรวจสอบความผิดปกติของข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจสอบสามารถแปะป้ายแนบไปกับเนื้อหา นั้น ๆ ได้ เช่น ข้อมูลเป็นเท็จ ข้อมูลถูกเปลี่ยนแปลง ข้อมูลเป็นเท็จบางส่วน โดยแปะป้ายไว้ด้านบนของเนื้อหาที่สังเกตเห็นได้ชัดเจน (Brand buffet, 2564) เพื่อให้ผู้ใช้งานที่กำลังอ่านใช้ประกอบการตัดสินใจว่าควรเชื่อหรือส่งต่อเนื้อหาดังกล่าวหรือไม่

รวมไปถึงกรณี Donald John Trump อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ถูก Twitter และ Facebook ลบเนื้อหาบางส่วนที่เป็นอันตรายและพิจารณาระงับบัญชีใช้งานชั่วคราว เนื่องจากการสื่อสารของ Trump อาจทำให้คนเข้าใจผิดเกี่ยวกับ COVID-19 โดยเมื่อเดือนสิงหาคม 2563 Facebook ได้ลบคลิปวิดีโอที่ Trump ให้สัมภาษณ์กับ FOX News ว่าถึงเวลาที่โรงเรียนทุกแห่งควรเปิดทำการสอน และเด็ก ๆ ส่วนใหญ่มีภูมิคุ้มกันทานไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่แล้ว เนื่องจากเป็นคลิปวิดีโอที่ให้ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง ซึ่งขัดต่อนโยบายของ Facebook ที่มุ่งป้องกันการเผยแพร่ข้อมูลเท็จที่เป็นอันตรายเกี่ยวกับ COVID-19 ในทำนองเดียวกัน Twitter ได้ระงับบัญชีผู้ใช้ของทีมงานหาเสียงของ Trump ชั่วคราว จนกว่าจะลบคลิปวิดีโอสัมภาษณ์ดังกล่าวออกไป และคลิปวิดีโอนี้ยังถูกซ่อนไว้เพื่อไม่ให้นำไปส่งต่อและเพื่อไม่ให้ผู้ใช้คนอื่น ๆ เห็นได้อีก เนื่องจากเนื้อหาดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎว่าด้วยการควบคุมข้อมูลที่บิดเบือนเกี่ยวกับ COVID-19 ของ Twitter (VOA Thailand, 2563)

## 7.2.6 ข้อสรุปและเสนอแนะ

### 1) การบังคับใช้กฎหมายกับข้อมูลข่าวสารที่มีปัญหาบนพื้นฐานของการคำนึงสิทธิและเสรีภาพในการเปิดรับข้อมูลของประชาชน

ความผิดปกติของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นด้วยความจงใจที่จะบิดเบือนให้เกิดความเข้าใจผิดและส่งผลกระทบต่อบุคคล องค์กร และประเทศชาติ จำเป็นต้องบังคับใช้

กฎหมายดำเนินคดีกับผู้ไม่ประสงค์ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารอันเป็นที่จั่นนั้นได้สร้างความเสียหายแก่สังคมโดยรวม แม้ไม่เกิดการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน แต่ได้สร้างความตื่นตระหนกและความวุ่นวายให้เกิดขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎระเบียบเพื่อจัดการกับข่าวปลอมของรัฐบาลด้วยการใช้ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ฉบับที่ 27 ทำให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนแสดงความกังวลต่อเรื่องดังกล่าวและเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการออกข้อกำหนดข้างต้นหรือจัดทำแนวปฏิบัติจากข้อกำหนด และแถลงถึงเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ให้เกิดความชัดเจน เพื่อมิให้มีการนำข้อกำหนดดังกล่าวไปเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการทำหน้าที่นำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนและการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตของประชาชน จนกระทบต่อสิทธิการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน (ไทยรัฐออนไลน์, 2564) แต่ฝ่ายรัฐบาลเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน และในทางกลับกันวันที่ 27 กรกฎาคม 2564 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้โพสต์ข้อความใน Facebook กำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้มาตรการในข้อกำหนดอย่างจริงจังต่อสื่อมวลชน ผู้มีชื่อเสียง และประชาชน จึงนำไปสู่ความพอใจของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว

อีกทั้งในเวลาต่อมาที่มีการประกาศข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 29 ยิ่งทวีความไม่พอใจของประชาชนและเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในสังคม โดยหลายฝ่ายมองว่ารัฐบาลใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการกับประชาชนที่โจมตีความล้มเหลวในการทำงานของรัฐบาล ขณะเดียวกันองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนและภาคีนักกฎหมายเพื่อสิทธิมนุษยชน ยังได้ยื่นฟ้อง พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) เพื่อให้ศาลแพ่งมีคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดฉบับที่ 29 ซึ่งเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ ไม่มีความจำเป็น ไม่ได้สัดส่วน





ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับข่าวปลอมหรือข่าวบิดเบือน ต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นตามหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยด้วย ทั้งนี้ ต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ นักการเมือง และประชาชนอย่างเสมอภาค เนื่องจากตามที่ปรากฏในปัจจุบัน มุ่งเน้นดำเนินคดีกับประชาชนมากกว่า ทั้งที่ฝ่ายภาครัฐเองนั้นก็เคยนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงไปตรงมาและสร้างความสับสนในสังคมเช่นกัน

## 2) การเป็นแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือและทำงานใกล้ชิดกับสื่อมวลชน

รัฐบาลตระหนักดีว่าข้อมูลข่าวสารอันเป็นเท็จหรือถูกบิดเบือนที่ถูกเผยแพร่ส่งต่อได้สร้างผลกระทบอย่างมาก ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาล ตลอดจนการให้ความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตนที่ถูกต้องเหมาะสมและร่วมกันป้องกันการแพร่ระบาด COVID-19 แม้ว่ารัฐบาลจะมีกลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงและชี้แจงทำความเข้าใจกับสาธารณชน แต่สิ่งสำคัญคือ รัฐบาลควรคำนึงถึงวิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วไปสู่การรับรู้ของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งไม่ควรมุ่งทำงานแต่เพียงการรวบรวมหลักฐานข่าวปลอมเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่พึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือและทำงานอย่างใกล้ชิดกับสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนก่อนนำเสนอ หรือสามารถตรวจสอบได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะทำให้สื่อมวลชนได้คัดกรองข้อมูลด้วยตนเอง (self-regulation) ตั้งแต่ต้นทางของการเผยแพร่สู่สาธารณะ

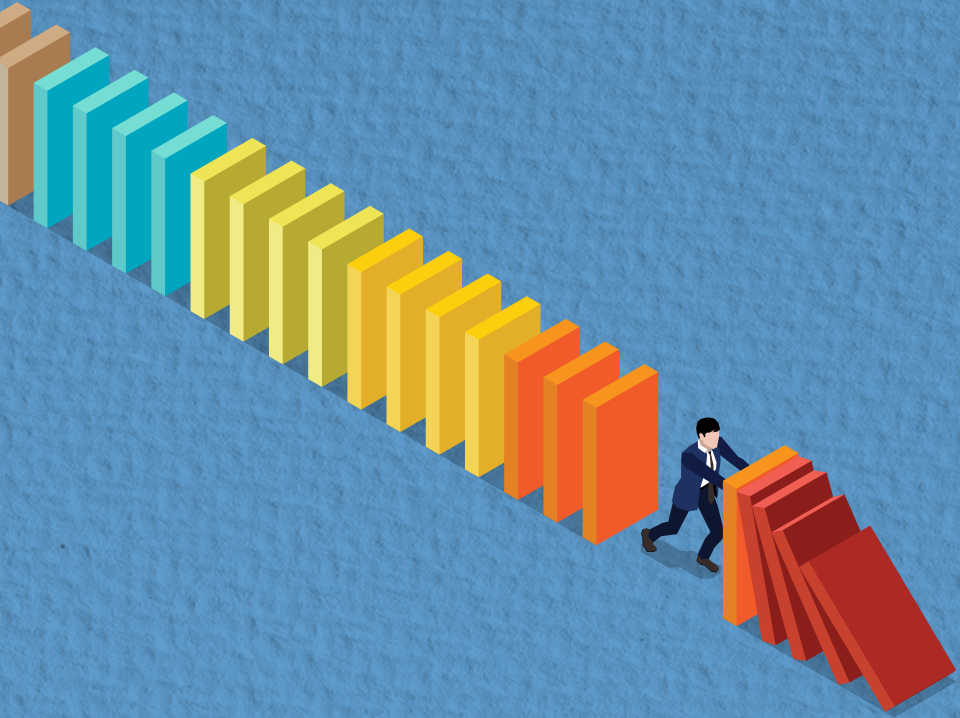
### 3) การสร้างความตระหนักในการรู้เท่าทันสื่อ

การตีความตามความเข้าใจของประชาชนผู้รับสารเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ข่าวปลอมถูกส่งต่อแพร่กระจายกันเป็นวงกว้าง ซึ่งตีความข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมานั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจ ความเชื่อ ทศนคติ และการให้คุณค่าของผู้รับสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวปลอมจำนวนมากถูกส่งต่อในพื้นที่ปิดหรือกลุ่มปิด เช่น แอปพลิเคชัน Line ทำให้ผู้รู้หรือผู้ที่เข้าใจถูกต้องไม่สามารถเข้าไปแก้ไขความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนั้นได้ ขณะเดียวกันการประมวลผลของ algorithm ยิ่งทำให้ผู้ใช้งานมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารจากเครือข่ายทางสังคมที่มีความเชื่อและทัศนคติคล้ายคลึงกันอีกด้วย

ฉะนั้น การสร้างความรู้ความเข้าใจและเสริมสร้างทักษะการรู้เท่าทันสื่อแก่ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้ประชาชนมี “ตัวคัดกรอง” (filter) ข้อมูลข่าวสาร ที่ใช้ในการรับข้อมูลเข้าและส่งออกข้อมูล กล่าวคือ 1) การรับข้อมูลเข้า ควรมีทักษะในการเปิดรับข้อมูลข่าวสาร ด้วยการเข้าถึงเป็นโดยเลือกรับข้อมูลข่าวสารจากแหล่งที่มาและช่องทางที่หลากหลาย รวมทั้งสามารถวิเคราะห์และประเมินเป็น นั่นคือ สามารถแยกความจริงออกจากความเห็น สามารถวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้รับ ด้วยเหตุและผล สามารถประเมินวัตถุประสงค์ของผู้สร้างข้อมูลได้ สามารถวิเคราะห์ และตีความความหมายที่แฝงอยู่ในข้อมูล และสามารถวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อมูลได้ นอกจากนี้ ยังต้องตระหนักในรู้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ด้วยการร้องเรียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อพบเห็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย 2) การส่งออกข้อมูล ควรมีทักษะในการสื่อสารและผลิตข้อมูลข่าวสาร โดยการผลิตสื่อเป็น สามารถเลือกวิธีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ และเนื้อหา อีกทั้งมีความตระหนักในบรรทัดฐานพลเมืองด้วยการมีส่วนร่วมในการใช้สื่อสังคมออนไลน์อย่างสร้างสรรค์ เช่น การโต้แย้งโดยใช้หลักเหตุผลและเคารพ

