

พรมแดน ผู้คน พลวัต

- หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยูคอนโทโรโปซิน 1
ธิดิ ไวกวี
- กลไกเยียวยาที่ขับเคลื่อนด้วยความสิ้นหวัง 22
 เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบพรมแดน
กรรณก วัฒนภูมิ
- เรื่องเล่าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไชยะบุรี: 54
 หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่บังคับไม่ได้
 กับวิถีแห่งอาเซียนต่อสถาบันการเงิน
วัชรชัย จิรจินดากุล
- ไม่รู้จักฉัน ไม่รู้จักเธอ: 80
 คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะจังหวัดเชียงใหม่
เชมชาติ ตนบุญ
- คนไร้บ้าน ตำรวจ: 107
 คนแปลกหน้าของกันและกันในกระบวนการยุติธรรม
สรชา สุเมธานิชย์
- ทศนคติและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน 135
 และควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย:
 ศึกษากรณีนิสิตในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ดวงเด่น นาคสีหราช
- สภาพปัญหาและสู่ทางสนับสนุนเสรีภาพในการรวมตัวบนโลกออนไลน์ 172
 เพื่อแสดงออกเรื่องฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ทศพล วรรณกุลพันธ์



CMUJLSS

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม- มิถุนายน 2562)

“ พรมแดน ผู้คน พลวัต ”



นิติสังคมศาสตร์
CMUJLSS
 CMU Journal of Law and Social Sciences

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม- มิถุนายน 2562)
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 ISSN 2672-9245 (Online)

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS>

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

โทร. 0 5394 2921 โทรสาร. 0 5394 2914 Email: cmujlss@gmail.com

CMU Journal of Law and Social Sciences

บรรณาธิการ

รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดิเรก ควรสมาคม

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผศ.ดร.มณทิชา ภัคคิตคง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายชำนาญ จันทร์เรือง

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

ดร.นัทธน คงเจริญ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.อุษณีย์ เอมศิรินันท์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

นายทินกฤต นุตวงศ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาววราลักษณ์ นาคเสน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้เป็นวารสารวิชาการโดยเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักนิติศาสตร์ และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกคณะนิติศาสตร์และมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการ
2. เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับความรู้ทางสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป

ขอบเขต

CMU Journal of Law and Social Sciences รับผิดชอบบทความวิชาการ และบทปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของ CMU Journal of Law and Social Sciences จะครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา เช่น กฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสัมพันธ์กับความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ในสาขาต่างๆ

กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

CMU Journal of Law and Social Sciences เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ CMU Journal of Law and Social Sciences 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทร.053-942921 โทรสาร. 053-942914 E-mail: cmujlss@gmail.com

Website: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS>

การพิจารณาบทความ

กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงบทความและจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความ ทั้งนี้กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน กองบรรณาธิการจะดำเนินการจัดรูปแบบของบทความให้เป็นระบบเดียวกันทุกบทความก่อนนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) พิจารณา จากนั้นจึงส่งบทความที่ได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) จำนวน 2 ท่าน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 3 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด จากนั้นจึงส่งผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ส่งบทความ หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ผู้ส่งบทความแก้ไขและนำเสนอส่งกองบรรณาธิการภายในระยะเวลา 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา กองบรรณาธิการนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1-2 เดือน ผู้ส่งบทความจะได้รับ “CMU Journal of Law and Social Sciences” จำนวน 2 เล่มเป็นการตอบแทนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่ CMU Journal of Law and Social Sciences ได้รับการเผยแพร่

ดัชนีการอ้างอิง

CMU Journal of Law and Social Sciences ปรากฏในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index- TCI) อยู่ในกลุ่มที่ 1

ข้อมูลเพิ่มเติม

- บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 2 ท่าน ต่อ 1 บทความ
- ความคิดเห็นใดๆ ที่ลงตีพิมพ์ใน CMU Journal of Law and Social Sciences เป็นของผู้เขียน (ความคิดเห็นใดๆ ของผู้เขียน กองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)
- กองบรรณาธิการ CMU Journal of Law and Social Sciences ไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

ISSN: 2672-9245 (Online)

CMU Journal of Law and Social Sciences

(เดิม วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1

มกราคม – มิถุนายน 2562

สารบัญ

หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน	ธิดิ ไวกวี	1
กลไกเยียวยาที่ขับเคลื่อนด้วยความสิ้นหวังเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบพรมแดน	กรรณก วัฒนภูมิ	22
เรื่องเล่าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี: หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่บังคับ ไม่ได้กับวิถีแห่งอาเซียนต่อสถาบันการเงิน	วัชรชัย จิรจินดากุล	54
ไม่รู้จักฉัน ไม่รู้จักเธอ: คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะจังหวัดเชียงใหม่	เชมชาติ ตันบุญ	80
คนไร้บ้าน ตำรวจ: คนแปลกหน้าของกันและกันในระบบกฎหมาย	สรชา สุเมธวานิชย์	107
ทัศนคติและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้ง รังแกทางอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย: ศึกษากรณีนิสิตในมหาวิทยาลัย มหาสารคาม	ดวงเด่น นาคสีหราช	135
สภาพปัญหาและสู่ทางสนับสนุนเสรีภาพในการรวมตัวบนโลกออนไลน์เพื่อ แสดงออกเรื่องฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ทศพล ทรศนกุลพันธ์	172

CMU Journal of Law and Social Sciences

(เดิม วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

Volume 12 Number 1

January-June 2019

Contents

Territorial Sovereignty Inconsistent with the Anthropocene Period Thiti Waikavee	1
Remedy Mechanism from Hopelessness for Transboundary Responsibility Kornkanok Wathanabhoom	22
A Tale of Xayaburi Hydroelectric Dam: The Unenforceable Concept of Corporate Social Responsibility and “ASEAN Way” on Financial Institutions Watcharachai Jirajindakul	54
A Stranger Me, a Stranger You: The invisible Men in Public Spaces in Chiang Mai Khemmachart Tonboon	80
Homeless, Police : Strangers of each otherSorracha Sumethavanich	107
The Attitude and Legal Problem on the Prevention and Control of Cyberbullying in Thailand : Study of Students in Mahasarakham University Duangden Nakseeharach	135
The Problems and Prospects on Supporting the Freedom of Association Online to Express on the Natural Resource and Environment Issues Tossapon Tassanakunlapan	172

บทบรรณาธิการ

จาก “นิติสังคมศาสตร์” สู่ *CMU Journal of Law and Social Sciences*

นับตั้งแต่การริเริ่มจัดทำวารสารวิชาการที่เน้นการนำเสนอผลงานวิชาการด้านกฎหมาย (หรือเกี่ยวข้องกับกฎหมาย) ซึ่งการบูรณาการกับแนวความคิดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางสังคมศาสตร์/มนุษยศาสตร์ ทางคณะผู้จัดทำได้ใช้ชื่อวารสารว่า “นิติสังคมศาสตร์” ด้วยความมุ่งหมายจะทำให้ผู้อ่านและผู้คนในแวดวงได้ตระหนักว่าบทความที่ได้นำเสนอในที่นี้มีจุดเน้นและความแตกต่างจากวารสารกฎหมายในสถาบันการศึกษาอื่นๆ

การใช้ชื่อในลักษณะดังกล่าวเพื่อแสดงถึงความหมายและการให้ความสนใจกับบทความทางกฎหมายซึ่งอาจมีเนื้อหาและแนวพินิจที่แตกต่างจากบทความกฎหมายกระแสหลักที่มีอยู่อย่างมากมาย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของระบบการประกันคุณภาพในการจัดทำวารสารทางวิชาการและการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลที่กว้างขวางขึ้นทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนชื่อเพื่อให้สามารถเข้ากับระบบสถาบันการประเมินที่ทรงอำนาจ ทางคณะผู้จัดทำจึงได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อสู่ภาษาอังกฤษเป็น *CMU Journal of Law and Social Sciences* (ที่มีตัวย่อว่า *CMUJLSS* โดยจะเริ่มนับตั้งแต่วารสารปีที่ 12 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน 2562 เป็นต้นไป) ทั้งนี้ ผู้อ่านก็อาจสามารถสังเกตได้จากหน้าปกของวารสารฉบับนี้ที่มีชื่อภาษาอังกฤษขนาดใหญ่กว่าปรากฏขึ้นมาควบคู่กันไป

แม้จะเป็นชื่อภาษาอังกฤษ แต่ก็ได้พยายามรักษาความหมายให้สอดคล้องกับชื่อที่เคยใช้ในภาษาไทย รวมทั้งวารสารฉบับนี้ก็จะยังคงแนวทางในการสร้างพื้นที่ให้กับงานวิชาการด้านกฎหมายทางเลือก เพื่อให้สามารถมีที่ยืนและนำเสนอการศึกษากฎหมายในมิติต่างๆ อยู่ต่อไปเฉกเช่นที่เคยเป็นมาโดยตลอด

หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน Territorial Sovereignty inconsistent with the Anthropocene Period

ธิติ ไวกวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา 19 หมู่ 2 ตำบลแมกกา อำเภอมือเมือง จังหวัดพะเยา 56000

Thiti Waikavee

School of Law, University of Phayao, 19 Moo 2, Tambon Maeka,
Amphur Muang, Phayao, 56000, Thailand

E-mail: thiti.wa@up.ac.th

Received: July 13, 2018; Revised: November 25, 2018; Accepted: November 30, 2018

บทคัดย่อ

หลักอธิปไตยเหนือดินแดนสามารถสืบค้นไปถึงที่มาในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 และเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยธรรมเนียมปฏิบัตินั้น หลักการดังกล่าวนี้ให้สิทธิอธิปไตยแก่ประเทศหรือรัฐต่างๆ ในการแสวงหาประโยชน์และใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรโลกภายใต้เขตอำนาจของตน แต่ก็มีกรณีโต้แย้งว่ารัฐหรือประเทศต่างๆ ได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดจากหลักการนี้ไปปฏิบัติกับทรัพยากรชาติและสิ่งแวดล้อมของตนอย่างไม่ถูกต้องสมควรหรือแม้แต่เพิกเฉยต่อความรับผิดชอบร่วมกันต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

งานวิจัยเชิงเอกสารชิ้นนี้นำเสนอข้อจำกัดของหลักการดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องต่อยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยา (แอนโทรโปซีน) ซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (วัฒนธรรม กฎเกณฑ์) ของมนุษย์มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมของรัฐในฐานะบุคคลหนึ่งในสังคมโลกที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้รัฐไม่อาจอาศัยข้อจำกัดทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบร่วมกันต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมโลกได้ซึ่งงานวิจัยนี้เริ่มนำเสนอหลักการ State Trusteeship และแนวคิดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

คำสำคัญ: หลักอธิปไตยเหนือดินแดน, ยุคแอนโทรโปซีน, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย, กฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

Abstract

Territorial sovereignty (TS) can trace back to the Peace of Westphalia 1648 and firmly recognizes as a core principle in international environmental law. In traditionally, the TS provides the sovereign right to nations/states in natural resource exploitation according to their own needs. However, it is argued that the absolute right freely authorizes nation/state to mistreat to their natural resources and even to ignore common responsibility to global environmental problems.