ความคิดเห็นที่แตกต่าง การใช้สื่อสารแบบสันติวิธีที่ไม่เป็นการยั่วยุ ปลุกปั่น หรือสร้างความแตกแยก เป็นต้น ตลอดจนตระหนักในรัฐสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ตามกฎหมาย ด้วยการใช้อำนาจโดยคำนึงการเคารพและไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ไม่บิดเบือนข้อมูลหรือเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นเท็จ และที่สำคัญคือการคำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้น จากการกระทำของตน (ณัฐกานัญญ์ ศุภรัตน์เมธี และนุชประภา โมกข์ศาสตร์, 2562)

การรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) จึงเป็นเรื่องสำคัญในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคเช่นนี้ เพื่อรับมือกับข้อมูลจำนวนมากที่เกินกว่าจะบอกได้ว่าข้อมูลใดดีหรือไม่ดี ถูกหรือผิด มีความน่าเชื่อถือหรือไม่ การรู้เท่าทันสื่อจึงเป็นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สามารถเข้าใจและประเมินเนื้อหาของสื่อ ตลอดจนสามารถสื่อสารผ่านสื่อได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ (อ้างถึงใน พนา ทองมีอาคม, 2557) การรู้เท่าทันสื่อท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในสภาพการณ์ปัจจุบัน



# บทที่ 8

## สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

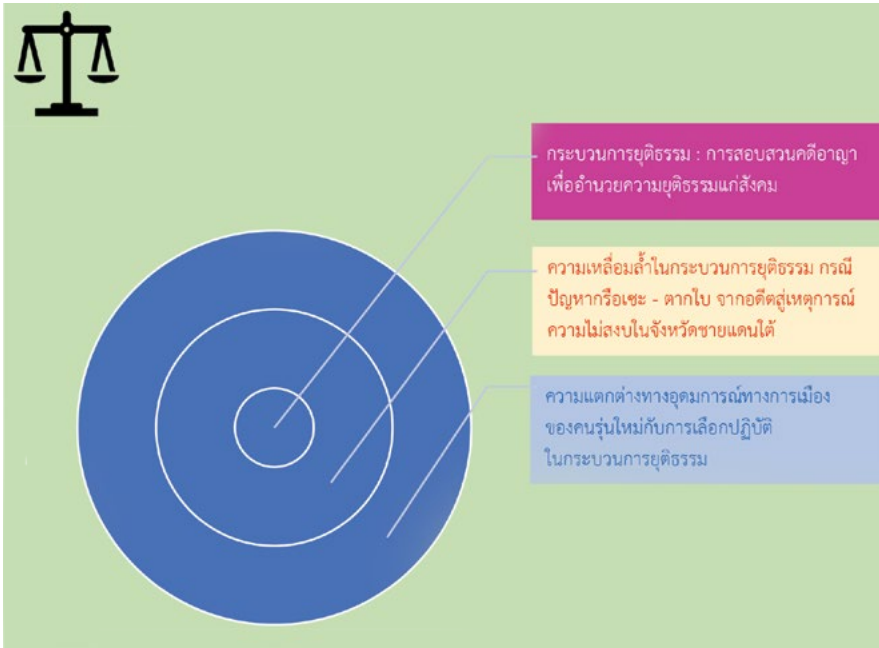
### 8.1 สรุปผลการศึกษา

จากการนำเสนอกรณีศึกษาทั้งหมดโดยมี 4 มิติใหญ่ ในการขับเคลื่อนค้นหาวิกฤตการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและผ่านมุมมองสำคัญโดยวิเคราะห์กรณีศึกษา 4 ประเด็นคือ 1) ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม 2) ความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม 3) ความเหลื่อมล้ำในมิติทรัพยากรธรรมชาติ 4) การสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ทั้ง 4 มุมมองนี้ อาจจะสรุปผลการศึกษาในประเด็นสาระสำคัญดังนี้

#### 1. มิติการแก้ไขวิกฤตความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

ผ่านกรณีการศึกษาที่โดดเด่นและน่าสนใจ เช่น ด้านความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมผ่านกรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในกรณีความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ กรณีความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง

ของคนรุ่นใหม่กับการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมและการสอบสวนคดีอาญา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สังคม สรุปผลการศึกษา: กรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม



ภาพ 8.1 ปราบกฏการณ์ความเหลื่อมล้ำ  
ในกระบวนการยุติธรรมของไทย 3 กรณีศึกษา

ผลการศึกษาจาก 3 กรณีศึกษาเรื่องกระบวนการเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม พบว่า ความยุติธรรมทั้ง 3 กรณีนั้น ประกอบสร้างจากปัญหาความรุนแรงทางโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมที่เหลื่อมล้ำ และขาดสมดุลที่เหมาะสมในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป



ภาพ 8.2 ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอ การตัดสินใจ เช่น ผ่านทาง Social media หรือช่องทางกระแสหลักในทุกช่องทาง เพื่อเปิดเผยและเป็น Justice Watchdog Network

## 2. มิติการแก้ไขวิกฤตการณ์การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

การสร้างเศรษฐกิจให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีของสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ในตลาดได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของโครงสร้างธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการกระจายรายได้ไปสู่ชุมชน การแข่งขันที่เป็นธรรมยังทำให้ผู้ประกอบการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการที่มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจนและมีความยืดหยุ่น ป้องกันการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานที่อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ตลอดจนหน่วยงานกำกับดูแลควรปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ อันจะทำให้กฎหมายเกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รวมทั้งการทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการใน e-marketplace platform ดำเนินต่อไปและเติบโตต่อไปอย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมให้กับฝ่ายต่าง ๆ ว่าพื้นที่กลางในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจลักษณะนี้ ยังคงเป็นทางเลือกในการค้นหาสินค้าที่มีความหลากหลาย น่าพึงพอใจ และไว้วางใจได้สำหรับผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสและทางเลือกในประกอบพาณิชย์กิจของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการลงโทษ



ผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันก็ร่วมกันสนับสนุนร้านค้าในแพลตฟอร์มที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งจากภาครัฐ บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์มและผู้บริโภค เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ร้านค้าหรือผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีมาตรการที่ช่วยปกป้องสินค้าที่ผลิตในประเทศและผู้ประกอบการคนไทยด้วย การมีมาตรการและควบคุมดูแล platform สินค้าจากต่างประเทศที่ครอบงำตลาดภายในประเทศยังมีความจำเป็น เพราะผู้บริโภคในประเทศยังคงมีประเด็นเรื่องสิทธิทางการบริโภคและป้องกันและการเยียวยาความเสียหายจากการบริโภคอยู่เป็นจำนวนมาก

### 3. มิติการแก้ไขวิกฤตการณ์เพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียม ความสำคัญของการศึกษานี้เพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขที่นำไปสู่วิกฤตสังคมและแนวทางป้องกันแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดเงื่อนไขดังกล่าว โดยศึกษาจากกรณีศึกษาในอดีต 2 กรณีได้แก่ กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี กับกรณีชาวกะเหรี่ยงบางกลอย จังหวัดกาญจนบุรี ทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นว่าการที่รัฐมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายได้ทำให้ขาดการตอบสนองในมิติสังคมที่หลากหลาย นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมซึ่งขัดต่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม สิ่งเหล่านี้ฝังรากลึกโดยมีเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ปัญหานี้นำไปสู่จุดแตกหักหรือวิกฤตสังคม คือ เมื่อเกิดปัญหาแล้วแต่ยังขาดการตอบสนองเพื่อแก้ปัญหาคนบางกลุ่ม จนทำให้รู้สึกไม่มีทางออก ประกอบกับนโยบายและกฎหมายเชิงตัว นำไปสู่กลไกการแก้ปัญหาที่ทำให้คนรู้สึกไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น แนวทางจัดการเพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตสังคมในอนาคต เริ่มจากสร้างพื้นที่การตัดสินใจร่วมกันต่อกรณีสิ่งแวดล้อม แยกคู่ขัดแย้งและใช้คนกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับเข้ามาจัดการ

ปัญหาเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงสู่สาธารณะ รื้อปรับระบบและกลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เดิมให้เข้าถึงคนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ ภาคส่วนที่มักเข้าไม่ถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรได้รับการยกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและสามารถมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นอย่างเท่าเทียม

#### 4. มิติการแก้ไขเพื่อการสื่อสารในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

ในปัจจุบันการสื่อสารกลายเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในสังคมที่อาจนำไปสู่วิกฤตทางสังคมได้ เพราะสามารถทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจนจนไม่อาจพูดคุยกันอย่างปรองดองได้ การรับข้อมูลข่าวสารของผู้คนที่ยากเกินกว่าจะบอกได้ว่าอะไรคือข้อมูลที่ควรเชื่อถือหรือไม่ควรเชื่อถือ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้การสื่อสารสามารถสร้างปัญหาแก่สังคมได้ นอกจากปัญหาที่เกิดจากผู้ส่งสารและความสามารถในการคัดกรองข้อมูลข่าวสารของผู้รับสารแล้ว ยังเป็นผลมาจากช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์และความเติบโตก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารในยุคนี้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การสื่อสารสามารถสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้ หนทางแก้ไขปัญหาคือ การบังคับใช้

กฎหมายบนพื้นฐานของการคำนึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการสื่อสารของรัฐเองก็ต้องเป็นเอกภาพและมีบรรทัดฐาน มีกลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแหล่งอิงที่น่าเชื่อถือ/น่าไว้วางใจ ขณะเดียวกันยังต้องอาศัยบทบาทของสื่อมวลชนและผู้ให้บริการเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการเสริมสร้างทักษะการรู้เท่าทันสื่อแก่คนในสังคมอีกด้วย



ภาพ 8.3 สรุปผลการศึกษาการสื่อสาร เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

## 8.2 วิเคราะห์และอภิปรายผลจากกรณีศึกษา 4 มิติ

| กรณี  | ประเด็นปัญหา  | เหตุที่เกิดจากสาเหตุ  | ผลที่เกิดขึ้น  |
|---|---|---|--|
| 1.กรณีความ<br>เหลื่อมล้ำใน<br>กระบวนการ<br>ยุติธรรม | ความไม่สงบ<br>ในจังหวัด<br>ชายแดนใต้  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความไม่ยุติธรรม<br/>ในการแก้ไขปัญหา</li> <li>- ประวัติศาสตร์<br/>ความเข้าใจ<br/>ประวัติศาสตร์</li> <li>- ความเหลื่อมล้ำ</li> <li>- ผลประโยชน์<br/>ทับซ้อน</li> <li>- ยาเสพติด</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไฟใต้ยังไม่สงบ</li> </ul> |
|   | <b>คดีโจ้ถูกตำ</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาเรื่อง<br/>กระบวนการ<br/>สืบสวน/<br/>สอบสวน</li> <li>- การปฏิรูป<br/>ตำรวจ</li> <li>- อีสระ</li> <li>- ถ่วงดุล</li> <li>- หลักนิติธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สาเหตุจากระบบ</li> <li>- สาเหตุจาก Norm</li> <li>- การให้คุณค่าเรื่อง<br/>สิทธิมนุษยชน</li> <li>- หลายมาตรฐาน</li> <li>- ระบบอุปถัมภ์</li> <li>- วัฒนธรรมลอยนวล</li> </ul>               |  |