This research paper points out that the TS is limited when the situation comes to global or transboundary environmental problems. It is out of date for a new geological epoch, “Anthropocene” meaning the epoch that human activities (including cultures and rules) have created significant impacts on the earth’s ecosystems. For international law, nation/state, which is recognized as a person in the international community, cannot deny that its activity causes the most severe impacts on the earth ecosystems. Hence, the nation/state shall not take the opportunity under the limitation of the TS to deny a common responsibility for protecting the earth’s ecosystem. This paper suggests reconsidering the state trusteeship and an initial concept of transnational environmental law

Key words: Territorial sovereignty, Anthropocene, International environmental law, Westphalia treaty, Transnational environmental law

1. บทนำ

บทความนี้พยายามโต้แย้ง “หลักอธิปไตยเหนือดินแดน” โดยอาศัยเหตุผลบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์โลกทั้งระบบ (Earth system science) มากกว่าเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศหรือทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อหักล้างปทัสถานการใช้ประโยชน์จากอำนาจอธิปไตยแบบเด็ดขาดในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐโดยไม่คำนึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลก

แอนโทรโปซีน คือ ยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลเชิงลบต่อศักยภาพในการรองรับยืดหยุ่นและฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลกซึ่งหากการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ยังดำเนินอยู่ต่อไปเช่นเดิม ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลัย ซึ่งนั่นหมายความว่าความถึงความล้มเหลวของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล (Biosphere collapse) อันเป็นมหันตภัยของมวลมนุษยชาติ ความกังวลร่วมกันในการปกป้องระบบชีวลัย (Common concern of humankind) ที่ผลักดันให้รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องดูแลพลเมืองของตนใส่ใจในความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลกมากกว่าตั้งข้อกังขากันหรือปฏิเสธความรับผิดชอบภายใต้ขอบเขตหลักอธิปไตยเหนือดินแดนซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (Common responsibility) นั่นก็เพราะระบบนิเวศโลกเป็นระบบปิด การกระทำของแต่ละรัฐย่อมสัมพันธ์กระทบกันทั้งระบบ ฉะนั้นเมื่อมนุษยชาติกำลังก้าวเข้าสู่ยุคแอนโทรโปซีนหลักอธิปไตยเหนือดินแดนจึงไม่เหมาะสมกับโลกในยุคปัจจุบันแต่กลับเป็นอุปสรรคในการร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

ด้วยเหตุที่ว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดน มุ่งเน้นการไม่แทรกแซงกันระหว่างรัฐ และสันนิษฐานว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนซึ่งในทางกลับกันหากรัฐสามารถปกป้องทรัพยากรธรรมชาติระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมของตนเองได้ ประเทศอื่นก็ไม่สามารถแทรกแซงได้เช่นกัน การที่รัฐอาศัยข้อจำกัดนี้เพื่อเป็นประโยชน์ย่อมเป็นผลร้ายต่อทรัพยากรโลก

บทความนี้เสนอให้ทบทวนหลักการ State trusteeship และนำเสนอแนวคิด “กฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน” (Transnational environmental law) เป็นการมองข้ามเขตแดนสมมุติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ถูกแบ่งแยกโดยชาติพันธุ์ ศาสนา ประเทศที่มุ่งผลประโยชน์ในการแสวงหาทรัพยากรโลก (น้ำมัน แร่ธาตุ ฯลฯ) แต่ยึดมั่นความรับผิดชอบร่วมกันบนเหตุผลทางนิเวศธรรมชาติ

2. โลกที่ถูกแบ่งแยกด้วยอธิปไตยของรัฐ

ข้อสงสัยที่เกี่ยวกับหลักเขตแดนที่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกสังคมมนุษย์ออกจากกันนั้น มักไม่ถูกตรวจสอบโดยนักวิชาการว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันหรือไม่อย่างไร ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าแนวคิดเรื่องเขตแดน ขอบเขต หรือ ดินแดน เป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอว่ามี

ความสอดคล้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ทุกคน เพราะการสร้างอาณาเขตดินแดนเป็นพฤติกรรมธรรมชาติของมนุษย์ (สัญชาตญาณ) หรือพฤติกรรมห่วงถิ่นที่อยู่ หลักดินแดนจึงมีความเป็นสากลยากที่จะมีข้อโต้แย้ง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ามนุษย์จะมีสัญชาตญาณในการห่วงถิ่นหรือเขตแดน แต่สิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากชนิดพันธุ์อื่นในโลก คือมนุษย์รู้จักการใช้เหตุและผล (Ratio/Reason) ซึ่งหากพิจารณาการวิวัฒนาการของมนุษย์ในยุคน้ำแข็ง (Ice edge) เป็นต้นมา ปัจจุบันมนุษยชาติกำลังก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์กล่าวว่าเป็นช่วงเวลาแห่งบททดสอบที่สำคัญยิ่งที่สุดของการใช้หลักเหตุและผล เพื่อตั้งคำถามที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการเส้นแบ่งเขตแดนทางการเมืองและปฏิรูปความคิดใหม่เกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางธรรมชาติที่ใหญ่กว่าที่มีความสำคัญต่อสรรพชีวิตทุกๆ สิ่งมีชีวิตในยุคที่มนุษย์ครอบครองโลกใบนี้ (the Edge of Anthropocene: ผลงานวิจัยรางวัลโนเบลของ Paul Jozef Crutzen and Eugene Stoermer ที่นำเสนอทฤษฎีว่าโลกได้หลุดพ้นจากยุคน้ำแข็งและก้าวเข้าสู่ยุคของ มนุษย์ครองโลก เป็นยุคที่ซึ่งกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ผลักดัน (Driving) ให้เกิดจากเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศโลก)¹

2.1 วิวัฒนาการและเหตุผลแห่งหลักอธิปไตยเหนือดินแดน

แนวคิดเรื่องขอบเขตและหลักดินแดนแห่งรัฐเป็นหลักการที่มั่นคงที่สุดและไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ เหตุใดจึงถูกกล่าวเช่นนั้น เราอาจสามารถอธิบายได้ 2 แนวทาง คือ การก่อดั้วจากขอบเขตทางสังคมและภูมิศาสตร์

(ก) ขอบเขตทางสังคมเป็นเขตแดนสมมุติที่ช่วยให้มนุษย์สามารถจำแนกชาติพันธุ์ของตนเองได้ ความสัมพันธ์เครือญาติ คติความเชื่อเดียวกันซึ่งเป็นพื้นฐานในการก่อกำเนิดรัฐชาติ (แต่ในทางกลับกันก็มีการโต้แย้งถึงการเหยียดสีผิว แบ่งชั้นวรรณะ และอื่นๆ)

(ข) ขอบเขตทางภูมิศาสตร์โดยอาศัยระบบแผนที่ (มิใช่อาศัยภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ)² มีความสำคัญในการแบ่งแยกและจัดการทรัพยากรธรรมชาติกำหนดความเป็นเจ้าของที่เหมาะสมและผู้ใดหรือกลุ่มใดควรเป็นผู้ได้ใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนซึ่งหลักการแบ่งปันส่วนนี้ยังได้รับอิทธิพลร่วมสมัยจากนักทฤษฎีที่สำคัญคือ John Rawls's theory: Justice as Fairness ที่ชี้เข้าสู่หลักการ

¹ Jan Zalasiewicz, Mark Williams, Will Steffen, and Paul Crutzen, "The New World of the Anthropocene," *Environmental Science & Technology* 44 (7), (February 2010): 2228–2231.

² Miller David and Hashmi H. Sohail, *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives* (New Jersey: Princeton University Press, 2001), 3-6.

ครอบครอง กรรมสิทธิ์ หน้าที่และความรับผิดชอบ ความยุติธรรม และเท่าเทียมที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของอารยประเทศต่างๆ³

ในทางกฎหมายการกำเนิดขึ้นแห่งอำนาจอธิปไตยและหลักดินแดนยังสามารถสืบค้นลึกลงไปในเชิงประวัติศาสตร์ คือ “สนธิสัญญา Westphalia (เวสต์ฟาเลีย) ค.ศ. 1648” ที่อาจถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการยกระดับโลกทัศน์ ของยุโรปในยุคกลาง (Medieval period) ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากยุคสมัยอำนาจเด็ดขาดแห่งศาสนจักร (the Christendom/Roman Empire) และอาณาจักรมหาอำนาจ ด้วยสงครามและเลือดเนื้อที่ยาวนานเพื่อก้าวเข้าสู่ระบบรัฐชาติใหม่ (New nation-state) สนธิสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการครอบงำของอาณาจักรมหาอำนาจต่างๆ ทั่วยุโรป โดยเนื้อหาของสนธิสัญญากล่าวถึงอำนาจอธิปไตยที่กำหนดความเป็นรัฐชาติมีอิสระเหนือการครอบงำ มีเส้นแบ่งดินแดนชัดเจน มีสิทธิเด็ดขาดในการจัดการกิจการภายในของตนและมีหน้าที่ในการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐชาติอื่นซึ่งผลลัพธ์แห่งสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลี่ยนำมาซึ่งความชัดเจนของเขตแดน ความสมดุลและความเท่าเทียมกันของรัฐชาติใหม่ทั่วภาคพื้นยุโรป⁴

ด้วยเหตุนี้ “ภูมิศาสตร์ หรือ ดินแดน” จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐอธิปไตย ซึ่งยึดถือกันว่าเป็นสิทธิของรัฐในการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยเด็ดขาด (เปรียบเทียบกับหลักกรรมสิทธิ์) ภายในดินแดนของตนซึ่งผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดนี้⁵ (ระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ต่อมาระบบการปกครองแบบกษัตริย์ได้ถูกปฏิรูปโดยเริ่มต้นที่ฝรั่งเศสและขยายไปทั่วยุโรปซึ่งหลังจากนั้นผู้ปกครองใหม่เข้าทำข้อตกลงกับพลเมืองของตนในรูปแบบสัญญาประชาคม (Social contract) โดยปัจเจกบุคคลยินยอมสละอำนาจอธิปไตยส่วนตนให้แก่ผู้แทนเพื่อมาปกครองดูแลและปกป้องตนเองจากภัยคุกคามต่างๆ ซึ่งโดยนัยยะของ โทมัส ฮอบบ์ (Thomas

³ Klaus Bosselmann, “Justice and the Environment: Building Blocks for a Theory on Ecological Justice,” in *Environmental Justice and Market Mechanism*, ed. Klaus Bosselman and B.J. Richardson (London, UK: Kluwer Law International, 1999), 30-57.

⁴ Tuomas Kuokkanen, *International Law and the Environment: Variations on a Theme* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2002), 4-5.

⁵ Daniel Philpott, “Ideas and the Evolution of Sovereignty,” in *State Sovereignty*, ed. Sohail H. Hashmi (Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press, 1997), 18-19.

Hobbe) เรียกการคุกคาม นี้ว่า “State of Nature”⁶ ส่วนการใช้อำนาจนั้น เมื่อผู้ปกครองได้รับอำนาจอธิปไตยไปจากพลเมืองของตนแล้วต่อมาอำนาจ ถูกกระจายออกเป็น 3 อำนาจหลักตามแนวทางของ ชาร์ล เดอ มงเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) เพื่อมิให้ผู้ปกครองได้ใช้อำนาจไปในทางที่เป็นอันตรายต่อพลเมืองของตนจากที่มาของอำนาจอธิปไตยและสัญญาประชาคมดังกล่าวมานี้ ย้ำเตือนว่ารัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองจากอันตรายคุกคามต่างๆ อันจะเกิดขึ้นกับพลเมืองของตนซึ่งนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐชาติก็จัดสร้างกำลังทหารเพื่อปกป้องอธิปไตย ทรัพยากร และผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองเรื่อยมา⁷

ดังนั้นการมีเขตแดนที่แน่นอนก็ย่อมหมายถึงการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตแดนของตนเองด้วย การเกิดขึ้นของรัฐชาติใหม่ในยุคกลางสร้างความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตแดนของตนเองอย่างสมเหตุสมผลให้ได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองของตนโดยมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นเสมือน “ทุน” ที่ให้แหล่งพลังงานและทรัพยากรและเป็นแหล่งดูดซับของเสียในการรองรับการพัฒนาประเทศสร้างความร่ำรวย เมื่อหลักเขตแดนมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรและความร่ำรวย การแสวงหาทรัพยากรโลกข้ามแดนจึงเป็นผลลัพธ์ที่ตามมาของการเกิดขึ้นของรัฐใหม่และการล่าอาณานิคม (Ecological Imperialism ค.ศ. 900-1900)

นับตั้งแต่การเริ่มต้นแห่งยุคสนธิสัญญาสันติภาพฯ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายุโรปได้สร้างความเข้มแข็งมากขึ้นจากการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมต่างๆ และที่สำคัญและก้าวหน้าที่สุดคือการปฏิวัติอุตสาหกรรม (1700-1800) และนำโลกเข้าสู่ยุคแห่งการล่าอาณานิคม (Colonialism) และจักรวรรดินิยม (Imperialism) (ค.ศ. 1880-1914) เพื่อสร้างความมั่งคั่งและการแสวงหาทรัพยากรและแรงงาน (the Wealth of Nations, Adam Smith, 1776)⁸ อย่างไรก็ตามความสงบสุขที่แท้จริงตามสนธิสัญญาเกิดขึ้นเพียงสั้นๆ แต่ความขัดแย้งและสงครามไม่ได้หายไปไหน หากแต่เปลี่ยนรูปแบบการคุกคามออกไปจากระบบการครอบงำทางศาสนจักรเดิมและมหาอำนาจ

⁶ Andreas Reckemmer, *Postmodern Global Governance* (Baden: Nomos Publishing, 2004), 13.

⁷ Stephen C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-navigational Uses* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 61.

⁸ Jean L. Cohen, *Globalization and Sovereignty: Rethinking legality, legitimacy and Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 8-9.

เกาเข้าสู่การครอบงำจากรัฐชาติมหาอำนาจใหม่ การแข่งขันกันระหว่างประเทศในยุโรปนำมาซึ่ง การแสวงหาทรัพยากรข้ามเขตแดน การค้าทาส จากทวีปต่างๆ ทั่วโลกและสงคราม

ปัญหาการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดนและการแย่งชิงเขตแดนระหว่างประเทศเจ้าอาณานิคมจึงเกิดขึ้นจนเกิดข้อพิพาทกรณี the Island of Palmas case, 1928 ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับเนเธอร์แลนด์⁹ ซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมต่างๆ ได้รับผลกระทบจากผลลัพธ์ของสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1918) ต่อมาเกิดข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อนิยามความชัดเจนของ “รัฐอธิปไตย” (State sovereignty)¹⁰ ภายใต้ข้อตกลง Montevideo Convention 1933 มาตรา 1¹¹ กำหนดคุณลักษณะของรัฐชาติไว้ว่า (1) ประชากร (2) เขตแดนกำหนด (3) ผู้ปกครอง/รัฐบาล (4) ได้รับการยอมรับจากรัฐชาติอื่น เพื่อมีสถานะเป็นรัฐชาติและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศภายใต้หลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศเดียวกัน กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐชาติในการยึดถือปฏิบัติต่อกันและร่วมกัน ถึงแม้สังคมระหว่างประเทศจะยอมรับหลักการ self-determination¹² เป็นพื้นฐาน แต่กิจกรรมบางอย่างของรัฐอาจถูกจำกัดการกระทำเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคมส่วนรวม ดังนั้นรัฐชาติใดที่ต้องการการยอมรับจากรัฐชาติอื่นก็จำเป็นต้องยินยอมปฏิบัติตามหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ข้อจำกัดนี้ปรากฏในคดี The Trail Smelter Case [United States of America v Canada, 1941]¹³ วางหลักไว้ว่าไม่มีรัฐชาติใดที่จะใช้เขตแดนของตนเองเพื่อเป็นเหตุให้เกิดควิน (มลพิษ) อันส่งผลกระทบร้ายแรงแก่รัฐชาติอื่นๆ (ไม่สามารถอ้างหลักดินแดนเพื่อก่อความเสียหายให้แก่รัฐอื่นได้) อย่างไรก็ตามหลักการไม่ถูกครอบงำหรือ การตัดสินใจแห่งตนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งเสรีภาพ

⁹ Office of Legal Affairs, “Island of Palmas case (Netherlands, USA),” UNOLA, accessed November 9, 2016, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf.

¹⁰ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 178-180.

¹¹ *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* (1933) TS No 881, 165 LNTS 19, Article 1.

¹² Alexander Gillespie, “Implementation and Compliance Concerns in International Law: The State of the Art within Three International Regimes,” *NZJ Envtl. L.*, no. 7 (2003): 53.

¹³ Office of Legal Affairs, “Trail smelter case (USA, Canada),” UNOLA, accessed November 9, 2016, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.

ที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 8 กล่าวว่าไม่มีรัฐใดมีสิทธิในการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง¹⁴

ต่อมาตามข้อตกลง Montevideo คำว่า “a defined territory” ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกายภาพเชิงภูมิศาสตร์เท่านั้นแต่ถูกขยายความรวมถึงนัยยะทางความมั่นคงเชิงอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนทั้งปวง (Territorial integrity)¹⁵ ซึ่งถูกตีความครอบคลุมถึง “สรรพสิ่งต่างๆ” ภายใต้ขอบเขตทางกายภาพและเขตแดนสมมติทางอำนาจ ดังนั้นเมื่อบริบทของความเป็นรัฐอิสระ (Independent) ประกอบกับอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดและเขตแดนที่ครอบครองรัฐชาติจึงมีสิทธิเพียงผู้เดียวในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ นักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญท่านหนึ่งได้สนับสนุนหลักดินแดน (การใช้ระบบแผนที่เพื่อสร้างขอบเขต) ไว้ว่าอาณาเขตของรัฐถูกกำหนดด้วยเส้นสมมติทางภูมิศาสตร์ที่ลากผ่านพื้นผิวโลกเพื่อแบ่งอาณาเขตของรัฐใหม่ให้ชัดเจนระหว่างขอบเขตของตนกับรัฐที่ติดกันหรืออาณาเขตที่ไม่สมควรครอบครอง หรือบริเวณทะเลเปิด¹⁶ และภายในขอบเขตสมมตินี้ รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการหวงกันและหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยหลักการแบ่งสันปันส่วนอย่างเท่าเทียมนี้จะทำให้สงครามระหว่างประเทศสามารถแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและสามารถระงับข้อพิพาทได้ง่ายขึ้นเมื่อเส้นสมมติได้ถูกกำหนดให้ชัดเจนดังนั้นความสงบสุขที่ปราศจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญของหลักดินแดนเพื่อแสดงสิทธิในการแสวงหาประโยชน์และความเป็นเจ้าของเหนือทรัพยากรโลก

แต่อย่างไรก็ตามการใช้ “สิทธิอธิปไตย”¹⁷ ย่อมต้องควบคู่กับภาระหน้าที่ด้วยเช่นกัน ด้วยเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ หลักการอธิปไตยเหนือเขตแดน สิทธิและภาระหน้าที่ของรัฐในการไม่ล่วงละเมิดกิจการภายในของรัฐอื่นก่ให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่อธิปไตยภายใต้เขตแดนที่ชัดเจนของตนเองในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสิ้นสุดลง ณ บริเวณเส้น

¹⁴ *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* (1933) TS No 881, 165 LNTS 19. Article 8.

¹⁵ Christian Marxsen, “Territorial Integrity in International Law- Its Concept and Implications for Crimea,” *ZaoRV*, 75, (2015): 7-26.

¹⁶ Lassa Oppenheim, *International Law: A Treaties*, 3th ed. Ronald F. Roxburgh. (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd: 2005) 361-364.

¹⁷ *Island of Palmas Case (or Miangas)*, United States v Netherlands, Award, (1928) II RIAA 829, ICGJ 392 (PCA 1928).

เขตแดนไม่ว่าจะเป็นทางภูมิศาสตร์หรือเส้นแบ่งเขตสมมุติทางการเมืองภายใต้หลักอธิปไตยเหนือดินแดน ระบบนิเวศโลกและส่วนประกอบทางนิเวศต่างๆ กลายเป็น “วัตถุติบ”, “เครื่องมือเครื่องใช้”, “สิ่งต่างๆ”, “ทรัพยากรธรรมชาติ” เพื่อถูกใช้ประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของ เมื่อหลักการดังกล่าวมีความสากล พื้นโลกถูกแบ่งแยกเป็นรัฐชาติต่างๆ มีอำนาจอธิปไตยในการจัดสรรทรัพยากรของตนเองในลักษณะเด็ดขาด¹⁸ การใช้ทรัพยากรโลกจึงไร้ขีดจำกัดแต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่เหนือกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจสังคมหรือเหตุทางภูมิศาสตร์นั้นคือสังคมมนุษย์อยู่ภายใต้ระบบนิเวศของโลกใบเดียวกันภายใต้แนวคิด “the planetary boundaries”^{19 20} ขอบเขตของระบบนิเวศโลกสนับสนุนทุกสรรพสิ่งในโลกในการดำเนินชีวิตซึ่งแน่นอนว่ามิได้มีการแบ่งแยกด้วยเขตแดนของรัฐชาติใด

3. ข้อจำกัดภายใต้หลักอธิปไตยเหนือดินแดน (limitation of territorial sovereignty)²¹

3.1 ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะ (limitation of characteristic feature)

หากพิจารณาถึงจุดกำเนิดแห่งอำนาจอธิปไตยและหลักดินแดนแล้ว คงยากที่จะปฏิเสธว่าภัยคุกคามจาก “State of Nature” ที่ Thomas Hobbes สร้างสรรค์ขึ้นเพื่อให้ปัจเจกบุคคลเกิดการรวมตัวสละอำนาจอธิปไตยของตนนั้นได้สำเร็จเป็นความจริงในยุคแอนโทโรปซินซึ่งภัยทางธรรมชาติต่างๆ ที่กิจกรรมของรัฐและกลุ่มบุคคลต่างๆ มีส่วนเร่งให้รุนแรงมากขึ้นหรือยาวนานมากขึ้นนั้นเกินกว่า “กำแพงสมมติแห่งรัฐ” จะปกป้องพลเมืองจากภัยคุกคามใหม่ได้ (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คลื่นความร้อน ความแห้งแล้งที่ยาวนาน ไฟป่าและหมอกควันพิษ การขยายพื้นที่ของโรคระบาด พายุที่รุนแรงมากขึ้น ฯลฯ) ดังนั้นการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐภายใต้อำนาจอธิปไตยจึงมีข้อจำกัดซึ่งไม่สามารถปกป้องพลเมืองจากภัยอันตรายคุกคามต่างๆ จากภายนอกได้

¹⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, “The Convention on Biological Diversity: Supporting Ecological Sustainability or Prolonging Denial,” *Nordic Environmental Law Journal* 1 (2010): 81-103.

¹⁹ Johan Rockström and Anders Wijkman, *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries* (Abingdon: Routledge, 2012), 44-47.

²⁰ Johan Rockström et al., “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity,” *Ecological and Society* 14, (2) (2009). Accessed June 12, 2012. <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

²¹ Douglas Fisher, *Legal Reasoning in Environmental Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), 71.

หรืออาจเรียกว่า “สิ่งแวดล้อมและมลพิษข้ามโลก” (Global transboundary environmental pollutions)^{22 23} ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (a) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดภายในเขตแดนรัฐ (Intra-territorial pollution) (b) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างเขตแดนรัฐ (Transboundary pollution) (c) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่นอกรัฐไม่อยู่ในเขตแดนรัฐใด (Common areas) (d) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศโลก (Global environmental pollution) ดังต่อไปนี้

(a) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดภายในเขตแดนรัฐ (Intra-territorial pollution) หมายความว่ามลพิษต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตแดนรัฐและส่งผลกระทบต่อภายในรัฐต้นกำเนิดโดยไม่ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ย่อมจำกัดอยู่เฉพาะภายในรัฐต้นกำเนิดและถ้าไม่มีสนธิสัญญาเป็นกรณีเฉพาะ กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่มีผลกระทบต่อรัฐนั้นหมายถึงรัฐมีเสรีภาพในการใช้ประโยชน์จากอธิปไตยเหนือเขตแดนของตนมากเท่าที่ไม่มีการเรียกร้องจากรัฐอื่นๆ

(b) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างเขตแดนรัฐ (Transboundary pollution) หมายความว่ามลพิษที่เกิดขึ้นในรัฐแต่ส่งผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้านอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและเศรษฐกิจของรัฐอื่น

(c) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่นอกรัฐไม่อยู่ในเขตแดนรัฐใด (Common areas) หมายความว่าพื้นที่ Common areas ในทางระหว่างประเทศ ซึ่งหากมิได้รับการปกป้องตามสนธิสัญญาเฉพาะ เช่น the Antarctica พื้นที่เหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของรัฐตามแหล่งกำเนิดอื่นๆ ซึ่งถึงแม้จะเป็นพื้นที่ระหว่างประเทศตามหลัก Common heritage of mankind แต่ไร้ซึ่งสภาพบังคับและไม่มีมาตรการทางการพิสูจน์ที่เหมาะสม²⁴

²² Kasperson J.X. and Kaspenson R.E., “Border Crossings” in *the Social Contours of Risk: Volume II, Risk Analysis, Corporation & the Globalization of Risk*, ed. Kasperson J.X. and Kaspenson R.E (London: Earthscan, 2005), 217-248.

²³ Mason Michael, *The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders* (London: Earthscan, 2005), 8.

²⁴ Prue Taylor, *An Ecological Approach to International Law: Responding to challenge of climate change* (London: Routledge, 1998), 118.

(d) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศโลก (Global environmental pollution) หมายความว่าผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่กระทบต่อระบบนิเวศโลก

อาจกล่าวได้ว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ทุกรัฐยึดมั่นมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปกป้องพลเมืองให้ปลอดภัยได้จากภัยคุกคามทางการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเกิดขึ้นโดยกิจกรรมของมนุษย์ตาม (a), (b), (c), (d) ได้

3.2 ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยา (limitation of Anthropocene)

แอนโทรโปซีน คือ ยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการรองรับ ยืดหยุ่น และฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลกซึ่งหากการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ยังดำเนินต่อไปเช่นเดิม ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลัยซึ่งนั่นหมายความว่าความล้มเหลวของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด (Biosphere collapse)²⁵ อันเป็นมหันตภัย ของมวลมนุษยชาติ

ภายใต้อาณาเขตของชั้นบรรยากาศโลก (หรืออาจเรียกว่า “ชีวลัย”) ไม่ว่ามนุษย์จะนิยามส่วนประกอบของธรรมชาติในคำใดก็ตาม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้อาณาเขตของชาติใดหรือไม่ต่างก็สนับสนุนกันทำหน้าที่แลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางชีวเคมีซึ่งกันและกันทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต (ดิน น้ำ ลม ไฟ) ภายใต้กฎธรรมชาติที่วิทยาศาสตร์เรียกว่า “วัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุ” หรือ “วัฏจักรทางชีวธรณีเคมี” (Biogeochemical cycles)²⁶ ซึ่งสิ่งต่างๆ หลากหลายทางชีวภาพเหล่านี้เป็นที่มาของกลไกของระบบวัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุทั้ง 4 (1) วัฏจักรภาคน้ำ (2) วัฏจักรภาคบรรยากาศ (3) วัฏจักร

²⁵ Glen Barry, “Terrestrial ecosystem loss and biosphere collapse,” *Management of Environmental Quality: An International Journal* 25, no. 5 (2014): 542.