ตาราง 8.1 สรุปตารางวิเคราะห์กรณีศึกษาจากงานวิจัย

| สาเหตุที่แท้จริง   | ความเสี่ยงที่มีผลต่อวิกฤต  | ประเด็นที่สังคมควรตระหนัก   | มาตรการ   | ทฤษฎี   |
|--|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Norms มาตรฐาน รูปแบบ บรรทัดฐาน</li> <li>- ความเท่าเทียม</li> <li>- ความหลากหลายทางวัฒนธรรม</li> <li>- ความน่าสนใจ</li> <li>- การปกครอง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ชัดผล ประโยชน์</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเข้าใจ</li> <li>- ความเหลื่อมล้ำ (เศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชน</li> <li>- สื่อ</li> <li>- รัฐ</li> <li>- NGO</li> <li>- รัฐธรรมนูญ</li> <li>- AI</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความขัดแย้ง</li> </ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความปลอดภัย</li> <li>- ความปลอดภัยทางสังคม</li> <li>- เชื่อมมั่นในระบบยุติธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นอิสระของตำรวจ</li> <li>- หลักนิติธรรม</li> <li>- กระบวนยุติธรรม</li> <li>- ระบบตุลาการ</li> <li>- GG in ปฏิรูปตำรวจ</li> </ul> |   |   |

| กรณี          | ประเด็นปัญหา   | เหตุที่เกิดจากสาเหตุ   | ผลที่เกิดขึ้น   |
|---------------|--|--|---|
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- อยุธยาธรรม</li> <li>ทางการเมือง</li> <li>- การขังคุกโดย</li> <li>ที่ยังไม่ตัดสิน</li> <li>โดยศาล</li> <li>- การประกันตัว</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- อำนาจของศาล</li> <li>ไปยุ่งเกี่ยวกับ</li> <li>คดีทางการเมือง</li> <li>- ปัจจัยภายนอก</li> <li>(+ , -)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สังคมแบ่งชั้น/<br/>แปลกแยก</li> <li>พร้อมแตกหัก</li> <li>- ไม่มีพื้นที่กลาง</li> <li>การเปลี่ยนแปลง</li> <li>ทางสังคม</li> </ul>   |
| E-Marketplace | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การค้าขายที่ไม่</li> <li>เป็นธรรมของผู้</li> <li>ขาย และส่งผล</li> <li>ต่อผู้ซื้อ เช่น โกง</li> <li>จ่ายเงินแต่ไม่ส่ง</li> <li>สินค้า, สินค้าไม่</li> <li>ตรงตามที่สั่ง/<br/>สินค้าไม่ตรง</li> <li>ปก, โฆษณาเกิน</li> <li>จริง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่องโหว่ของ</li> <li>กฎหมาย กฎหมาย</li> <li>ที่เกี่ยวข้องของ</li> <li>ประเทศไทยไม่ทัน</li> <li>ต่อการเปลี่ยนแปลง</li> <li>ของสภาพสังคมและ</li> <li>เทคโนโลยีดิจิทัล</li> <li>- การบังคับใช้</li> <li>กฎหมาย บทบาท</li> <li>ของหน่วยงาน</li> <li>บังคับใช้กฎหมาย</li> <li>เช่น กรมสรรพากร</li> <li>สำนักงานคณะ</li> <li>กรรมการคุ้มครอง</li> <li>ผู้บริโภค กรมพัฒนา</li> <li>ธุรกิจการค้า</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความไม่เป็นธรรม</li> <li>ระหว่างผู้ขาย</li> <li>คนไทย-ต่างชาติ,</li> <li>ผู้ขายที่ปฏิบัติตาม</li> <li>กฎหมาย-ไม่ปฏิบัติ</li> <li>ตามกฎหมาย</li> <li>- การเอารัด</li> <li>เอาเปรียบผู้ซื้อ</li> <li>- ภาครัฐสูญเสีย</li> <li>รายได้จาก</li> <li>การจัดเก็บภาษี</li> </ul> |

| สาเหตุที่แท้จริง  | ความเสี่ยงที่มีผลต่อวิกฤต  | ประเด็นที่สังคมควรตระหนัก   | มาตรการ   | ทฤษฎี |
|---|--|---|---|-------|
| - หลักนิติธรรม  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- แดกแยก แดกหักมากขึ้น</li> <li>- ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขอบเขตอำนาจศาลในคดีทางการเมือง</li> <li>- การตรวจสอบการใช้อำนาจ</li> <li>- มีพื้นที่บุคคล</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจตจำนงทางการเมือง</li> <li>- หลักนิติธรรม</li> <li>- GG</li> </ul>  |       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเทคโนโลยีดิจิทัล</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สินค้าจากต่างประเทศครอบงำตลาดภายในประเทศ</li> <li>- ภาครัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ขายที่ปฏิบัติตามกฎหมาย</li> <li>- การส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าไทยที่มีคุณภาพ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง</li> <li>- การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ขายปฏิบัติตามกฎหมาย</li> <li>- การส่งเสริมผู้ขายคนไทย</li> </ul> |       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- บทบาทของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย</li> </ul>   |  |   |   |       |

| กรณี                             | ประเด็นปัญหา   | เหตุที่เกิดจากสาเหตุ   | ผลที่เกิดขึ้น  |
|----------------------------------|--|--|--|
| <p>การสื่อสารในช่วง COVID-19</p> | <p>ข่าวบิดเบือน ข่าวปลอม ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในหมู่ประชาชน ผู้รับสาร ซึ่งนำไปสู่ผลกระทบต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับ ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ท่ามกลาง สถานการณ์ การแพร่ระบาดของ COVID-19 อาจนำไปสู่ การตัดสินใจที่ผิดพลาด และส่งผลเสีย ต่อสุขภาพ และชีวิต</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้สื่อสาร เจตนา มุ่งร้ายหวังผล, ความน่าเชื่อถือ ของผู้สื่อสาร</li> <li>- สาร ภาษาที่เข้าใจ ยาก ภาษากฎหมาย ภาษาราชการ ศัพท์ทางการแพทย์</li> <li>- ช่องทางการสื่อสาร สื่อสังคมออนไลน์ ที่เปรียบเสมือน ตัวเร่งความเร็ว ทำให้ข่าวปลอม แพร่กระจายได้ อย่างรวดเร็วทวิคูณ, การทำงานของ อัลกอริทึม (algorithm) ที่มีผลต่อการแสดงผลข้อมูล โน้มน้ำยิ่งตามอคติ ของผู้ใช้งาน</li> <li>- ผู้รับสาร การรู้เท่าทันสื่อ การตีความ อคติการรับรู้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การลดทอน ความน่าเชื่อถือ ของรัฐบาล</li> <li>- ประชาชนได้รับ ข้อมูลไม่ชัดเจน และข้อมูลผิด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพและชีวิต</li> </ul> |



| สาเหตุที่แท้จริง  | ความเสี่ยงที่มีผลต่อวิกฤต   | ประเด็นที่สังคมควรตระหนัก  | มาตรการ   | ทฤษฎี |
|---|---|--|---|-------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรู้เท่าทันสื่อ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเชื่อมั่นในรัฐบาล</li> <li>- การให้ความร่วมมือกับรัฐบาล</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรู้เท่าทันสื่อ</li> <li>- ทำอย่างไรไม่ให้การสื่อสารในช่วงวิกฤตทำให้วิกฤตแย่ยิ่งขึ้น</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่องทางการสื่อสารหลักของภาครัฐที่สื่อสารเข้าใจง่ายรวดเร็วเข้าถึงคนจำนวนมากและเป็นแหล่งตรวจสอบข้อมูลว่าจริงเท็จให้กับประชาชนและสื่อมวลชน</li> <li>- open data government</li> </ul> |       |

| กรณี                            | ประเด็นปัญหา  | เหตุที่เกิดจากสาเหตุ   | ผลที่เกิดขึ้น  |
|---------------------------------|---|--|--|
| <p>การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม</li> <li>- กฎหมายไม่เอื้อต่อการบังคับใช้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่องว่างของกฎหมาย</li> <li>เช่น กฎหมายขาดเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่จำเป็นในการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การยกเว้นการพิจารณาให้กับองค์กรรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- การบังคับใช้กฎหมาย บทบาทของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อลงโทษหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้</li> <li>- การใช้กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจรายใหญ่ (rent seeker)</li> <li>- เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย และประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแล (regulator)</li> </ul> |

| สาเหตุที่แท้จริง   | ความเสี่ยงที่มีผลต่อวิกฤต   | ประเด็นที่สังคมควรตระหนัก  | มาตรการ   | ทฤษฎี |
|--|---|--|---|-------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ</li> <li>- องค์กรกำกับดูแลขาดความอิสระและการเอาจริงเอาจังในการบังคับใช้กฎหมาย</li> <li>- ความเหลื่อมล้ำในการเข้าใจกฎหมายระหว่างบริษัทขนาดใหญ่กับเอสเอ็มอีรายย่อย</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การผูกขาดโดยเฉพาะในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินธุรกิจเกือบทุกประเภท</li> <li>- การปล่อยให้ธุรกิจรายใหญ่แสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทวีความรุนแรงขึ้นประชาชนผู้บริโภคมีทางเลือกลดลงและไม่มีอำนาจต่อรอง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การแก้ไขกฎหมายแข่งขันทางการค้า</li> <li>- การลดการผูกขาดและต่อต้านการควบรวมธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมให้ประชาชนผู้ประกอบการรายเล็กเข้าใจกฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น</li> <li>- การแสดงข้อมูลด้านการแข่งขันและการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล</li> <li>- การตรวจสอบองค์กรอิสระของไทย โดยใช้</li> </ul> |       |

| กรณี                                  | ประเด็นปัญหา  | เหตุที่เกิดจากสาเหตุ                                  | ผลที่เกิดขึ้น   |
|---------------------------------------|---|---|---|
| ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกรณีปากมูล  | ความขัดแย้งระหว่าง การไฟฟ้าฯ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ | การจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดความรอบด้าน | อาชีพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบต้องเปลี่ยนไป และมีบางคนได้ประโยชน์ ขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ |
| ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกรณีบางกลอย | ความไม่สามารถเข้าถึงที่ดินและที่ทำกินของคนชนเผ่า        | นโยบายการอนุรักษ์ป่าไม้                               | คนชนเผ่าต้องเปลี่ยนอาชีพไปทำงานรับจ้างแบบที่ตนไม่คุ้นเคย                                      |

| สาเหตุ<br>ที่แท้จริง   | ความเสี่ยง<br>ที่มีผลต่อวิกฤต   | ประเด็นที่สังคม<br>ควรตระหนัก   | มาตรการ  | ทฤษฎี |
|--|---|---|--|-------|
|  |   |   | กลไกของ<br>รัฐสภา<br>หรือคณะ<br>กรรมาธิการ<br>วิสามัญ<br>ที่สภาเป็น<br>ผู้แต่งตั้ง                         |       |
| การดำเนิน<br>โครงการที่อาจ<br>ก่อให้เกิด<br>ผลกระทบขาด<br>การมีส่วนร่วม<br>ที่แท้จริง                      | ความแตกแยก<br>ระหว่างกลุ่ม<br>ผู้ที่ได้และเสีย<br>ประโยชน์                      | การปรึกษาหารือ<br>เกี่ยวกับการ<br>พัฒนาพื้นที่<br>ที่ควรจัดทำ<br>ร่วมกันทุกฝ่าย | ควรมี<br>กระบวนการ<br>ปรึกษาหารือ<br>และมีการ<br>ทบทวน<br>ระบบ<br>ประเมิน<br>ผลกระทบ<br>สิ่งแวดล้อม        |       |
| ความเชื่อที่ว่า<br>รัฐเป็นผู้<br>จัดสรรและ<br>ดูแลทรัพยากร<br>ส่วนกลาง<br>ท่ามกลาง<br>แนวคิด<br>สิทธิชุมชน | การเกิดความ<br>รู้สึกแบ่งแยก<br>ต่อต้าน และ<br>ไม่ไว้วางใจในทุก<br>นโยบายของรัฐ | การแบ่งปัน<br>ผลประโยชน์<br>ที่เท่าเทียม<br>และร่วมกัน<br>แสดงความคิด<br>เห็น   | ควรมีการ<br>ปรึกษาหารือ<br>ส่วนภาค<br>ประชาชน<br>ควรมีการขับ<br>เคลื่อนอย่าง<br>ต่อเนื่องและ<br>สร้างสรรค์ |       |

จากกรณีศึกษาทั้งหมดจะพบว่าการก่อตัวของวิกฤตสังคม เป็นการก่อตัวจากรากเหง้าของปัญหาที่สะสมภายในและผนวกกับปัจจัยภายนอกที่เข้ามาทำให้ปัญหาที่พร้อมจะประทุได้ก่อตัวเป็นวิกฤตการณ์ได้อย่างง่าย และยังคงเป็นวิกฤตที่ไม่สามารถลดระดับลงได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่คงสภาวะและดำรงอยู่ต่อ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในแต่ละกรณีศึกษาจำเป็นต้องใช้วิธีการทั้งในระดับโครงสร้างของปัญหา เช่น การแก้ไขปัญหาของการหล่มล้าในกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องแก้ไขและตัดตอนกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุไว้ชัดเจนคือรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไก เพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤตของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิรูปกฎหมาย อาจจะต้องมองการแก้ไขใน 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1) เป็นการปฏิรูปเชิงระบบในกระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ 2) คือ การปรับที่องค์กรหรือตัวบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และส่วนที่ 3) คือ วัฒนธรรมการบังคับใช้กฎหมาย และการเคารพและตระหนักในกฎหมายของเจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น การฝังระบบและฐานคิดเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ให้มีผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบยุติธรรมตั้งแต่ต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ คือ ตำรวจ อัยการ และศาล เข้าใจเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีประสบการณ์ชีวิต

เหมือนกับในต่างประเทศ รวมถึงมีความสามารถในการชั่งน้ำหนักคุณค่าที่ขัดแย้งกัน เช่น คุณค่าของประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนกับคุณค่าในเชิงวัฒนธรรม จารีตประเพณี รวมถึงต้องดำเนินการปรับแก้วัฒนธรรมในทางกฎหมายของประเทศ และการเคารพกฎหมายในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นองค์รวมทั้งระบบ

สำหรับประเด็นการแก้ไขเรื่องวิกฤตปัญหาเรื่องเศรษฐกิจแ เช่นวิกฤตการแข่งขันที่เป็นธรรม อาจจะต้องมุ่งประเด็นไปที่ เรื่องของ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ และการที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชน เข้าใจกฎหมายแข่งขันทางการค้ารวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการแข่งขันทางการค้าในระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการขนาดเล็ก นอกจากนี้ การที่ประเทศยังยึดโยงกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่เชื่อมโยงกันเป็นธุรกิจการเมือง (politically connected) ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของภาครัฐ เพราะฉะนั้นกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

สำหรับวิกฤตการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากวิกฤตของการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบาย ดังนั้นเราจะเห็นการออกมาประท้วงของชาวบ้านและผู้ที่ได้รับผลกระทบกรณีสิ่งแวดล้อม เช่น ล่าสุดกรณีเมืองอุตสาหกรรมใหม่จะนะ เป็นการเรียกร้องของกลุ่มจะนะรักษ์ถิ่นที่ต้องการให้รัฐเห็นถึงการลงโครงการของรัฐขนาดใหญ่ จำเป็นต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์ของพื้นที่ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและปัจจุบันจากการเรียกร้องและการตอบสนองของรัฐบาล ขณะนี้มีการดำเนินการจัดทำ SEA ในพื้นที่ ซึ่งจริง ๆ แล้วประเทศไทยมีการใช้ SEA เป็นระยะเวลาประมาณ 20 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ.2546)

แต่กระบวนการ SEA คือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนแม่บทระดับพื้นที่ที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และยังต้องการความร่วมมือของหลายภาคส่วนในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน

ประเด็นสำคัญ คือ วิกฤตการสื่อสารที่เป็นธรรมและสันติวิธีจากระดับชาติและระดับปัจเจกต้องมีความรู้เท่าทันสื่อดิจิทัล สมัยใหม่และประเด็นในการถึงข้อมูลที่ถูกต้องและแน่นอน การตระหนักรู้ในสาระสำคัญของ “สาร” ที่กำลังจะสื่อออกไปและผู้รับสารจำเป็นต้องเข้าใจเรื่องและทำความเข้าใจสารก่อนที่จะเผยแพร่ต่อไป สิ่งสำคัญที่สุดของการแก้ไขวิกฤตสังคมคือต้องใช้ยุทธศาสตร์ด้านสันติวิธีเป็นตัวขับเคลื่อนสังคมทุกมิติ หมายความว่าจำเป็นต้องใช้ทั้งยุทธศาสตร์และยุทธวิธีต้องสร้างให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ของคนในชาติที่เห็นว่าปัญหาที่ยิ่งใหญ่ในชาติเป็นวิกฤตร่วมที่ต้องช่วยกันแก้ไข และเมื่อเห็นว่าเป็นวิกฤตร่วมกันแล้วจำเป็นต้องยอมรับว่าจะต้องลงมือรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขวิกฤตดังกล่าว โดยการร่วมกันกำหนดขอบเขตของวิกฤตและหาแนวทางวางกรอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ โดยมีตัวอย่างจากต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างและการนำมาบูรณาการปรับในประเทศของตน และการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศของตน ต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์ที่ต้องธำรงไว้ และอัตลักษณ์ที่ต้องแปรเปลี่ยนไปในทางที่สร้างสรรค์ และการบริหารจัดการวิกฤตสังคมด้วยความยืดหยุ่น (Flexibility) และยั่งยืน (Sustainability) ซึ่งเป็นสถานการณ์เฉพาะของประเทศ



## 8.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะวิกฤตสังคมจากกรณีศึกษาทั้งหมดที่ได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้ กล่าวได้ว่าความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมนำไปสู่ความขัดแย้งและมีเงื่อนไขที่นำไปสู่วิกฤตสังคมได้ หากไม่มีการจัดการสิ่งที่มีความเสี่ยงนั้น สำหรับแนวทางการจัดการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาไม่ให้เกิดวิกฤตสังคม เมื่อสรุปในภาพรวมแบ่งได้เป็นการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมและความเข้าใจ การปฏิรูปนโยบายกฎระเบียบและกลไกที่เกี่ยวข้อง และการยกระดับความรู้ความเข้าใจของคนในสังคม ทั้งสามข้อเสนอแนะนี้แบ่งได้เป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

### *ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย*

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปนโยบายกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะนี้ทุกกรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ บางกรณีมีความเฉพาะ ได้แก่ ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม กรณีชาวบ้านปากมูลและบางกลอย ที่ควรมีการรื้อปรับกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เดิมให้สามารถเข้าถึงคนทุกกลุ่มในสังคม กรณีสามจังหวัดชายแดนใต้ที่ควรมีการผลักดันเรื่องกระบวนการยุติธรรมชายแดนใต้ ให้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้เกิดการทบทวนกระบวนการยุติธรรม โดยอาจให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อน กรณีชุมนุมม็อบการเมืองที่ควรยุติการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อกำจัดผู้เห็นต่าง

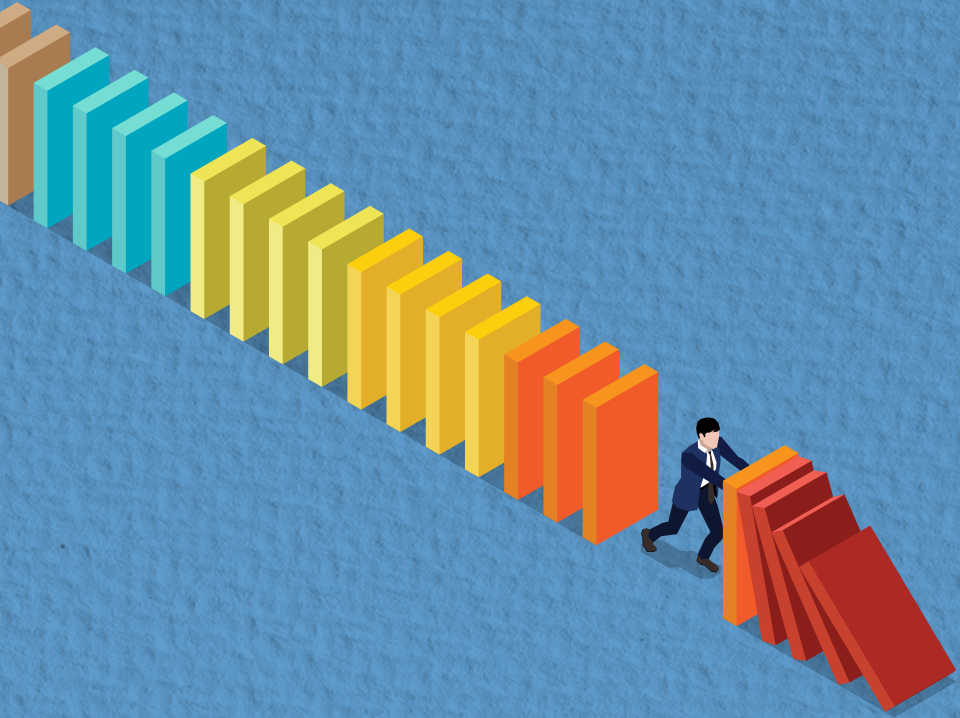
กรณีการสอบสวนคดีอาญามีข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูปการสอบสวนและคดีอาญาให้อัยการเข้ามามีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการสอบสวน และมีการปฏิรูปงานสอบสวนโดยแยกหน่วยงานเพื่อรองรับการสอบสวนคดีอาญาโดยเฉพาะเพื่อค้นหาความจริง กรณีการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่าง พระราชบัญญัติการ

แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายแข่งขันทางการค้า ให้มีความเป็นธรรม เช่น แก้ไขที่มาของคณะกรรมการแข่งขันให้มีตัวแทนภาพประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจตนเอง ในการพิจารณา แก้ไขบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรง กำหนดบทบาทหน้าที่ให้มีการเปิดเผยการทำงานของคณะกรรมการฯ หรือกรณีของ E-market ที่ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากภาษี E-service ของผู้ประกอบการ ต่างประเทศ เช่น Line Corporation และสร้างช่องทางทางการร้องเรียนแก่ประชาชน ผู้เสียหาย หรือเหยื่อจากสินค้าและบริการออนไลน์ รวมทั้งการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ในกรณีการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมในยุคโควิด ด้วยการสร้างระบบตรวจสอบข้อมูลที่ทำให้เกิดปัญหาและการบังคับใช้กฎหมาย อย่างศูนย์ต่อต้านข้ามปลอม