²⁶ Ernst-Detlef Schulze, “Uncertainties of Global Biogeochemical Predictions” in *Global Biogeochemical cycles in the climate system*, ed. Ernst-Detlef Schulze, Martin Heimann, Sandy Harrison, Elisabeth Holland, Jonathan Lloyd, Iain Colin Prentice and David Schimel (Massachusetts: Academic Press, 2001), 3-14.

จักรภาคปฐพี และ(4) วัฏจักรภาคสิ่งมีชีวิต²⁷ ที่เกี่ยวพันสัมพันธ์กันข้ามแดนของรัฐ ดังนั้นวัฏจักรทั้ง 4 ไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้โดยชัดเจนตามแผนที่หรือขอบเขตสังคมอย่างที่เราอ้างมาแล้ว

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ปัญหาวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกได้ถูกยกระดับให้มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สิทธิมนุษยชน สิทธิการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความต้องการของอนุชนรุ่นต่อไป ความมั่นคงทางอาหาร อันเป็นประเด็นสากลเพื่อพยายามเพิ่มน้ำหนักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและกลุ่มปัจเจกมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อมก็มักจะถูกลดความสำคัญลงเมื่อไปกระทบกับประเด็นความยากจนหรือความมั่นคงของประเทศ (national security) ซึ่งประเด็นเหล่านี้กลายเป็นข้อเถียงอันชอบธรรมที่รัฐยกขึ้นและละเลยในการแสดงความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศโลกข้ามเขตแดนตน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International environmental law) เป็นสาขาหนึ่งในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (Public international law) ซึ่งเชิดชูยอมรับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนเชิงความมั่นคงของประเทศ (ดังจะเห็นได้จากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ) กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้การรับรองว่า ทุกประเทศมีสิทธิอธิปไตยในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนแต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตในการใช้ประโยชน์ ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของตนจึงถูกผลักดันด้วยการแข่งขันทางเศรษฐกิจและความต้องการทางสังคมซึ่งลัทธิบริโภคนิยมสมัยใหม่นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัดและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทรัพยากรโลกตามมา ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมิได้ห้ามโดยตรงต่อรัฐในการใช้สิทธิ จนทำลายหรือเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศทางธรรมชาติของตนเอง (abuse and neglect in its own right) และจะมีความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมก็ต่อเมื่อการกระทำของรัฐตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างชัดเจนร้ายแรงต่อสังคมและเศรษฐกิจของรัฐเพื่อนบ้าน²⁸ เช่น หากประเทศ BB เปลี่ยนแปลงสภาพป่าดิบชื้นในเขตแดนประเทศตนเองให้กลายเป็น

²⁷ Brian Walker and David Salt, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Change World* (Washington, D.C.: Island Press, 2006), 2-10.

²⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, "The significance of default: A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law," (PhD diss., Uppsala University, 2009), 203-207.

พื้นที่ปลูกกล้วยเหลือง ถึงแม้จะกระทบระบบนิเวศโลกแต่ก็ไม่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศและหรือสนธิสัญญาที่ตนได้ลงนามไว้เพราะสนธิสัญญาทั้งหมดในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยอมรับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนและสิทธิในการใช้ทรัพยากรฯ (the principle 21 of the Stockholm Declaration 1972, the principle 2 of the Rio Declaration 1992, restated in Article 3 of the Convention of Biological Diversity 1992)²⁹ เช่นกรณี the Aral Sea Basin ในยุคสหภาพโซเวียตที่เหตุผลในการพัฒนาประเทศเศรษฐกิจและสังคมได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศที่สำคัญของโลกโดยกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ไขใดๆ ได้³⁰ และไม่สามารถถูกแทรกแซงได้

โดยอาศัยความจริงตามหลักวิทยาศาสตร์นี้ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศพยายามกำหนดสรรพสิ่งต่างๆ ให้สอดคล้องโดยจำแนกออกได้ดังนี้ (ก) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศเฉพาะถิ่นภายในเขตแดนรัฐ (endemic biodiversity) (ข) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศที่อพยพย้ายถิ่นไม่อยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการถาวร (movable biodiversity) (ค) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศที่พิกังอาศัยใน Common areas (Both endemic and movable biodiversity inhabit within the common areas) (ง) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศโลก (The global biodiversity commons หรือ bio-complexity)^{31 32} ซึ่งโดยวงจรของวัฏจักรธรรมชาติลักษณะนี้ การก้าวข้ามอาณาเขตอธิปไตยของรัฐและเชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศทางพื้นดินสู่ขอบเขตของชั้นบรรยากาศชีวลิขและมหาสมุทร ความเป็นจริงตามระบบธรรมชาติและวงจรแห่งสสารต่างๆ นี้ไม่

²⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration) (Stockholm, 16 June 1972; UN Doc., A/Conf.48/14, 11 ILM 1461 (1972)), at Chapter I.: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (the Rio Declaration) (Rio de Janeiro, 12 August 1992; UNGA/CONF.151/26 (Vol. I), at Principle 4.

³⁰ Thiti Waikavee, “the Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability,” (PhD diss., University of Auckland, 2015), 75, accessed November 22, 2016, <https://researchspace.auckland.ac.nz/handle/2292/28261>.

³¹ Donna G. Craig, Robinson A. Nicholas, and Koh Kheng-Lian, *Chapter 20*, vol. II, *Capacity Building for Environmental Law in the Asian and Pacific Region: Approaches and Resources* (Manila: Asian Development Bank, 2002), 605-607.

³² William K. M. et al., “Defining and Unraveling Biocomplexity,” *BioScience* 51, no.12 (December 2001): 1018-1023.

สามารถจับต้องหวงกันหรือยึดถือไว้ภายใต้หลักดินแดน ซึ่งหลักดินแดนและหลักอธิปไตยของรัฐนี้เองเปรียบเสมือนอุปสรรคทางความคิดของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและในประเทศ และเป็นข้อโต้แย้งอาวุธที่ยืนหยัดตรงข้ามแนวคิดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น ภาวะเรือนกระจก หรือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ด้วยเหตุแห่งแอนโทรโปซีนตามที่กล่าวมานี้ มนุษยชาติไม่ว่าจะเป็น รัฐ หรือไม่ ต่างมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลกทุกคน (Global responsibility) ซึ่งนั่นก็เพราะโดยธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนต่างใช้ประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจาก “กองทรัพย์สินร่วมของโลก” (Global commons) ในยุคสมัยที่การกระทำของเราทุกคนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโลกที่เปลี่ยนแปลง ณ ขณะนี้

ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักการที่สำคัญในการดูแล “ทรัพย์สินร่วมกัน” เป็นหลักการที่สอดคล้องและสามารถนำมาปรับปรุงกับยุคสมัยแห่งแอนโทรโปซีน คือ (1) Common Heritage of Mankind, (2) Common Concern of Humankind, (3) Common But Differentiated Responsibility โดยหลักการสำคัญทั้ง 3 หลักการนี้ปรากฏในสนธิสัญญาและเอกสารระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับสากล³³ โดยเป็น “หน้าที่ทางสิ่งแวดล้อม” แก่ประเทศที่อ้างหลักอธิปไตยในการครอบครองแหล่งทรัพยากรทางชีวภาพที่สำคัญของโลกในการปกป้องระบบนิเวศโลกที่สำคัญเหล่านั้นซึ่งหน้าที่ในการปกป้องดูแลระบบนิเวศของโลกนี้ควรได้มาตรฐานในระดับ “due diligence” เพื่อป้องกันอันตรายใดๆ อันอาจเกิดขึ้นหรือมีผลกระทบต่อระบบนิเวศนั้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย อ้างหลักอธิปไตยเหนือดินแดนในเกรตแบร์รีเออร์รี่ฟ (Great Barrier Reef) นั้นย่อมหมายความว่าถึงรัฐบาลออสเตรเลียหน้าที่ทางสิ่งแวดล้อมที่จะปกป้องระบบนิเวศที่สำคัญนี้ มากกว่าการอ้างสิทธิเด็ดขาดในการใช้ทรัพยากร³⁴ และเมื่อประเทศออสเตรเลียได้ใช้ความระมัดระวังถึงขนาด due diligence แล้วก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อการก่อให้เกิดมลพิษข้ามพรมแดนที่กระทบต่อระบบนิเวศของเกรตแบร์รีเออร์รี่ฟ ในเวทีการประชุมสถานะโลกร้อน (ซึ่งนั่นอาจหมายถึงการขอรับการสนับสนุนทางการเงินระหว่างประเทศหรือมาตรการช่วยเหลืออย่างอื่นด้วย)

³³ Taylor, *An Ecological Approach to International Law*, 277, 293.

³⁴ Department of Environment and Science, “Executive Summary: Broadening and enhancing reef protection regulation,” accessed June 19, 2018. <https://www.qld.gov.au/environment/assets/documents/reef/enhancing-reef-protection-regulations-ris-summary.pdf>.

3.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการฟ้องร้อง (limitation of environmental litigation)³⁵

กรณีอาจมีการโต้แย้งว่ากลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้รัฐเรียกร้องความเสียหายทางมลพิษข้ามแดนผ่านกระบวนการละเมิดระหว่างประเทศ (international tort law) อยู่แล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติหลักละเมิดระหว่างประเทศเป็นกลไกที่ล่าช้าและมีข้อจำกัดไม่ต่างกับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่ตอบสนองต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศโลกในยุคอนโทรโปซินเพราะเหตุว่า (1) สิทธิการเรียกร้องความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมถูกจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐภายใต้หลักดินแดน (2) ระดับความเสียหายตกอยู่ภายใต้นิยาม “significance” ที่จำกัดเพียงเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ยุคปัจจุบัน (3) ความเสียหายจำกัดเฉพาะทรัพย์สินรัฐเท่านั้น (4) ระดับความเสียหายไม่รวมถึง Common areas and Global environmental harms ตามที่กล่าวไว้เบื้องต้น³⁶ ซึ่งข้อจำกัดของหลักอธิปไตยเหนือดินแดนข้อนี้ส่งผลกระทบสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกรณีปัญหามลพิษข้ามแดนและอื่นๆ

ดังนั้นหากยึดมั่นในหลักอธิปไตยเหนือดินแดนผู้สนับสนุนแนวทางนี้ก็จะต้องผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบกับสิทธิมนุษยชนเพื่ออาศัยหลักสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนอำนาจอธิปไตยรัฐและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจำต้องถึงขนาดเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจสังคมและสุขภาพอนามัย ที่สอดคล้องกับหลัก *Jus Cogens* และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ *Erga omnes* โดยความพยายามตามแนวทางนี้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในประเทศไทย คือ การใช้มาตรการทางศาล Judicial Mechanism กับกรณีกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำตาล สัญชาติไทย ที่ขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเข้าสู่ประเทศกัมพูชาและเกิดปัญหาที่ดินกับกลุ่มชาวบ้าน³⁷ ผสมกับความพยายามด้านการใช้มาตรการ non-judicial mechanism เพื่อกดดันแหล่งเงินทุนควบคู่กัน³⁸

³⁵ Daniel Bodansky, *the Art and Craft of International Environmental Law* (Massachusetts: Harvard University Press, 2010), 247.

³⁶ Robert V. Percival, “International responsibility and liability for environmental harm,” in *Handbook of International Environmental Law* Routledge, ed. Shawkat Alam, Jahid Hossain Bhuiyan, Tareq Chowdhury and Erika J. Techera (London: Routledge, 2013), 681-695.

³⁷ นันทชนก วงษ์สมุทร, “ฟ้องศาลไทย กล่าวหาผิดผล ไร่รื้อทำกินชาวกัมพูชานับพัน,” *BBC*, 2 เมษายน 2018.

³⁸ Richard Baker & Nick McKenzie, “ANZ failed to meet human rights standards: government report,” *The Sydney Morning Herald*, October 11, 2018.

4. ข้อเสนอ State Trusteeship

ข้อเสนอเรื่อง State trusteeship ถูกหยิบยกขึ้นมาในการอภิปรายทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นกระบวนการหนึ่งในความพยายามสลายความเข้มข้นของรัฐในการยึดถือสิทธิทางอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรโลก (rights to exploit natural resources) ที่ไม่เหมาะสมในยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาภายใต้การกล่าวอ้างความเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและใช้หลักอธิปไตยเป็นข้อเถียงความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลก เช่น เถียงเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ฯลฯ ด้วยเหตุนี้เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคสมัยที่มนุษย์ครองโลก ผลกระทบเชิงลบทั้งหลายจึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยมีผู้นำเสนอแนวทางให้ปรับปรุงหลักอธิปไตยเหนือดินแดน (State as owner) มาเป็น หลัก “State Trusteeship”³⁹ (State as trustee)

State trusteeship มิได้มุ่งล้มล้างหลักอธิปไตยของรัฐแต่พยายามได้แต่การใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่ถูกต้องตามพื้นฐานสิทธิในทรัพย์สินของ John Locke ในยุคเวสต์ฟาเลีย⁴⁰ มาสู่หลักการบริหารจัดการแบบ “ทรัพย์สินร่วม”⁴¹ โดยเปรียบระบบนิเวศโลกทั้งระบบ คือ “กองทรัสต์ของมนุษยชาติ” (Common trust) และรัฐชาติทั้งมวลเป็นตัวแทนของมนุษยชาติในการกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นและร่วมกันในการปกป้องดูแลระบบนิเวศโลก (Earth Commons)⁴² ⁴³ ซึ่งข้อเสนอนี้ความจริงก็มีใช้เป็นเรื่องใหม่แต่มีรากฐานมาจาก E.B. Weiss 1984 บนหลักการ the Planetary Trust⁴⁴ หลังจากกระแสการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ขยายตัวสู่สากลโดยมีความพยายามให้ถูกขับเคลื่อนผ่าน “คณะมนตรีทรัสต์แห่งสหประชาชาติ” (United Nations Trusteeship Council) แต่เนื่องจากกระแส

³⁹ Klaus Bosselmann, *Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 2015), 125.

⁴⁰ Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สาขาวิชาและความแตกต่างหลากหลาย*, แปลโดย จิตติภัทร พูนขำ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2560), 426.

⁴¹ Bosselmann, *Earth Governance*, 125-126.

⁴² Ibid., 145-149, 165-171.

⁴³ Barry Brunette, “State, Global Environmental Governance and the Earth Charter,” in *The Earth Charter: A Framework for Global Governance*, ed. Klaus Bosselmann and Ronald J. Engel (Amsterdam: KIT, 2010), 129-130.

⁴⁴ E.B. Weiss, “the Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity,” *Ecology L.Q.* 11, no.4 (1984): 495-582.

สิ่งแวดล้อมในยุคนั้น (Cold War) ไม่สามารถต่อสู้กับกระแสเสรีนิยมและบริโภคนิยมได้ แนวคิดและหลักการ Planetary trust และ คณะมนตรีทรัสต์แห่งสหประชาชาติ จึงถูกยกเลิกไปนับตั้งแต่ 1994 ซึ่งความผิดพลาดนี้เป็นบทเรียนที่สำคัญต่อนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศถึงการใช้เหตุผลทางสิ่งแวดล้อม (Environmental reasons) ปะปนกับเหตุผลทางการเมือง (Political reasons) เป็นเหตุให้ไม่ได้รับการสนับสนุนและพ่ายแพ้

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกเป็นความแท้จริงทางวิทยาศาสตร์ ข้อเสนอต่างๆ ที่นำเสนอผ่านรากฐานหลักการ “ทรัสต์มหาชน” (Public trust) จึงยังคงถูกนำเสนอเพื่ออภิปรายอย่างมีเหตุผลมากขึ้นตามลำดับ เช่น Peter Sand⁴⁵ ให้ความเห็นว่าเมื่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศโลกได้รับรองว่าเป็น Common concern of humanity รัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ (Beneficiary) โดยกระทำการเสมือน a fiduciary and trustee⁴⁶

State trusteeship ไม่ได้เป็นอริกับหลักอธิปไตยของรัฐบาลพื้นฐานทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ซึ่งเขตแดนแห่งกรรมสิทธิ์และทรัพยากรต่างๆ ยังคงอยู่ได้อธิปไตยเหนือดินแดนเพียงแต่การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกจะถูกกำกับดูแลผ่านคณะกรรมการโลกในลักษณะ “ทรัพย์สินร่วม” มิใช่การแสวงหาประโยชน์แบบตัวใครตัวมันอีกต่อไป ดังนั้นรัฐจึงเป็นเสมือน “ผู้พิทักษ์” ปกป้องกองทรัพย์สินร่วมเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติภายใต้ความรับผิดชอบ Fiduciary obligation ซึ่งนักวิชาการเสนอว่าในการประยุกต์ใช้หลัก Trusteeship นั้น รัฐในฐานะผู้พิทักษ์ย่อมยึดถือการปกป้องผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติเพื่อสร้างสมดุลกับสิทธิในการใช้อธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องนำหลักการทางสิ่งแวดล้อมสากลต่างๆ มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น “หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า” มาบังคับใช้ก่อนการใช้ “สิทธิในการใช้ประโยชน์” เป็นต้น

⁴⁵ Peter H. Sand, "Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources," *Global Environmental Politics* 4, no.1 (2004): 47-71.

⁴⁶ Ibid., 52.

5. สรุป

บทความนี้เสนอแนะว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดนไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมโลกในปัจจุบันเพราะมีข้อจำกัดแห่งความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลกเฉพาะภายในเขตประเทศหรือรัฐของตนเท่านั้น (บ้านใครบ้านท่าน ไม่ก้าวก่ายกัน) สวนทางกับการก้าวเข้าสู่ยุคสมัยแอนโทรโปซีนซึ่งโลกธรรมชาติและผลกระทบทางนิเวศไร้เขตแดน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติจากทวีปหนึ่งก่อผลกระทบต่อทวีปหนึ่ง

อีกทั้งการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนยังไม่สามารถเป็นหลักในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรโลกได้เพราะสิทธิอธิปไตยในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติมักถูกใช้อย่างเกินส่วนแต่ในทางกลับกันความรับผิดชอบกลับจำกัด โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบกฎหมายภายในประเทศด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพที่อ่อนแอซึ่งโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมส่วนมากเป็นโครงการของรัฐและหรือรัฐร่วมกับเอกชนและหรือจัดสรรสัมปทานให้กับเอกชนซึ่งเมื่อรัฐเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการโดยยึดมั่นความชอบธรรมตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดนแบบเด็ดขาด รัฐจึงจะเลยการปฏิบัติตามหลักการสากลทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และรัฐก็อาศัยสิทธิตามหลักการเด็ดขาดดังกล่าวมานี้เพื่อเป็นข้ออ้างข้ออ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในทางระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ในทางปฏิบัติรัฐจึงมีอำนาจในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของตนเองหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปอย่างสิ้นเชิงโดยอาศัยข้ออ้างตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดนนั่นเอง

โดยส่วนตัวแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ไขกลไกทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กรณีลักษณะสิ่งแวดล้อมข้ามแดนต่างๆ จำเป็นต้องสลายความยึดมั่นในความเชื่อเรื่องหลักอธิปไตยเหนือดินแดนให้อ่อนลงเสียก่อน โดยอาศัยข้อโต้แย้งทางวิทยาศาสตร์โลกเป็นพื้นฐานให้มั่นคง ส่วนในเชิงสังคมนั้น ด้วยสังคมโลกาภิวัตน์และบริบทของยุคสมัยทางธรณีวิทยาเปลี่ยนแปลงก้าวเข้าสู่ยุคที่มนุษยชาติต่างมีศักยภาพมากขึ้น สามารถติดต่อกันไร้พรมแดนและบรรษัทข้ามชาติมีอิทธิพลแทรกแซงนโยบายเหนือรัฐและกิจกรรมมนุษย์เร่งให้เกิดผลกระทบต่อโลกก่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมจึงสมควรถูกจำกัดเฉพาะภายในรัฐเท่านั้นแต่รัฐควมแสวงหาความร่วมมือในการปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศโลกและรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นหลักการ State trusteeship จึงเหมาะสมกับยุคแอนโทรโปซีน

References

- Bodansky Daniel. *the Art and Craft of International Environmental Law*. Massachusetts: Harvard University Press. 2010.
- Bosselmann Klaus. *Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2015.
- Christian Marxsen. “Territorial Integrity in International Law-Its Concept and Implications for Crimea.” *ZaoRV*, 75 (2015): 7-26.
- Cohen J. Jean. *Globalization and Sovereignty: Rethinking legality, legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.
- Craig, G. Donna, Robinson A. Nicholas, and Koh Kheng-Lian. *Chapter 20*. Vol. II, *Capacity Building for Environmental Law in the Asian and Pacific Region: Approaches and Resources*. Manila: Asian Development Bank. 2002.
- Dunne, Tim, Kurki Milja, and Smith Steve. *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสาขาวิชาและความแตกต่างหลากหลาย* [International relations theories : discipline and diversity]. Translated by Jittipat Poonkham. 1 ed. Bangkok: Siam, 2017. (in Thai)
- Ernst-Detlef Schulze. “Uncertainties of Global Biogeochemical Predictions.” In *Global Biogeochemical cycles in the climate system*, edited by Ernst-Detlef Schulze, Martin Heimann, Sandy Harrison, and David Schimel, et al., 3-14. Massachusetts: Academic Press, 2001.
- Fisher D.E. *Legal Reasoning in Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar. 2013.
- Gillespie Alexander, “Implementation and Compliance Concerns in International Law: The State of the Art within Three International Regimes,” *NZJ EnvttLL*, 7 (2003): 53.

- Jóhannsdóttir, Aðalheiður. “The significance of default: A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law.” PhD diss., Uppsala University, 2009.
- Kanongnij Sribuaiaim. “ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม” [Environmental Justice]. Bangkok: Institute of Public Policy Studies, Foundation for the Promotion of Public Policy Studies, 2017. (in Thai)
- Kasperson J.X. and Kaspenson R.E. “Border Crossings.” In *The Social Contours of Risk: Volume II, Risk Analysis, Corporation & the Globalization of Risk*, edited by Kasperson J.X. and Kaspenson R.E, 217-248. London: Earthscan, 2005.
- Kuokkanen Tuomas. *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. 2002.
- Mason Michael. *The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders*. London: Earthscan. 2005.
- McCaffrey S.C. *The Law of International Watercourses: Non-navigational Uses*. Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Miller David and Hashmi H. Sohail. *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*. New Jersey: Princeton University Press. 2001.
- Oppenheim Lassa. *International Law: A Treaties*, 3th ed. Ronald F. Roxburgh. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd. 2005.
- Philpott D. Z. “Ideas and the Evolution of Sovereignty.” In *State Sovereignty*, edited by Sohail H. Hashmi, 18-19. Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press, 1997.
- Rechkemmer Andreas. *Postmodern Global Governance*. Baden: Nomos. 2004.
- Robert V. Percival. “International responsibility and liability for environmental harm.” In *Handbook of International Environmental Law Routledge*, edited by Shawkat

- Alam, Jahid Hossain Bhuiyan, Tareq Chowdhury and Erika J. Techera, 681-695. London: Routledge. (2013).
- Rockström Johan and Wijkman Anders. *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries*. Abingdon: Routledge. 2012.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, et al. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity," *Ecological and Society*, 14 (2009): 2.
- Sand H. Peter. "Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources," *Global Environmental Politics* 4:1 (2004): 47-71.
- Taylor Pure. *An Ecological Approach to International Law*. Abingdon: Routledge. 1998.
- Waikavee Thiti. "The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability." PhD in Law diss., University of Auckland. 2015.
- Walker Brian and David Salt. *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People. In a Change World*. Washington, D.C: Island Press. 2006.
- William K. M., Thomas J. B., et al. "Defining and Unraveling Biocomplexity," *BioScience*, 51 Issue 12 (2001):1018-1023.
- Zalasiewicz, Jan, Mark Williams, Will Steffen, Paul Crutzen, "The New World of the Anthropocene," *Environmental Science & Technology*, 7, 44 (2010): 2228-2231.