### **ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ**

1. การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมและความเข้าใจ ส่วนใหญ่เป็นกรณีวิกฤตสังคม จากกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในภาพกว้าง ได้แก่ กรณีการชุมนุม มีอบต.ทางการเมืองที่ควรมีการเปิดพื้นที่เวทีพูดคุยและหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมกรณีปากมูลและชาวบ้านบางกลอย ที่ควรมีการสร้างพื้นที่ ในการตัดสินใจร่วมกันต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแยก คู่ขัดแย้งและใช้คนกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับเข้ามาจัดการปัญหา หรือกรณีความขัดแย้ง สามจังหวัดชายแดนใต้ที่ควรมีการสร้างกระบวนการรับรู้และความเข้าใจทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่

2. การยกระดับความรู้ความเข้าใจในสังคม เป็นข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญ เพราะอยู่ในทุกกรณีศึกษาของรายงานฉบับนี้ ดังกรณียุติธรรมสิ่งแวดล้อมบ้านปากมูล และบางกลอย ที่เสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความจริงสู่สาธารณะและสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนที่ขาดโอกาสได้มีส่วนร่วมและเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม กรณีพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมในเชิงเศรษฐศาสตร์และองค์ความรู้ ตลอดจนภาคประชาชนควรได้เข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นธรรม นอกจากนี้ กรณีการสื่อสารเพื่อสร้างความเป็นธรรมในช่วงโควิดมีข้อเสนอแนะเรื่องการสร้างความรู้ความเข้าใจมากที่สุดจากกรณีศึกษาทั้งหมด ได้แก่ ควรมีการตั้งกลไกเฉพาะในการสื่อสารอย่างศูนย์ปฏิบัติการด้านการสื่อสารหรือศูนย์บริการสื่อสารในภาวะวิกฤต ควรใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ และควรมีการส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ เช่น การจัดเสวนาเผยแพร่ข่าวสาร เช่น สร้างกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการสื่อสารที่เท่าทัน



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

- กรกฎ ทองชะโฮค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 5(7), 1-19.
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2561). *คู่มือเปิดร้านค้าออนไลน์*. นนทบุรี: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า.
- กรมสรรพากร. (2564). *คลายสงสัยภาษี e-service*. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก [https://www.rd.go.th/fileadmin/user\\_upload/lorchor/news-banner/2021/09/QAs\\_e-Service.pdf](https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/lorchor/news-banner/2021/09/QAs_e-Service.pdf)
- กรุงเทพธุรกิจ. (2563). *ดีอีเอสเผยดัชนีการรู้เท่าทันสื่อออนไลน์กับโควิด-19 คนไทยแตะ 78.2%*. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/881840>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2563). *เกาะติดสถานการณ์ชุมนุม 14 ตุลาคม สรุปรุ่นใหม่มีมือบ 14 ตุลา ล้อมทำเนียบรัฐบาล*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/902514>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2564ก). *“มือบ12.12” จี้เลิก “ม.112” คืนสิทธิประกัน คดีการเมือง ล้น ปี65 ปีทองชุมนุม*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2565, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/976883>

กรุงเทพธุรกิจ. (2564ข). *สิ่งฟ้อง 4 แกนนำราษฎร 11 ข้อหา รวม ม.112 และ ม.116.* สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/921699>

กอบกาญจน์ ภิณฑุมารค. (2555). *มโนทัศน์เรื่องนิพพานในบทกวีนิพนธ์ของอังคาร กัลยาณพงศ์. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 8(2), 31-47.*

กัลยา แซ่อึ้ง, ภูมิ มูลศิลป์, มาโนชญ์ อารีย์ และรุสตั้ม หวันสุ. (2563) *กฎหมายความมั่นคงและการบังคับใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ และพื้นที่ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ข่าวไทยพีบีเอส. (2562). *“สมัชชาคนจน” กับปัญหาผลกระทบจาก “เขื่อนปากมูล”.* สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/285616>

ข่าวสดออนไลน์. (2564, 20 พฤศจิกายน). *ผู้รายงานพิเศษ UN ผิดหวังคำตัดสินศาลรัฐธรรมนูญ เดือนไทย เรื่องสิทธิผู้ชุมนุม.* สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2564, จาก [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_6742140](https://www.khaosod.co.th/politics/news_6742140)

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดอง สถาปณารูปแห่งชาติ. (2558). *รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความปรองดอง.* กรุงเทพฯ: สถาปณารูปแห่งชาติ.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553 – กรกฎาคม 2555.* กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ(คอป.)

- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแนวทางการฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนลุ่มน้ำมูล  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางการ  
 การฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนลุ่มน้ำมูล*. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2565, จาก  
[https://www.senate.go.th/document/Ext2204/2204372\\_0002.PDF](https://www.senate.go.th/document/Ext2204/2204372_0002.PDF)
- คมกฤษ ดวงมณี. (2564). *#มีอบ23กุมภา เริ่มลงถนนแยกราชประสงค์ ชูธงชุมนุม  
 เพื่อตำรวจ ขณะตำรวจเตรียมรถน้ำสกัด*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก  
<https://www.sanook.com/news/8351474/>
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2560). *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: พีเพรส.
- โคแฟค. (2562). *Cofact – Join us as a fact checker*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม  
 2565, จาก <https://blog.cofact.org/about/>
- จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษายุทธศาสตร์ของ  
 พนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
 บัณฑิตย์, สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- ชญาณิชฐ์ พูลยรัตน์. (2565, 28 มกราคม). การสื่อสารส่วนบุคคล.
- ช้อปปี. (2564). *นโยบายการคืนเงินและคืนสินค้า*. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2565,  
 จาก <https://shopee.co.th/docs/3610>
- ช้อปปี. (2565). *นโยบายค่าธรรมเนียม*. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2565, จาก <https://shopee.co.th/docs/6759>
- ชาญชัย ชัยสุขโกศล. (2555). *Hate Speech และข้อมูลที่อันตราย: ทางเลือกวิธีตอบโต้  
 ทางการเมือง (Hate Speech & Harmful Information: Alternatives  
 for Political Response)*. ใน *โครงการวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส สกว.: สันติวิธี  
 และความรุนแรงในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2564, จาก <https://>

thainetizen.org/wp-content/uploads/chaisukkosol-2010-hate-speech-harmful-info-20101104.pdf

ชินวรณ์ เตชานวัตร์ และธนัชพร นันทาทิวรัตน์. (2564). *ตีแผ่สมรภูมิ E-Commerce ไทย ตรงไหนคือโอกาส*. กรุงเทพฯ: ธนาการเกียรตินาคิน.

ณัฐภาณุจันต์ ศุภรัตน์เมธี และนุชประภา โมกข์ศาสตร์. (2562). *การรู้เท่าทันสื่อสังคมออนไลน์ของเยาวชนเพื่อการเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ฐานเศรษฐกิจ. (2564). “วิชา” ยกรณีนี “ผกก.โจ้” เน้นรัฐเร่งออกพ.ร.ก. ปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญา. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2565, จาก <https://www.thansettakij.com/politics/493815>

เดลินิวส์. (2564ก). *มือบขมมุมหน้าบันไดศาล โห่เรียกร้องปล่อย’เพนกวิน*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://d.dailynews.co.th/crime/840229/>

เดลินิวส์. (2564ข). *ขมมุม’7ปีแห่งความล้มเหลว’ คู่ขนานอภิปรายไม่ไว้วางใจ*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://d.dailynews.co.th/politics/826456/>

เดลินิวส์. (2564ค). *ทวิตฯ ลุกเป็นไฟ-หยุดคุกคาม ทีมแพทย์อาสาถูกตีบสาหัส*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://d.dailynews.co.th/politics/825248/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2563). *เกาะติดสถานการณ์กลุ่มประชาชนปลดแอกชุมนุมใหญ่ 16 สิงหาคม*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก <https://thestandard.co/liberated-people-group-big-rally-follow-up-16-august/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2564ก). *‘เผด็จการจะไม่อยู่ตลอดไป แต่ประชาชนจะอยู่ตลอดกาล’ ญัฐวณิ นำคาร์ม็อบอีกครั้ง รำลึกรัฐประหาร 19 กันยายน 2549*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://thestandard.co/car-mob-190964-6/>



เดอะสแตนดาร์ด. (2564ข). *สรุปกิจกรรม คาร์ม็อบไล่ประยุทธ์จากหลายแนวร่วม #ม็อบ1สิงหา มุ่งหน้าสู่ถนนวิภาวดีรังสิต*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://thestandard.co/car-mob-conclude/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2564ค). *สรุปชุมนุม #ม็อบ18กรกฎา ตำรวจยิงแก๊สน้ำตา-ฉีดน้ำ-กระสุนยาง สักดมุงหน้าทำเนียบ*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://thestandard.co/pro-democracy-protestors-rally-180764-8/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2564ง). *สรุปชุมนุม #ม็อบ7สิงหา แก๊สน้ำตา กระสุนยาง และปฏิบัติการสลายการชุมนุมตลอดทั้งวัน*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://thestandard.co/assembly-7-aug-2021-summary/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2564จ). *องค์กรสิทธิฯ UN ห่วงเหตุประท้วงตึงเครียดในไทย เรียกร้องระงับใช้ความรุนแรงกับผู้ประท้วง*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://thestandard.co/ohchr-worry-on-thai-politic-situation/>

เดอะสแตนดาร์ด. (2564ฉ). *สรุป #ม็อบ28กุมภา กระสุนยาง-แก๊สน้ำตา-ฉีดน้ำ ผู้ชุมนุมถูกจับ 23 ราย*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565: จาก <https://thestandard.co/28-february-rally-conclusion/>

ไทยพีบีเอส. (2564). *รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายเฟกนิวส์ COVID-19 เข้มข้น*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/304347>

ไทยรัฐออนไลน์. (2564). *“แซทซัวร์” แซทบอทที่จะจบข้อสงสัยเรื่องโควิดและวัคซีนของคุณในทีเดียว*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/lifestyle/life/2112666>

ไทยรัฐออนไลน์. (2564). *แถลงการณ์ 6 องค์กรวิชาชีพสื่อฯ ขอรัฐ ยกเลิก จำกัดเสรีภาพสื่อและประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2151316>

ไทยรัฐออนไลน์. (2564). ศาลแพ่งรับคำฟ้อง ตัวแทนสื่อ-นักกฎหมาย เพิกถอนคำสั่งให้ กสทช. ตัดเน็ต. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/news/crime/2155431>

ไทยรัฐออนไลน์. (2564ก, 20 กันยายน). “ทะลุแก๊ส” เปิดใจ อนาคต อาจย้ายไปชุมนุมจุดอื่น เล็ง “แยกนางเล็ง”. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2198575>

ไทยรัฐออนไลน์. (2564ข, 20 กุมภาพันธ์). “ม็อบ 20 กุมภาพันธ์” ปักหลักหน้ารัฐสภา ชูป้าย-เขียนจดหมายถึง ส.ส.ที่ไม่ไว้วางใจ. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2036599>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). แนวทางการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ให้บริการแพลตฟอร์มมือถือเล็กทรอนิกส์. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2561/n0761t\\_annex.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2561/n0761t_annex.pdf)

ฉันทพร บัวทอง. (2564). บางกลอย: “ป่าปลอดคน” หรือ “คนอยู่กับป่า” อนาคตป่าแก่งกระจานกับการเป็นมรดกโลก. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-56453842>

ธานี มิ่งทองคำ. (2557). การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์นิยมวงศ์, สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สุตรไพศาล.

- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2558). *อนาคตประเทศไทยและการเมืองที่พึงปรารถนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. ( 2559 ). *การปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- ถวิลวดีบุรีกุล และคณะ. (2563). *การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดีบุรีกุล และคณะ. (2564). *ร่างเอกสารนำเสนอ เรื่อง การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน: การเมืองภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดีบุรีกุล และคณะ. (2564). *รายงานวิจัยเรื่อง อนาคตประเทศไทย : สังคมชนบท ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (บรรณาธิการ). (2549). *ทศธรรม : ตัวชีวิตการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปีซีไทย. (2563). *ชุมนุม 16 ตุลาคม : ปฏิบัติการสลายพลังเยาวชนคนหนุ่มสาวหลังนายกฯถาม “ผมผิดอะไร”*. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-54568639>
- ปีซีไทย. (2563ก). *ชุมนุม 18 ตุลาคม: “คณะราษฎร” รวมตัวเป็นวันที่ 5 นัดแฟลชม็อบที่อนุสาวรีย์ชัยฯ - แยกอโศก*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-54589445>
- ปีซีไทย. (2563ข). *ชุมนุม 17 ตุลาคม: สลายการชุมนุมแยกปทุมวัน นำมาสู่ “แฟลชม็อบ” ทั่วกรุง*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-54585007>

บีบีซีไทย. (2563ค). ชุมชน 16 ตุลา : ปฏิบัติการสลายพลังเยาวชนคนหนุ่มสาว  
หลังนายกฯถาม “ผมผิดอะไร”. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก [https://  
www.bbc.com/thai/thailand-54568639](https://www.bbc.com/thai/thailand-54568639)

บีบีซีไทย. (2563ง). นักเรียนเลว : ลงถนนบน “เส้นทางแห่งความเจ็บปวด”  
ย้ำข้อเรียกร้องปฏิรูปสิทธิเสรีภาพใน รร. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565,  
จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-54386431>

บีบีซีไทย. (2563จ). “ผูกโบว์ขาวต้านเผด็จการ” : เมื่อนิยาม “ชาติ” ของเยาวชน  
กับผู้ใหญ่-ผู้ปกครอง ไม่ตรงกัน. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก [https://  
www.bbc.com/thai/thailand-53821787](https://www.bbc.com/thai/thailand-53821787)

บีบีซีไทย. (2563ฉ). “ธรรมศาสตร์จะไม่ทน” ยื่นข้อเรียกร้อง 10 ข้อแก้ปัญหา  
ว่าด้วยสถาบันกษัตริย์ นัดชุมนุมอีกครั้ง 12 ส.ค. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565,  
จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-53727597>

บีบีซีไทย. (2563ช). แพลตฟอร์มนักเรียน-นักศึกษา ประกายไฟในกระทะ หรือ  
เพลิงลามทุ่ง. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก [https://www.bbc.com/  
thai/thailand-51640629](https://www.bbc.com/thai/thailand-51640629)

บีบีซีไทย. (2563ซ). อนาคตใหม่ : มติศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่  
ตัดสิทธิ กก.บห. 10 ปี. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก [https://www.  
bbc.com/thai/thailand-51582581](https://www.bbc.com/thai/thailand-51582581)

บีบีซีไทย. (2564). ศาลแพ่งสั่งคุ้มครองชั่วคราว ห้ามนายกฯ ใช้ข้อกำหนด 29  
ชี้ “สิทธิเสรีภาพ” สื่อ-ประชาชน. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก  
<https://www.bbc.com/thai/thailand-58053739>

บีบีซีไทย. (2564ก). *แก้รัฐธรรมนูญ: ปิยบุตร-ปวิษฐร์ ไม่ยอมแพ้แต่ผิดหวัง หลังรัฐสภา ตีตกร่าง แก้ไข รธน. ฉบับประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-59301928>

บีบีซีไทย. (2564ข). *ชุมนุม 14 พ.ย.: กลุ่มไม่เอาระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ร้องสถานทูตเยอรมนี*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-59279100>

บีบีซีไทย. (2564ค). *'ชุมนุม 1 ส.ค.: คาร์มีอบ 3 แนวร่วม คู่ขนานกับอีกกว่า 30 จังหวัด ร่วมกดดันประยุทธ์ลาออก เหตุจัดการวิกฤตโควิด-19 ล้มเหลว*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58045116>

บีบีซีไทย. (2564ง). *4 เมษายน: อดีตแกนนำเสื้อเหลือง-เสื้อแดง สามัคคีชุมนุมไล่ พล.อ. ประยุทธ์ ยึด "พฤษภา 35 โมเดล"*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-56629540>

บีบีซีไทย. (2564จ). *แก้รัฐธรรมนูญ: พปชร. ผนีก ส.ว. โหวตคว่ำร่างแก้ไข รธน. วาระ 3*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-56425371>

แบรนด์บุฟเฟ่ต์. (2564). *แฮร์คอนเทนต์บนโซเชียลมีเดียอย่างไรไม่ให้ถูกลบ - ลด การมองเห็น*. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.brandbuffet.in.th/2021/02/how-social-media-confront-with-misinformation-contents/>

ประชาชาติธุรกิจ. (2563). *คณะราษฎร ยันชุมนุมใหญ่ 14 ต.ค. พร้อมปักหลักไล่ "ประยุทธ์"*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-534122>

ประชาชาติธุรกิจ. (2563). Fake news “ยิ่งปิด ยิ่งปลอม” ขนวนจุดสังคมไทย  
ขัดแย้ง-แบ่งขั้วรุนแรง. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2565, จาก [https://www.  
prachachat.net/csr-hr/news-546729](https://www.prachachat.net/csr-hr/news-546729)

ประชาชาติธุรกิจ. (2564). ม็อบ 2 พฤษภาคม ของกลุ่มรีเด็ม มีเหตุการณ์สำคัญอะไร  
เกิดขึ้นบ้าง?. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://www.prachachat.  
net/politics/news-660736](https://www.prachachat.net/politics/news-660736)

ประชาชาติธุรกิจ. (2564). ศบค. ถกสื่อทวารณ์ 12 ก.ค. นี้ จับตาพื้นที่ “กทม.-ปริมณฑล-  
4 จังหวัดใต้”. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2565, จาก [https://www.pracha-  
chat.net/politics/news-708314](https://www.prachachat.net/politics/news-708314)

ประชาไท. (2564). ประมวลชุมนุม #ม็อบ13กุมภาพันธ์ กลุ่มราษฎร ‘นับ 1 ถึงล้าน  
คืนอำนาจให้ประชาชน. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://prachatai.  
com/journal/2021/02/91670](https://prachatai.com/journal/2021/02/91670)

ประชาไทย. (2564). สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยื่น จม.เปิดผนึกถึงนายกฯ  
เสนอปรับโครงสร้าง ตร.ครั้งใหญ่ 22 ประเด็น. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2564,  
จาก <https://prachatai.com/journal/2021/08/94647>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พนา ทองมีอาคม. (2557). *ทีวีดิจิทัล ไร้ผู้ไม่ได้แล้ว*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

พรหมชญา ศิริวรรณบุศย์. มปป.เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย  
เรื่อง การปฏิรูปงาน

สอบสวนตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร.

พรรษาสิริ กุหลาบ. (2563). แนวทางการจัดการกับการแพร่กระจายข่าวลวง ข้อมูล ผิดพลาด และข้อมูลบิดเบือนทางสื่อออนไลน์: องค์ความรู้และบทเรียน จากต่างประเทศ. *วารสารนิเทศศาสตร์ปริทัศน์*, 24(3), 7-24.

พระครูสังฆรักษ์ศุภณัฐ ภูริวิฑฒโน และคณะ. (2561). วัด: บทบาทการเสริมสร้างสันติสุข ในชุมชนท่ามกลางสังคมไทย. *วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง*, 7(1), 290-298.

พระมหาไพจิตร อุตตมธมโม และพระมหาทศพร สุ่มทุโก. (2563). ภาวะผู้นำเชิง พระพุทธในการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางสังคม: กรณีศึกษาโรคระบาด. *พุทธมัตต์*, 5(1), 127-137.

พิรงรอง รามสูต. (2558). “ประทุษวาจา” กบโลกออนไลน์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ เพื่อการศึกษา ประชาธิปไตยและการพัฒนา (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ).

พีพีทีวีออนไลน์. (2564). *มือบ20มินา - ตำรวจปะทะวุ่น สลายการชุมนุม สนามหลวง ราชดำเนินเดือด แก๊สน้ำตา กระสุนยางว่อน เจ็บเพียบ*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://www.pptvhd36.com/news/การเมือง/144107>

ไพรซ์ซ่า อินไซด์. (2564). *5 เทรนด์อีคอมเมิร์ซปี 2021 แพลตฟอร์มขยายตัวเกินรวม ตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำ*. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.priceza.com/insights/business/5%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B9%8C%E0%B8%AD%E0%B8%B5%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%8B%E0%B8%9B%E0%B8%B52021.html>

ภัทรมน สุวพันธุ์ และสุธี ประศาสน์เศรษฐ. (2563). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการตกขอบและปฏิภิริยาต่ออำนาจรัฐและทุนของชาติพันธุ์กะเหรี่ยง. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง บูรพา*, 8(2), 48-78.

ภูวสิษฐ์ สุกใส. (2565). *Stop Fake, Spread Facts* ถกทางออกหยุดเฟคนิวส์. สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565, จาก [https://news.thaipbs.or.th/content/313658?fbclid=IwAR3H-8Eh162WTAqQhLE9JUz33c3ch\\_hmbSh\\_I\\_z-qLFYojcSCo-e5Z39RrY](https://news.thaipbs.or.th/content/313658?fbclid=IwAR3H-8Eh162WTAqQhLE9JUz33c3ch_hmbSh_I_z-qLFYojcSCo-e5Z39RrY)

มติชนออนไลน์. (2563). ‘เวียงรัฐ’ ลั่นตัดลินใจถูก เปิดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ พื้นที่ปลอดภัย รับมือบฏกลายชุมนุม. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2399102](https://www.matichon.co.th/politics/news_2399102)

มติชนออนไลน์. (2563ก). *สรุปใหม่ไลน์ ‘19 กันยาทวงคืนอำนาจราษฎร’* จาก มธ.ลกลอนห้ามเข้า ถึงปักหมุด ยื่นฎีกา. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2357177](https://www.matichon.co.th/politics/news_2357177)

มติชนออนไลน์. (2563ข). *นายอานนท์ร่วม ‘มือบแฮร์รี่พอดเตอร์’ ซี้ไม่ทำเสกคาถาป้อง ปชต.* สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2292061](https://www.matichon.co.th/politics/news_2292061)

มติชนออนไลน์. (2564). *สื่อมวลชน ประชาชน พร้อมทนาย เตรียมฟ้อง ‘ประยุทธ์’ ออกข้อกำหนดฉบับ 29 ชัด รธน. ขอศาลแพ่งเพิกถอน.* สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_2861930](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_2861930)

มติชนออนไลน์. (2564ก). *ภาพชุด #มือบ10สิงหา จากคาร์มมือบราชประสงค์ ถึงปะทะเดือดแยกดินแดง.* สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2878563](https://www.matichon.co.th/politics/news_2878563)



มติชนออนไลน์. (2564ข). คฝ.บุกสลายหมู่บ้านทะลุฟ้าแต่เข้ามิด จี้เก็บของ 3 นาที มัดมือ ‘ยาใจ’ รวบตัวกว่าครึ่งร้อย. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 256, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2645690](https://www.matichon.co.th/politics/news_2645690)

มติชนออนไลน์. (2564ค). ยิ่งคำ คนยิ่งแน่น #มือบ24มีนา เขียนชอล์ก-แสดงศิลปะ ‘ยกเลิก 112’ แยกราชประสงค์. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565: จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2640370](https://www.matichon.co.th/politics/news_2640370)

มติชนออนไลน์. (2564ง). เดินทะลุฟ้า ถึงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2612212](https://www.matichon.co.th/politics/news_2612212)

มติชนออนไลน์. (2564จ). เริ่มแล้ว ‘เดินทะลุฟ้า’ จากโคราชถึงกรุงเทพฯ ‘ไผ่ ดาวดิน’ ลั่น ไม่มีวันหันหลังกลับ จนกว่าจะปล่อยเพื่อนเราให้หมด. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/region/news\\_2580672](https://www.matichon.co.th/region/news_2580672)

มหาวิทยาลัยขอนแก่น, สถาบันสันติศึกษา. (2540). รายงานการศึกษา เรื่อง การป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐและกิจกรรมของรัฐกับชุมชน เล่มที่ 2. ขอนแก่น: ศิริภรณ์.