กลไกเยียวยาที่ขับเคลื่อนด้วยความสิ้นหวังเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบข้ามพรมแดน

Remedy Mechanism from Hopelessness for Transboundary Responsibility

กรกนก วัฒนภูมิ

มูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 179 หมู่ 1 ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50180

Kornkanok Wathanabhoorn

Foundation for Environmental and Natural Resources-FENR, 179 Moo 1, Tambon San Phi Suea,
Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50180

e-mail: kornkanok.wath@gmail.com

Received: July 19, 2018; Revised: November 27, 2018; Accepted: November 30, 2018

บทคัดย่อ

การข้ามพรมแดนของโครงการพัฒนาต่างๆ จากดินแดนแห่งรัฐที่เป็นเจ้าของสัญญาสิทธิมนุษยชนผู้ลงทุนไปยังดินแดนของรัฐอื่น ณ ดินแดนปลายทางอาจไม่ได้รับรองเพียงการเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า บริการ และแรงงาน แต่รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแทบจะสิ้นหวังกับกลไกภายในประเทศตน ความหวังหนึ่งของการเยียวยา คือความพยายามที่จะใช้กลไกของประเทศต้นทางของการลงทุน ภายใต้แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศมุ่งสร้างพันธกรณีต่อรัฐภาคีต่อการเคารพคุ้มครอง รวมถึงการประกันว่าสิทธิดังกล่าวจะเป็นจริงได้ แต่พบว่ารัฐภาคีจำนวนไม่น้อยไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณีได้จริง ผลกระทบที่เกิดนอกอาณาเขตรัฐ ถูกทำให้เป็นเรื่องไกลตัวและถูกกล่าวอ้างเพื่อตวงวนการปฏิบัติตามพันธกรณี แต่การเกิดขึ้นของแนวคิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตของรัฐ (Extraterritorial Obligations : ETOs) และ “หลักการแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน” (UN Guiding Principle on Business and Human Rights : UNGP) ถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์ หน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนในการคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้สหประชาชาติสนับสนุนให้แต่ละประเทศจัดทำ “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน” (National Action Plan on Business and Human Rights หรือ NAP on BHR) เพื่อนำหลักการฯ ไปสู่การ

ปฏิบัติให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศแม้จะมีใช้ตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและถูกนำมาใช้โดยระบบ “สมัครใจ” กลับปรากฏว่ามี 22 ประเทศได้ดำเนินการจัดทำรวมถึงประเทศไทย บทความนี้มุ่งที่ศึกษาทบทวนถึงกลไกในการเยียวยาสิทธิซึ่งผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้อาจได้รับผลกระทบจากการละเมิดข้ามพรมแดน โดยพยายามศึกษาทำความเข้าใจและใช้กลไกดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกลไกในทางฟ้องร้องคดี (Judicial Mechanisms) และกลไกอื่นๆ (Non-Judicial Mechanisms) โดยมีข้อสังเกตเบื้องต้นว่าการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบข้ามพรมแดน ต่อสิทธิในสุขภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดีของชีวิตและชุมชนในดินแดนของรัฐอื่นที่ถูกละเมิดโดยนักลงทุนสัญชาติไทยนั้น ก็ด้วยเพราะการทำงานของกลไกเพื่อเยียวยารูปแบบใหม่ๆ ถูกขับเคลื่อนด้วยความสิ้นหวัง

คำสำคัญ: ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, ความรับผิดชอบอาณาเขตรัฐ, หลักการแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน, แผนปฏิบัติระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, ความรับผิดชอบข้ามแดน

Abstract

Transboundary project from a country of origin of investor to other states where the movement does not receive only funding, commodities, services, and workers, but also human rights violation. In fact, the affected people hardly expect from their domestic mechanism. A tiny hope to compensate comes from the investor's state mechanism. According to international human rights principles, international treaty aims to oblige the party state to protect and guarantee the rights. On the contrary, there are many state parties that cannot comply with their obligations. The effect in the foreign countries seems too remote from oneself and becomes an excuse for infringement their own international obligations. Arising of Extra-Territorial Obligation (ETOS), especially “UN Guiding Principle on Business and Human Rights (UNGPR)” is the first international document to formulate the relationship of duty, obligation of state and business entities in terms of protecting and respecting human rights. Moreover, the United Nations encourages the member states to draft “National Action Plan on Business and Human Rights” (NAP on BHR) to

implement UNGP in practice to properly suit each country's contexts. Even though, it is not legally binding and implemented voluntarily, there are 19 states already have launched national action plan on business and human rights and Thailand is drafting one now. This paper aims to review human rights mechanisms for providing remedy to people or communities who are inevitably aggrieved or injured, or who may inevitably be aggrieved or injured from transboundary impacts; to learn and apply all judicial and non-judicial mechanisms. Primary principle governs this responsibility of Thai state for transboundary responsibility over people's rights on healthy environment for individual and communities in other state from the Thai investors comes from hopeless domestic mechanism on their own countries

Key words: Business and Human Rights (BHR), Extraterritorial Obligations (ETOs), UN Guiding Principle on Business and Human Rights (UNGPs), National Action Plan on Business and Human Rights (NAP on BHR), Transboundary Responsibility

1. บทนำ

แม้การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ (Thai Direct Investment : TDI) จะได้เริ่มต้นขึ้นนานแล้ว (ช่วงประมาณปีพ.ศ. 2528-2532¹) แต่ในแง่ของการค้นหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาว่ามีโครงการพัฒนาของนักลงทุนสัญชาติไทยใดบ้างที่เมื่อข้ามพรมแดนไปลงทุนแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมถึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่งเริ่มต้นนับจาก พ.ศ. 2553 ด้วยข้อร้องเรียนจากชุมชนต่างๆ ในประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้ส่งคำร้องถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

¹ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: โค-ชยัน มีเดีย ทีม, 2561), 10-13.



แผนภาพที่ 1 แสดงแผนที่การลงทุนในต่างประเทศของไทย 12 โครงการ, The Mekong Butterfly, “บทสรุปผู้บริหาร: การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ: ผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน” ²

อาจเป็นคำถามของหลายคนว่ากรณีที่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งดำเนินการโดยนักลงทุนสัญชาติไทยไปก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพย์สิน ฯลฯ แก่ชุมชนต่างๆ ในประเทศปลายทางการลงทุนถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่รัฐไทยจะต้องตามไปกำกับดูแล การดำเนินการของนักลงทุนสัญชาติไทยด้วยหรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกฎหมายในประเทศปลายทางการลงทุนนั้น ไม่ได้มุ่งหมายที่จะคุ้มครองหรืออ่อนแอเกินกว่าจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนให้เทียบเท่าหรือยิ่งกว่าสิทธิ (ประโยชน์) ของนักลงทุน หากรัฐไทยเข้าไปกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของนักลงทุนสัญชาติตนเท่ากับเป็นการขยายเขตอำนาจของรัฐ (Jurisdiction) เข้าไปในรัฐอื่นซึ่งกระทบต่อหลักการเคารพในอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แห่งรัฐ คำถามดังกล่าวนี้เองเป็นส่วนหนึ่งของที่มาของบทความชิ้นนี้ นอกจากนี้ก็คือคำถามในทาง

² The Mekong Butterfly, “บทสรุปผู้บริหาร: การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ: ผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561, <https://themekongbutterfly.com/2018/03/11/บทสรุปผู้บริหาร-การลงทุน/>

กลับกันและสำคัญยิ่งกว่าก็คือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาข้ามแดนนี้สามารถใช้ช่องทางใดได้บ้างเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นรวมถึงที่จักอาจเกิดขึ้นแก่เขาและเธอ รวมถึงทั้งชุมชน

บทความนี้มุ่งที่ศึกษาทบทวนถึงกลไกในการเยียวยาสิทธิที่ถูกละเมิดที่ผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้อาจได้รับผลกระทบจากการละเมิดข้ามพรมแดนพยายามศึกษาทำความเข้าใจและใช้กลไกดังกล่าว โดยผู้เขียนมีข้อสังเกตเบื้องต้นว่าการดำเนินการใดๆ เพื่อรับผิดชอบต่อสิทธิในสุขภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีของชีวิตและชุมชนในดินแดนของรัฐอื่นที่ถูกละเมิดโดยนักลงทุนสัญชาติไทยนั้นก็ด้วยเพราะการทำงานของกลไกเพื่อเยียวยารูปแบบใหม่ๆ ถูกขับเคลื่อนด้วยความสั่นไหว

2. สิทธิและพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครอง “ตามตัวบท”

สิทธิที่จะมีสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ อาทิ ข้อ 25 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR), ข้อ 12 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ซึ่งผูกพันรัฐภาคีเช่นประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Obligations) ในการเคารพ (Respect) คุ้มครอง (Protect) สิทธิเสรีภาพของบุคคล และจะต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึง ใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้จริง (Fulfil) รวมถึงต้องดำเนินการให้เกิดการเยียวยาหากมีการละเมิด โดยมีกลไกด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Mechanisms) ในระดับต่างๆ คอยสอดส่อง กำกับ รวมถึงให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะต่อการตีความการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี ได้แก่ กลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามกลไกที่มีพื้นฐานมาจากอนุสัญญา (Treaty-based Bodies) โดยรัฐภาคีจะต้องจัดทำรายงานประเทศ (Country report) เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้า ข้อจำกัด อุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณีผูกพันรัฐภาคีเสนอต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา (Treaty Committees) รวมถึงการจัดทำข้อวินิจฉัย (General Comment) เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐภาคีในการนำอนุสัญญาไปปรับใช้ และกลไกที่มีพื้นฐานมาจากกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter-based Bodies)³ โดยใช้กลไกสิทธิมนุษยชนภายในประเทศไปพร้อมๆ กัน ได้แก่ กลไกอื่นนอกจาก

³ ประกอบไปด้วยกลไกย่อย (Human Rights Council Subsidiary Bodies) ต่างๆ การที่รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะต้องจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review : UPR) เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council : HRC) HRC อาจกำหนดให้มีการดำเนินกระบวนการพิเศษ

การฟ้องคดี (Non-Judicial Mechanisms) และอาจต้องใช้กลไกศาล (Judicial Mechanisms) ให้ถึงที่สุดเสียก่อน⁴

ประเทศไทย กัมพูชา ลาว และเมียนมา ล้วนเป็นรัฐภาคีของ ICESCR⁵ และผูกพันต่อพันธกรณีภายใต้ UDHR ภายใต้หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law)⁶ แต่หลายชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่างไม่กล้าที่จะใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อให้เกิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิหรือแม้แต่การบอกเล่าผ่านสื่อเพื่อสะท้อนถึงความรู้สึกของตนเอง ขณะเดียวกันก็ไม่อาจฝากความหวังได้ว่าการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจะไปปรากฏในรายงานประเทศ กล่าวได้ว่าประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบรวมถึงอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายรู้สึกสิ้นหวังไปแล้วกับกลไกภายในประเทศตน ความหวังที่จะนำไปสู่การได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นก็คือความพยายามที่จะเอื้อมมือมาใช้กลไกของประเทศต้นทางของนักลงทุน

3. ความพยายามที่จะใช้กลไกในรัฐเจ้าของสัญชาตินักลงทุนเพื่อไปถึงจุดเริ่มต้นของมาตรฐานความรับผิดชอบพรมแดน

ในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือส่วนแรกจะเป็นเรื่องของกรณีศึกษาของผลกระทบข้ามแดนและการละเมิดในต่างแดน ส่วนที่สองจะเป็นการกล่าวถึงความพยายามของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบที่ต้องการให้สิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดของพวกเขาและเธอถูก

(Special Procedure) เพื่อให้เกิดการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนรายประเด็น (thematic issues) หรือรายประเทศ (country specific issue) อาทิ ผู้รายงานพิเศษ (UN Special Rapporteur) ผู้เชี่ยวชาญอิสระ (UN Independent Expert) คณะทำงาน (UN Working Group) รวมถึงผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจใช้กลไกร้องเรียน ต่อ HRC (Human Rights Council Complaint Procedure) , สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562 , จาก <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

⁴ ดูหัวข้อ กลไกสิทธิมนุษยชน ใน ดร.ณิ ไชยกุล, เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปีการศึกษา 2560.

⁵ Status of Ratification Interactive Dashboard, “Cambodia: Signature: 1980, Ratification/Accession: 1992, Thailand: Signature: NA, Ratification/Accession: 1999 ; Lao People’s Democratic: Signature: 2000, Ratification/Accession: 2007, Myanmar: Signature: 2015, Ratification/Accession: 2017”, accessed February 14, 2018, <http://indicators.ohchr.org/>

⁶ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ มีองค์ประกอบคือ การถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป (general practice) และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (acceptance as law) หรือมีความเชื่อว่าการถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องอันควรได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (opinion juris sive necessitates) ดู ข้อ 38 วรรค 1 (b) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ได้อินเพื่อการเข้าถึงความยุติธรรมโดยอาศัยกลไกต่างๆ ทั้งที่เป็นกลไกในการฟ้องคดีต่อศาล และกลไกอื่นๆ

3.1 กรณีศึกษา

3.1.1 กรณีผลกระทบข้ามพรมแดน: กรณีเขื่อนไชยะบุรี (Xayaburi Dam)

เขื่อนไชยะบุรีเป็นเขื่อนผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิต 1,285 เมกะวัตต์ เริ่มต้นจากการร่วมทุนของนิติบุคคลไทยคือ บจก.ไชยะบุรี พาวเวอร์ (จัดตั้งโดย บมจ. ช.การช่าง) เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ 95%⁷ จดทะเบียนก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายของ สปป.ลาว ในเดือนมิถุนายน 2553 สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่นครหลวงเวียงจันทน์และมีสำนักงานผู้แทนในประเทศไทย⁸ ก่อนหน้าการจดทะเบียนตั้งบริษัทฯ ทางโครงการได้ยื่นรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ให้แก่รัฐบาลลาวในเดือนกุมภาพันธ์ 2553 และได้รับการอนุมัติรวมถึงได้รับใบรับรองความชอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Compliance Certificate) จากคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาวในเดือนกันยายน 2553 และได้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission – MRC) เพื่อเข้าสู่กระบวนการแจ้ง ปรีกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement : PNPCA) ตามข้อตกลงการใช้แม่น้ำโขง 2538 และได้มีการจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจการรับซื้อไฟฟ้าโครงการไชยะบุรี (Tariff MoU) ระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับ บริษัท ช. การช่างฯ ซึ่งต่อมากลางปี 2553 ได้มีมติรับทราบ และนำไปสู่การทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement : PPA) จากเขื่อนไชยะบุรีในเดือนกันยายน 2553 โดย กฟผ. จะต้องดำเนินการก่อสร้างระบบสายส่งเพื่อ

⁷ ต่อมา มีการขายหุ้นต่อ জনเหลือสัดส่วนผู้ถือหุ้นชาวไทย คือ บมจ.ซีเค พาวเวอร์ (บริษัทย่อยของ บมจ. ช.การช่าง) ถือ 30% , บมจ.ผลิตไฟฟ้า 12.5% , บจก.นที ชินเนอร์ยี (บริษัทย่อยของ บจก. ทีทีที อินเทอร์เน็ตชั่นแนล ซึ่งมี บมจ. ปตท. เป็นผู้ถือหุ้น 100%) 25% , บมจ.ทางด่วนกรุงเทพ 7.5% และการไฟฟ้าลาว 20% , สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.ckpower.co.th/th/about/company-background.php> และดูเพิ่มเติมคณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, “รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน”, หน้า 29-32

⁸ Xayaburi Hydroelectric Power, “การบริหารโครงการ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561, http://www.xayaburi.com/Project_MNG_tha.aspx และดูเพิ่มเติม CK Power Public Company Limited, Xayaburi Dam project shareholders information, accessed February 14, 2018, <http://www.ckpower.co.th/th/about/company-background.php>

เชื่อมต่อสายส่งไฟฟ้าที่ขายแดนลาวซึ่งได้รับการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีโดยมีกำหนดจ่ายไฟฟ้าให้กับ กพผ. ในปี 2562⁹

ตัวเขื่อนไซยะบุรีตั้งอยู่ในลักษณะขวางกั้นแม่น้ำโขงตอนล่างซึ่งอยู่ในอาณาเขตของ ส.ป.ป.ลาว เหนืออำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ประมาณ 200 กิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่อ่างเก็บน้ำ 30,625 ไร่ ซึ่งพื้นที่ดั้งเดิมบริเวณดังกล่าว คือที่ดินทำการเกษตร (ไร่นา ข้าวโพด งามา) ครอบคลุมพื้นที่ 10 หมู่บ้าน 391 ครอบครัว 2,130 คน¹⁰ และอีก 58 หมู่บ้านที่อยู่เหนือเขื่อนไซยะบุรีขึ้นไปจนถึงเมืองหลวงพระบางซึ่งมีประชากรมากกว่า 25,676 คนจะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนตลอดลำน้ำโขง อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำจากการสร้างเขื่อนจะส่งผลกระทบต่อของฤดูกาลตามระบบนิเวศจะสูญเสียไปอย่างสิ้นเชิงและยังไม่มีการศึกษาผลกระทบข้ามพรมแดนทั้งด้านเหนือเขื่อนและด้านท้ายเขื่อนไซยะบุรีในเขตประเทศไทย กัมพูชาและเวียดนาม¹¹ นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการฯ แล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออาชีพวิถีชีวิตของชาวบ้านในลาวรวมถึงชุมชนในฝั่งประเทศไทยด้วย ก่อนหน้าการเกิดโครงการฯ นับแต่ปี 2550 ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศไทย จีน กัมพูชา เมียนมา และลาวได้ยื่นจดหมายถึงกรมการแม่น้ำโขงเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการบนแม่น้ำโขงและติดตามการเคลื่อนไหวของโครงการฯ อย่างใกล้ชิด โดยในฝั่งประเทศไทยประชาชนในพื้นที่ 8 จังหวัดริมแม่น้ำโขง (จังหวัดเชียงราย เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี) ได้รวมตัวตั้ง “เครือข่ายประชาชน 8 จังหวัดลุ่มแม่น้ำโขง”

⁹ คำฟ้องคดีปกครอง คดีหมายเลขดำที่ ส.493/2555 ระหว่างนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว ที่ 1 และพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 , คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ 2 กระทรวงพลังงาน ที่ 3 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ 5 และคณะรัฐมนตรี ที่ 6

¹⁰ International Centre for Environmental Management, Inception Report: MRC SEA for HYDROPOWER ON THE MEKONG MAINSTREAM as of 23 October 2009, อ้างถึงใน คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, “รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน”, หน้า 34-35

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37

3.1.2 กรณีนักลงทุนข้ามพรมแดนไปละเมิดหรือการละเมิดที่ดินแดนของรัฐอื่น

(1) กรณีน้ำตาลที่จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา

นักลงทุนสัญชาติไทยได้ร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนชาวกัมพูชาตั้งบริษัทลูกสองบริษัทจดทะเบียนตามกฎหมายกัมพูชาที่สัมปทานที่ดินจากรัฐบาลกัมพูชาในพื้นที่ 3 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้าน Chhouk, Chikhor, Trapheng Kandal ในอำเภอสรอัมเบล (Sre Amble) จังหวัดเกาะกง (Koh Kong) ประเทศกัมพูชาโดยมีข้อมูลระบุว่าที่ดินสัมปทานเป็นที่ดินเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่ชาวบ้านครอบครองมาโดยสงบและไม่มีการทักทวงมากกว่า 5 ปี ซึ่งตามกฎหมายของกัมพูชาแล้วถือว่าชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบ (Land Law of Cambodia, Article 30) แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับใช้กำลังบังคับไล่รื้อที่ดินแรงขาดกระบวนการจัดให้รับฟังความคิดเห็นไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีการจัดทำแผนอพยพตามที่กฎหมายกำหนด (Sub-decree No.146 on Economic Land Concessions 2005 Article 4 (3)-(5)) นอกจากนี้ยังมีการทำลายทรัพย์สินและทำร้ายชาวบ้าน ชาวบ้านขาดโอกาสในการหาเลี้ยงชีพการจ้างงานส่งผลกระทบต่อชาวบ้านกว่า 456 ครอบครัวจาก 3 หมู่บ้านต้องสูญเสียที่ดินของตนเองครอบคลุมบริเวณกว่า 5,000 เฮกตาร์¹²

(2) กรณีน้ำตาลที่จังหวัดโอดดาร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา

นักลงทุนสัญชาติไทยได้เข้ารับสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจเพื่อดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และอำเภอจังกัล (Chongkal) จังหวัดโอดดาร์เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชาโดยจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทตามกฎหมายกัมพูชา ในการเข้าดำเนินการในพื้นที่สัมปทานดังกล่าวได้มีการยึดครองที่ดินของคนในท้องถิ่นอย่างผิดกฎหมายมีการพังทลายบ้านเรือนและฆ่าสัตว์เลี้ยงของชาวบ้านมีการลอบวางเพลิงในหมู่บ้านทำลายพืชพันธุ์ธัญญาหารข่มขู่คุกคามและจับกุมชาวบ้านนำมาซึ่งการขาดความมั่นคงทางอาหารและเกิดภาวะยากจนอย่างรุนแรงต่อประชาชนกัมพูชาที่ได้รับผลกระทบ¹³

¹² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 115/2558 เรื่อง กรณีผู้ถูกร้องได้รับสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในประเทศกัมพูชาก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนชาวกัมพูชา (คำร้องที่ 58/2553) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2558”, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/d6c18b91-3ca3-46dd-937d-6d703a76d2cf/.aspx>

¹³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 1003/2558 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินงานของบริษัท น.จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจังกัล

3.2 กลไกเพื่อไปถึงความรับผิดชอบ

3.2.1 กลไกอื่นๆ นอกจากการฟ้องคดี (Non-Judicial Mechanisms)

(1) การร้องเรียนต่อ OECD

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิกโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการส่งเสริมการค้าเสรีและให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาและเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมที่ดีของประชาชนทั่วโลกดีขึ้น¹⁴ โดย OECD ได้จัดทำคู่มือสำหรับบริษัทข้ามชาติ¹⁵ ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงการเปิดเผยข้อมูลการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ดังนั้นหากมีกรณีบริษัทใดซึ่งจดทะเบียนหรือมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศสมาชิก OECD ก่อให้เกิดเหตุละเมิด ผู้ได้รับผลกระทบหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องก็สามารถร้องเรียนต่อ National Contact Point (NPC) ของประเทศนั้นๆ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามคู่มือ OECD

- กรณีผลกระทบข้ามพรมแดน : เชื้อนไชยะบุรี

วันที่ 9 เมษายน 2557 องค์การพัฒนาเอกชนหลายองค์การจากหลายประเทศ รวมถึงเครือข่ายประชาชน 8 จังหวัดลุ่มน้ำโขง ได้รวมตัวกันยื่นคำร้องต่อ NPC ประเทศออสเตรีย โดยระบุว่า บริษัท Andritz Hydro GMBH มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้มีส่วนในการละเมิดซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดน เนื่องจากบริษัท Andritz เป็นเจ้าของเทคโนโลยีหลักที่ใช้ในการดำเนินงานเชื้อนไชยะบุรี หลังจากกระบวนการพูดคุย ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 โดยมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ให้บริษัท Andritz ใช้เครือข่ายที่มีทำให้ลดหรือป้องกันผลกระทบทางลบซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนพลังงานน้ำไชยะ

(Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์ เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา , สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/09a71635-9ae6-46f7-a3f8-76f0dca041d6/.aspx>

¹⁴ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Together, we create better policies for better lives, accessed 18 February, 2019, <http://www.oecd.org/about/> และกระทรวงการต่างประเทศ, ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, “ประวัติและพัฒนากการ OECD”, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2561 , www.mfa.go.th/business/th/customize/16520-ประวัติและพัฒนากการ-OECD.html

¹⁵ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, accessed 18 February 2019, <https://www.oecd.org/corporate/mne/1922428.pdf>

บุรี และแนะนำให้บริษัทพุดคุย และพัฒนากระบวนการการดำเนินธุรกิจอย่างรอบด้าน โดยยึดถือมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม รวมถึงคู่มือ OECD สำหรับบริษัทข้ามชาติ

16

- กรณีละเมิดในดินแดนรัฐอื่น : สัมปทานที่ดินและธุรกิจน้ำตาลที่เกาะกง ประเทศกัมพูชา

เมื่อ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ทาง Community Legal Education Center of Cambodia (CLEC) และ Earth Rights International (ERI) ได้ร้องเรียนต่อ NPC ในประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรว่ามีความกังวลต่อการดำเนินการปลูกอ้อยเพื่อทำน้ำตาลที่เกาะกง ประเทศกัมพูชา ด้วยเพราะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยชาวบ้านถูกขับไล่ออกจากที่ดินไม่มีการปรึกษาหารือกับประชาชนไม่มีการทำประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่มีแผนสำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ซึ่งบริษัท American Sugar Refiners Inc. (ASR) และ บริษัท T&L Sugars, Ltd. (ตามลำดับ) มีความเกี่ยวข้องกับทางโซ่อุปทานการผลิต NPC ของทั้งสองได้ตกลงเห็นชอบว่าควรให้ NPC ในสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ดำเนินการเพราะ ASR และ T&L มีบริษัทแม่เดียวกันและมีถิ่นที่อยู่อยู่ที่สหรัฐอเมริกาแต่ต่อมา CLEC ได้ฟ้องคดีต่อ T&L Sugars ที่ศาลที่สหราชอาณาจักรเมื่อเดือนมีนาคม 2556 ทำให้ ASR ไม่ยอมเข้าร่วมการเจรจาไกล่เกลี่ยหาก CLEC ไม่ถอนฟ้อง NPC จึงต้องยุติการเจรจาแต่ได้มีข้อเสนอให้ ASR ประเมินประเด็นที่ภาคประชาสังคมยกขึ้นมาและเสนอให้บริษัททบทวนนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน¹⁷