มหาวิทยาลัยมหิดล, คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี. (2563). ความรู้พื้นฐาน COVID-19 ตอนที่ 1 โรคโควิด-19 การติดเชื้อ การป่วย การดูแลรักษา การป้องกันการแพร่เชื้อและการติดเชื้อ. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, จาก [https://www.niems.go.th/1/UploadAttachFile/2020/EBook/49793\\_20200325095718.pdf](https://www.niems.go.th/1/UploadAttachFile/2020/EBook/49793_20200325095718.pdf)

มายอเนิง อีสอ. (2563). ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสถานการณ์วิกฤติ : กรณีศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

มาร์เก็ตติ้ง อู๊ปส์. (2563). รู้ก่อนได้เปรียบ!! เผย 12 เทรนด์ E-Commerce ในไทย  
ที่มาแรงในปี 2020. สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2565, จาก <https://www.marketingoops.com/news/12-trends-e-commerce-2020/>

ยิ่งชีพ อัชฌานนท์. (2565, 13 มกราคม). การสื่อสารส่วนบุคคล.

รตพร ปัทมเจริญ. (2552). การฆ่าตัวตาย: ปรากฏการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรม.  
วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต  
ปัตตานี, 5(2), 7-24.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา.  
เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. น. 1-90.

ระวี ตะวันธรงค์. (2564). ส่องทางรอดสื่อออนไลน์ ในยุคที่ต้อง “เข่าอยู่บนที่ดิน  
คนอื่น”. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2565, จาก <https://www.thansettakij.com/tech/500952>

ลาซาด้าเซลลิ่งบล็อก. (2565). 7 ค่าใช้จ่ายเริ่มต้นขายของออนไลน์ 2022. สืบค้นเมื่อ  
25 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.lazadasellerblog.com/%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%8A%E0%B9%89%E0%B8%88%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B9%8C-2022/>

- วสันต์ ชมพุกศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- วันดี สันติวุฒิเมธี. (2020). ลิขปีเขื่อนปากมูล: การต่อสู้ของกบฏคนจน. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.sarakadee.com/feature/2000/06/dam.htm>
- วิฑิต มันทากรณ์. (2553). กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง : ความหมายอย่างที่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทย. กฎหมายความมั่นคง : หนทางแก้ไขความขัดแย้ง? ศึกษากรณีสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา และสามจังหวัดชายแดนใต้. กรุงเทพฯ: ผสานวัฒนธรรม.
- วิศรุต สีนพศพร. (2564). สรุปทุกอย่างให้เข้าใจ #SAVEบางกอก เรื่องราวการต่อสู้ระหว่างอำนาจรัฐกับชาวกะเหรี่ยง. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://workpointtoday.com/explaine/>
- วีโอเอไทย. (2563). เฟซบุ๊ก ลบโพสต์ ปธน.ทรัมป์-ทวีตเตอร์ระงับบัญชีที่มงานหาเสียงชั่วคราวเพราะข้อมูลผิด. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2565, จาก <https://www.voathai.com/a/trump-campaign-facebook-twitter-misinformation-covid-19-coronavirus/5533382.html>
- เวิร์คพอยท์ทูเดย์. (2563ก). สรุป ‘วิ่งกันนะแฮมทาโร่’ เปล่งเสียง “ยุบสภา” รอบอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก <https://workpointtoday.com/run-hamtaro-ad2020/>

เวิร์คพอยท์ทูเดย์. (2563ข). สรุปรูป ‘เยาวชนปลดแอก’ เรียกร้องรัฐบาลยุบสภา  
หยุดคุกคามประชาชน ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รอฟังคำตอบใน 2 สัปดาห์.  
สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก <https://workpointtoday.com/free-youth/>

เวิร์คพอยท์ทูเดย์. (2564). สรุปรการชุมนุม “รวมพลคนไม่มีจะกิน ตีหม้อไล่เผด็จการ”  
– เหตุปะทะสน.ปทุมวัน. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก <https://workpointtoday.com/mob10feb2021/>

ศักดิ์ดา ธนิตกุล, คณพล จันทร์หอม, ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และจุฑามาศ ธีระวัฒน์.  
(2560). โครงการศึกษาวิจัย กฎหมายแข่งขันทางการค้า/ป้องกันการผูกขาด  
ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ:สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ศรีสุตา มีขำนาญ และสมชาย ลักขณานุรักษ์. (2553). คุณภาพชีวิตของประชาชน  
ในอำเภอนครชัยศรี จังหวัด นครปฐม. วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย  
มหาวิทยาลัยศิลปากร, 1(2), 269-281.

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2564ก). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2564 เรื่อง คำร้องขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49. สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม  
2564, จาก <https://www.constitutionalcourt.or.th/download/ruling19-2564.pdf>

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2564ข). คำวินิจฉัยที่ 4/2564 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2564 เรื่อง ประธาน  
รัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา  
210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการ  
เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา

- 256 (1) (15 มีนาคม 2564). สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2565, จาก [https://constitutionalcourt.or.th/download/article\\_20210315171005.pdf](https://constitutionalcourt.or.th/download/article_20210315171005.pdf)
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2563). 2563: ปีแห่งการชุมนุม ทลายเพดาน และคดีความทางการเมือง. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://tlhr2014.com/archives/24608>
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2564). 2564 ปีแห่งนิติสงคราม: ผู้ถูกดำเนินคดีทางการเมืองเพิ่มขึ้น 1,513 ราย เฉลี่ยทุกวัน มีผู้กล่าวหารายใหม่ 4 คน. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://tlhr2014.com/archives/39243>
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2565ก). มกราคม 65: ยอดรวมคดีทางการเมืองพุ่งเกิน 1,009 คดี ผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่า 1,767 ราย. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก <https://tlhr2014.com/archives/40192>
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2565ข). กุมภาพันธ์ 65: สถิติคดีทางการเมืองรวมอย่างน้อย 1,027 คดี ผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่า 1,787 ราย. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก <https://tlhr2014.com/archives/41025>
- สถานู สุขเกษม. (2562). เรียนรู้จากการซ่อมสร้างชุมชนกะเหรี่ยงบางกลอย. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2556). รายงานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (สป.ยธ.). (2562). จะปฏิรูปงานสอบสวน และสังคมของอัยการอย่างไรให้เกิดความยุติธรรม ประชาชนเชื่อถือ เชื่อมมั่น. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.ijrforum.org/content/1347/>

สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (สป.ยธ.). 2564. *รุมล้น! รัฐบาลไม่ตระหนัก ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม 7 ปีจึงไปไม่ถึงไหน มีทางเดียวต้องช่วยกันค่า*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.ijrforum.org/content/5098/>

สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา. (2564). *บันทึกลับจาก ‘บางกอลอย’ ปฐมบทการต่อสู้ของ ‘กะเหรี่ยงแก่งกระจาน’*. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.the101.world/bang-kloi/>

สปริงส์นิวส์. (2563). *เปิดใจ จนท.โรงพยาบาล อ้อมด้าน ผ่านผู้ชุมนุม ผู้ป่วยปลอดภัย*. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2565, จาก <https://www.springnews.co.th/news/801194>

สมชัย บวรกิตติ และคณะ. (2564). *ภาวะวิกฤตสังคมไทยกับผลกระทบต่อสุขภาพ*. สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2564, จาก <https://www.healthcarethai.com/ภาวะวิกฤตสังคมไทย/>

สมชัย บวรกิตติ, ปฐม สวรรค์ปัญญาเลิศ และกฤษฎา ศรีสำราญ. *ภาวะวิกฤตสังคมไทยกับผลกระทบต่อสุขภาพ*. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2565, จาก <https://www.healthcarethai.com/ภาวะวิกฤตสังคมไทย/>

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.). (2564). *เสวนาทักษะ ครั้งที่ 3/2564 เรื่อง ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติกับการปฏิรูปตำรวจ*. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2564, จาก <http://ucl.or.th/>

สันติ ผิวทองคำ. (2564). *ระบบสอบสวนคดีอาญาในบทบาทพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับประเทศไทย*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 50(3), 314-350.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2565). *กลุ่มป่าแก่งกระจาน มรดกโลก มรดกแห่งมวลมนุษยชาติ*. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565, จาก <https://www.onep.go.th/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%2%E0%B9%81%E0%B8%81%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%94%E0%B8%81/>

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2565). *สถิติการร้องเรียนซื้อขายออนไลน์แต่ละประเภท*. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/1212-OCC-Reveals-10-Online-Frauds.aspx>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2546). *สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเชื่อนปากมุล ในอำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุบลราชธานี*. *สารสถิติ*. 14(3), 1-3.

อภิญา ดิสสะมาน. (2555). *สองทศวรรษปัญหากรณีเชื่อนปากมุล จ.อุบลราชธานี: ถอดบทเรียนการต่อสู้ภาคประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. *วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 12(2), 187-195.

อรดา รัชตานนท์ และคณะ. (2562). *ผลกระทบจากธุรกิจ e-commerce ต่อผู้ประกอบการท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAVECommerce\\_paper.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAVECommerce_paper.pdf)

อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติรัฐ*. *จุลนิติ*, 33-58.

อรุณี กระจำแสง. 2532. *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อินทรชัย พาณิชกุล. (2559). *วิบากกรรมซ้ำซากของ “กะเหรี่ยงบางกลอย”*. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.posttoday.com/social/local/472152>

## ● ภาษาอังกฤษ

Alexander, J. C. (2019). *What Makes a Social Crisis?: The Societalization of Social Problems*. Medford, MA: Polity Press.

Amnesty International. (2021a). *Thailand: Joint letter on the Concerns Regarding the Right to Peaceful Assembly*. Retrieved December 27, 2021, from <https://www.amnesty.org/en/documents/asa39/4663/2021/en/>

Amnesty International. (2021b). *Thailand: Court ruling is ‘Dangerous Warning’ on Freedom of Expression*. Retrieved December 24, 2021, from <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/11/thailand-court-ruling-is-dangerous-warning-on-freedom-of-expression/>

Anderau, Glenn. (2021). Defining Fake News. *KRITERION – Journal of Philosophy*, 35(3), 197-215. DOI: 10.1515/krt-2021-0019

Azar, Edward E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire: Dartmouth Publishing.

Baird, I. et al. (2020). Opening the Gates of the Pak Mun Dam: Fish Migrations, Domestic Water Supply, Irrigation Projects and Politics. *Water Alternatives*. 13, 141-159.



- Banzhaf, H. S., Ma, L., & Timmins, C. (2019). Environmental justice: Establishing causal relationships. *Annual Review of Resource Economics*, 11, 377-398.
- Barry, B. (1975). Political Accommodation and Consociational Democracy. *British Journal of Political Science*, 5(4), 477-505.
- Bielai, S., Morozov, I., & Tylchuk, V. (2018). The Innovative Approach to the Crisis Situations Monitoring of the Social and Economic Origin that Endanger the Security of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 4(3), 15-21.
- Bloomfield, D., & Reilly, B. (1998). *The Changing Nature of Conflict and Conflict Management*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Bogaards, M. (1998). The Favourable Factors for Consociational Democracy: A review. *European Journal of Political Research*, 33 (4), 475-496.
- Cantillon, B et al. (2017). COVID-19, School Closures, and Child Poverty: a Social Crisis in the Making. Retrieved 8 April, 2021 from [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Children\\_of\\_austerity.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Children_of_austerity.pdf)
- Chakrabarti, Samidh. (2018). *Hard Questions: What Effect Does Social Media Have on Democracy?*. Retrieved January 16, 2022, from <https://about.fb.com/news/2018/01/effect-social-media-democracy/>
- Chen, Y., Liang, C., & Cai, D. (2018). *Understanding WeChat Users' Behavior of Sharing Social Crisis Information*. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 34(4), 356-366.

CIA World Factbook. (2012). *Switzerland*. Retrieved October 7, 2012, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html>

CIA World Factbook. (n.d.). *Belgium*. Retrieved October 7, 2012, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>

CIA World Factbook. (n.d.). *Netherlands*. Retrieved October 7, 2012, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>

Curle, Adam. (1971). *Making Peace*. London, England: Tavistock.

Egelhofer, Jana Laura & Lecheler, Sophie. (2019). Fake News as a Two-dimensional Phenomenon: a Framework and Research Agenda. *Annals of the International Communication Association*, 43(2), 97-116. DOI: 10.1080/23808985.2019.1602782

Farrell, David M. (2011). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

FORUM-ASIA. (2021). *Thailand: End the Use of Disproportionate and Unnecessary Force Against Protesters*. Retrieved December 27, 2021, from <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2021/08/Thailand-End-the-use-of-disproportionate-and-unnecessary-force-against-protesters.pdf>

Galtung, Johan. (1998). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage Publications.

- Global Post. (2011). *Elio Di Rupo Sworn in as Belgium's PM after 541-day Deadlock*. Retrieved October 8, 2012, from <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/benelux/111206/elio-di-rupo-sworn-belgiums-pm-after-541-day-deadlock>
- Heidenheimer, A. J. (1978). *Political Corruption: Cases in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction.
- Heidenheimer, A. J. (1989 ). *Perspectives on the Perception of Corruption*. In A. J. e. a. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Hershey, M. (2020). *Business and Social Crisis in Africa*. By Antoinette Handley. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 230p. 26.99 paper. *Perspectives on Politics*, 18(4), 1257-1258.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. California: University of California Press.
- Horowitz, D. L. (2002). *Constitutional Design: Proposals versus Processes*. In Andrew Reynolds (Ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ireton, Cherilyn. (2018). *Truth, Trust and Journalism: Why it Matters*. In Cherilyn Ireton & Julie Posetti (Eds.), *Journalism, 'Fake News' & Disinformation: Handbook for Journalism Education and Training*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

- Janjira Sombatpoonsiri. (2021). Securitizing “Fake News”: Policy Responses to Disinformation in Thailand. In Aim Sinpeng & Ross Tapsell (Eds.), *From Grassroots Activism to Disinformation: Social Media in Southeast Asia* (pp. 105-125). Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Janjira Sombatpoonsiri. (2022). Labelling Fake News: The Politics of Regulating Disinformation in Thailand. *Perspective*. Issue: 2022 No. 34. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Johnson, David., W. & Johnson, Roger. T., (1987). *Learning Together and Alone :Cooperative, Competitive and Individualistic Learning*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kerr, Michael. (2006). *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon*. Dublin: Irish Academic Press.
- Kipriyanova, M. A., Smolnikov, S. N., & Stegny, V. N. (2021). Environmental Justice as a Social Imperative of the Near Future. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 670, No. 1, p. 012035). IOP Publishing.
- Kjaer, A. M. (2004). Governance. In Jon Piere (Ed.), *Introduction: Understanding Governance* (pp. 3-5). Cambridge: Polity Press.
- Koohikamali, M., & Gerhart, N. (2018). *Yaks Versus Tweets: Sentiment Discrepancy During a Social Crisis*. In *Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences*.

- Lederach, John Paul. (1995). Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Network. In Kumar Rupesinghe (Ed.), *Conflict Transformation*. New York: St. Martin's Press.
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 21(2): 207-225.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1996). The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation. *The American Political Science Review*, 90(2), 258-268.
- Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*, 15(2): 96-109.
- Lijphart, A. (2008). *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Lijphart, Arend (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- McGarry, J & O'Leary, B. (1995). *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford: Blackwell.
- McGarry, J. & O'Leary, B. (2006). Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and Its Agreement 2: What Critics of Consociation can Learn from Northern Ireland. *Government and Opposition*, 41(2), 249-277.

- Miall, H. Ramsbotham, O. & Woodhouse, T. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. (3rd Edition). Cambridge: Polity Press.
- Milenkova, V., & Lendzhova, V. (2021). Digital Citizenship and Digital Literacy in the Conditions of Social Crisis. *Computers*, 10(4), 40.
- OECD. (2019). *Understanding E-Commerce, in Unpacking E-commerce Business Models, Trends and Policies*. Paris: OECD.
- Pattamon Anansaringkarn & Ric Neo. (2021). How Can State Regulations Over the Online Sphere Continue to Respect the Freedom of Expression? A Case Study of Contemporary ‘Fake News’ Regulations in Thailand. *Information & Communications Technology Law*, 30(3), 283-303. DOI: 10.1080/13600834.2020.1857789
- Pierre, Jon. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Priceza insight. (2020). *Thailand E-Commerce Landscape*. Retrieved February 11, 2022, from <https://www.priceza.com/insights/business/e-commerce-landscape-2020.html>
- Purchase Commerce. (2022). *Different Types of E-marketplace: Comparisons with Examples*. Retrieved February 11, 2022, from <https://www.purchasecommerce.com/blog/types-online-multi-vendor-marketplaces>

- Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1977). Response to Social Crisis and Disaster. *Annual Review of Sociology*, 3(1), 23-49.
- Ramos Perkis, J.P., Achurra Tirado, P., Raykar, N. et al. (2021). Different Crises, Different Patterns of Trauma. The Impact of a Social Crisis and the COVID-19 Health Pandemic on a High Violence Area. *World Journal of Surgery*, 45, 3-9.
- Schuldt, Lasse. (2021). Official Truths in a War on Fake News: Governmental Fact-Checking in Malaysia, Singapore, and Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(2), 340-371.
- Smith, Robert & Perry, Mark. (2020). "Fake News" Legislation in Thailand: The Good, the Bad and the Ugly. *Athens Journal of Law*, 6(3), pp. 243-264.
- Sotiropoulos, D. A. (2018). Too Little, too Late: The Mismatch Between Social Policy and Social Crisis. In *Socioeconomic Fragmentation and Exclusion in Greece Under the Crisis* (pp. 89-108). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Suntana, I., & Tresnawaty, B. (2021). Multidimensional Social Crisis and Religion Harassment in Southeast Asia: Regional Strategic Agenda, Weak Civilian Government, Triune Crime, Wealth Gaps, and Coopted Journalism. *Journal of Culture and Values in Education*, 4(2), 1-13.
- Suša, O. (2019). Global risks and conflicts: The social, environmental, and political consequences. *Critical Sociology*, 45(6), 829-843.

Systematic Literature Review. (n.d.). *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 17, 38-48.

Tandoc Jr., Edson C., Zheng Wei Lim & Richard Ling. (2018). Defining “Fake News”. *Digital Journalism*, 6(2), 137-153. DOI:10.1080/21670811.2017.1360143

Tamtai, M. (1998). *Conflicts Management with Peaceful Means in Peaceful Means and the National Security*. Handout for the Seminar to Solve Conflicts in Thai Society with the New Constitution. (n.p.).

The Economist. (2010). *Belgium’s Self-Destructive Politics*. Retrieved October 8, 2012, from [http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/04/belgian\\_politics](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/04/belgian_politics)

The European Business Review. (2020). Different Types of E-marketplace Comparisons with Examples. Retrieved February 11, 2022, from <https://www.europeanbusinessreview.com/different-types-of-e-marketplace-comparisons-with-examples/>

The Guardian. (2011). *Swiss Election Sees Nationalist Party Lose Share of Votes*. Retrieved October 8, 2012, from <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/23/swiss-election-nationalist-party-result>

Thrimurthulu, V. (2016). Social Crisis and Its Management. *Journal of Educational Research & Extension*. 53(3), 35-38.

Turban E., King D., Lee J., & Viehland D. (2006). *Electronic Commerce*. Upper Saddle River, NJ: Pearson International.



- Turcilo, L. & Obrenovic, M. (2020). Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends, and Their Influence on Democracy. *Heinrich Böll Foundation*.
- Turcilo, Lejla & Obrenovic, Mladen. (2020). *A Companion to Democracy #3 Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends, and Their Influence on Democracy*. Retrieved April 21, 2022, from [https://www.boell.de/sites/default/files/2020-08/200825\\_E-Paper3\\_ENG.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2020-08/200825_E-Paper3_ENG.pdf)
- Wardle, C. (2017). *Fake News. It's Complicated*. Retrieved February 11, 2022, from <https://firstdraftnews.org/articles/fake-news-complicated/>
- Wardle, Claire & Derakhshan, Hossein. (2018). Module 2 Thinking about 'Information Disorder': Formats of Misinformation, Disinformation, and Mal-information. In *Journalism, 'Fake News' & Disinformation: Handbook for Journalism Education and Training*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2018). "Thinking about 'Information Disorder': Formats of Misinformation, Disinformation, and Mal-information. In Cherilyn Ireton & Julie Posetti (Eds.), *Journalism, 'Fake News' & Disinformation: Handbook for Journalism Education and Training*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

- Wardle, C., Smith, R. & Dotto C. (2019). *First Draft's 'Essential Guide to Closed Groups, Messaging Apps and Online Ads*. Retrieved January 16, 2022, from [https://firstdraftnews.org/wp-content/uploads/2019/11/Messaging\\_Apps\\_Digital\\_AW-1.pdf?x58095](https://firstdraftnews.org/wp-content/uploads/2019/11/Messaging_Apps_Digital_AW-1.pdf?x58095)
- Woraya, S. I., & Gadavani, S. (2017). Hydropower Dam and Development, Whose Development and for Whom?: A Lesson Learnt from Pak Mun Dam (Draft). *NIDA Case Research Journal*. 9(1), 119-148.
- Väyrynen, Raimo. (1999). From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical View. In Ho-Won Jeong (Ed.), *The New Agenda for Peace Research*. Brookfield: Ashgate Publishing.
- Xu, J., Wang, Z., Shen, F., Ouyang, C., & Tu, Y. (2016). Natural disasters and social conflict: A systematic literature review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 17, 38-48.