- ข้อสังเกต : พื้นที่การเจรจาต่อรอง ที่ไม่มีสภาพบังคับ

แม้กระบวนการของ NPC ตาม OECD จะเป็นกลไกร้องเรียนอีกช่องทางหนึ่งที่ได้รับผลกระทบสามารถเจรจาต่อรองต่อบริษัทผู้ประกอบการได้แต่การบังคับใช้ที่ไม่มีสภาพบังคับต่อนัก

¹⁶ ECD Watch, “Agreement on Andritz’ contribution to severe impacts of dam in Laos”, accessed February 20, 2018, https://www.oecdwatch.org/cases/Case_326

¹⁷ Annual Report on the OECD Guideline for Multinational Enterprises 2013, “Final statement from the US NCP on a specific instance raised by Community Legal Education Center of Cambodia (CLEC)/Earth Rights International (ERI) against American Refining Inc. (ASR) regarding human rights due diligence in supply chain relationship in Cambodia”, accessed February 18, 2017, https://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/annual-report-on-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-2013/the-activities-of-national-contact-points_mne-2013-5-en#page85

ลงทุนนั้นก็เป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้ประเด็นความรับผิดชอบอาณาเขตแดนของรัฐหรือความรับผิดชอบพรมแดนยังคงไม่ถูกบังคับใช้ให้เกิดผลจริง

2) กลไกรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศไทย (กสม.)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ, เตือนใจ ดีเทศน์) ได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งจากประชาชนไทยและประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนของนักลงทุนไทยจนนำไปสู่การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจำนวน 9 กรณี ได้แก่ กรณีในประเทศเมียนมา ได้แก่ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนฮัตจี (ตรวจสอบเสร็จแล้ว)¹⁸, กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในเมียนมาของบริษัท... ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าวที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย (ตรวจสอบเสร็จแล้ว)¹⁹, โครงการเหมืองแร่ดีบุกเฮงดา เมืองทวาย, โครงการเหมืองแร่ถ่านหินบานซอง (Ban Chaung) กรณีในประเทศลาว ได้แก่ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำไชยะบุรี (เขื่อนแรก), โครงการโรงไฟฟ้าหงสาลีกไนต์, โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบง, กรณีโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงในพื้นที่จังหวัดน่านเพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการเหมืองและโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสาลีกไนต์ ประเทศลาว (ตรวจสอบเสร็จแล้ว)²⁰

¹⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ, คำร้องเรียนเข้ามามีผลกสม.ชุดแรก กสม.ที่รับผิดชอบคือ นายวสันต์ พานิช), รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 526/2550 กสม. มีมติเสนอให้มีการระงับการสร้างเขื่อนฮัตจีของ กฟผ. เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2550 (การประชุมครั้งที่ 24/2550) และแจ้งมติไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2552, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, <https://themekongbutterfly.com/2017/09/18/รายงานสรุปการประชุมการ/>

¹⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 1220/2558 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ของบริษัท ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าว ที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/a77afa81-2efe-468e-91bd-77286489ae0c/.aspx>.

²⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เตือนใจ ดีเทศน์), รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 1100/2558 เรื่อง สิทธิชุมชนกรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ของบริษัท ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าว ที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/a77afa81-2efe-468e-91bd-77286489ae0c/.aspx>.

กรณีในประเทศกัมพูชา ได้แก่ โครงการปลูกอ้อยและตั้งโรงงานน้ำตาลเกาะกง (ตรวจสอบเสร็จแล้ว)²¹, กรณีการดำเนินงานของบริษัท น. จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา (ตรวจสอบเสร็จแล้ว)²²

- ข้อสังเกต : จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบการ “ผลกระทบข้ามพรมแดน” และ “การละเมิดในดินแดนอื่น” ของทุนสัญชาติไทย

แม้ กสม. จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำการละเลยอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเป็นภาคี²³ แต่บทบาทของ กสม. ต่อประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนและการละเมิดในดินแดนมีความน่าสนใจ ด้วยคำถามต่อ “ที่เกิดเหตุละเมิด” นั้นเกิดขึ้นนอกดินแดนรัฐไทย กรณีที่ผลกระทบข้ามแดนมายังประเทศไทยเป็นกรณีที่สามารถเชื่อมโยงไปกับสิทธิของบุคคล ชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากเหตุละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ ได้ อาทิ การยึดโยงกับสิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหน่วยงานรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของนักลงทุนสัญชาติไทย เช่น กรณีเขื่อนฮั๊ตจี เขื่อนไชยะบุรี หรือกรณีโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฯลฯ ทว่ากับกรณีที่เหตุละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยนักลงทุนสัญชาติไทย ไม่มีหน่วยงานรัฐไทยหน่วยใดเข้าไปเกี่ยวข้อง สถานที่เกิดเหตุละเมิดคือดินแดนของรัฐอื่น ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เกิดแก่บุคคลหรือชุมชนในประเทศที่มีการประกอบการลงทุนนั่นเอง การยืนยันที่จะดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะนี้ย่อมต้องกล่าวถึงด้วยความชื่นชมต่อบทบาทของกรรมการสิทธิมนุษยชนในเวลานั้น ด้วยเพราะมันได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการตรวจสอบความรับผิดชอบข้ามพรมแดน ก็คือกรณีคำร้องที่ 115/2558 (กรณีการละเมิดที่จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเสียงข้างมาก 5 เสียง²⁴ มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นที่เสนอโดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนว่า

²¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 115/2558”.

²² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 1220/2558”.

²³ มาตรา 15 พ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542.

²⁴ ศาสตราจารย์อมร พงศพิชญ์, นายแท้จริง ศิริพานิช, นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ, นายไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์ และนางวิสา เบ็ญจมนโน การประชุมครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558.

“.. ผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ถูกร้องเพราะบริษัทฯ ได้เข้ารับช่วงการสัมปทานต่อมาและถือเอาประโยชน์จากการสัมปทานที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไว้เสียเองแม้บริษัทฯ จะไม่ได้เป็นผู้ลงมือกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นก็ตามและแม้ว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีร้องเรียนนี้จะเกิดขึ้นที่ประเทศกัมพูชาแต่เมื่อพิจารณาในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ปณิญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน : การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง เคารพ เยียวยา (United Nations Guiding Principle on Business and Human Rights : Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework) ส่วนที่ 1 หน้าที่ของรัฐไทยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The State duty to protect human rights) ส่วนที่ 2 ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพหลักการสิทธิมนุษยชน (The Corporate responsibility to respect human rights) โดยเฉพาะข้อ 16 ข้อ 17 และข้อ 18 ต่างยืนยันว่าเป็นพันธกรณีอย่างชัดเจนสำหรับรัฐภาคีอย่างเช่นประเทศไทยที่จะต้องประกันให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงเป็นพันธกรณีที่จะต้องป้องกันไม่ให้บริษัทที่ตั้งอยู่ในดินแดนของตนหรือจดทะเบียนอยู่ได้เขตลาดงเข้าไปกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ...”²⁵

นับจากนั้นคำร้องกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในดินแดนของรัฐอื่นเพื่อให้เกิดการรับผิดชอบพรมแดนก็เดินตามรอยแนวทางดังกล่าวนี้

3.2.1 กลไกทางศาล (Judicial Mechanism)

(1) กรณีเชื่อมโยงระบบกับบรรทัดฐานใหม่ในประเด็น “ผลกระทบข้ามพรมแดน” โดยศาลปกครอง

พ.ศ. 2558 ตัวแทนประชาชนใน 8 จังหวัดริมแม่น้ำโขงจำนวน 37 คน ซึ่งเป็นเกษตรกรทำนา ทำสวน ค้าขาย ทำประมงในแม่น้ำโขง พร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนอีก 1,019 คน ยื่นคำฟ้อง กพ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และพวก ในสามประเด็น²⁶ ต่อมาศาลปกครองกลาง ได้มีคำสั่ง (คดีหมายเลขคำ

²⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 115/2558”.

²⁶ ศาลปกครองสรุปประเด็นฟ้องว่า หนึ่ง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 5 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย สอง สัญญาซื้อขายไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสาม ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ที่ ส.493/2555 คดีหมายเลขแดงที่ ส.59/2556 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556) “ไม่รับฟ้อง” โดยให้เหตุผลว่า “ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้อง”

ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟ้องและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับฟ้อง 2 ประเด็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้อง²⁷ และให้รับฟ้องเฉพาะประเด็นที่สามโดยเห็นว่า “โครงการเชื่อมไฮดรอปรีเป็นโครงการเชื่อมแห่งแรกของโครงการเชื่อมพลังน้ำขนาดใหญ่จากจำนวนทั้งหมด 12 โครงการที่วางแผนจะสร้างขึ้นในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง จึงเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ ปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง ความสมดุลของระบบนิเวศของลุ่มแม่น้ำโขงและเป็นผลกระทบข้ามแดนต่อประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขงของราชอาณาจักรไทยที่อาจได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าว...”²⁸ “ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตนาข่มขู่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง”²⁹

กล่าวได้ว่าความพยายามของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบและอาจได้รับผลกระทบผ่านการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยได้นำไปสู่การวางบรรทัดฐานในการยอมรับถึง “ผลกระทบข้ามแดน” จากกิจกรรมโครงการพัฒนาขนาดใหญ่นอกดินแดนของประเทศไทย อันเชื่อมโยงถึงฐานแห่งการเป็นผู้ทรงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง อย่างไรก็ตามในข้อพิพาทประเด็นนี้ศาลปกครองมีคำพิพากษายกฟ้อง³⁰

ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติกรม. รวมถึงให้แจ้งข้อมูล รับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจังจากประชาชน รวมถึงจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคมทั้งในฝั่งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่จะได้รับผลกระทบข้ามแดนก่อนการจัดซื้อไฟฟ้า, ดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ คส.11/2556 คำสั่งที่ คส.8/2557 หน้า 16.

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ คส.11/2556 คำสั่งที่ คส.8/2557, หน้า 16-20.

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ คส.11/2556 คำสั่งที่ คส.8/2557, หน้า 24.

²⁹ คำร้องที่ คส.11/2556 คำสั่งที่ คส.8/2557, หน้า 26-27.

³⁰ คดีหมายเลขดำที่ ส.493/2555 คดีหมายเลขแดง ที่ ส.59/2556 เมื่อวันที่ 25 ธ.ค.2558.

(2) ธุรกิจน้ำตาลที่จังหวัดอุดรธานีเมียนเจย ประเทศกัมพูชากับการเริ่มต้นของ Class Action คดีสิทธิมนุษยชนผ่าน “กฎหมายขัดกัน” ในประเทศไทย ?

กรณีนี้นิติบุคคลสัญชาติกัมพูชาเป็นผู้ก่อเหตุละเมิดแก่บุคคลและชุมชนในจังหวัดอุดรธานีเมียนเจย แน่นนอนว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เนื้อตัวร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีย่อมเข้าเหตุมูลละเมิดอย่างไม่ต้องสงสัยและสามารถฟ้องเป็นคดีละเมิดได้ตามกฎหมายของประเทศกัมพูชา³¹ แต่ด้วยความอ่อนแรงของผู้เสียหายภายใต้บริบทหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องในกัมพูชา การมองหาความเป็นไปได้อื่นจึงเป็นเรื่องต้องทำ

ช่วงต้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2560 องค์กรทนายความด้านคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศไทย 4 องค์กร ทนายความชาวต่างประเทศ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ นักวิชาการจากสองมหาวิทยาลัยของไทย ฯลฯ นั่งประชุมกันถึงความเป็นไปได้ในการฟ้องคดีความรับผิดชอบพรมแดน แน่นนอนว่าการเตรียมข้อมูลการเข้าถึงผู้เสียหายได้ดำเนินการมาล่วงหน้าการประชุมมาหลายปี

28 มีนาคม 2561 นายสมชาย อาสิน นายกสมาคมนักกฎหมายคุ้มครองสิทธิและสิ่งแวดล้อมและมูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชนในฐานะทนายให้โจทก์ (ชาวกัมพูชาและเป็นตัวแทนชาวบ้าน จำนวน 3,000 คน) ได้ยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อ บจก. น. (นามสมมติ) เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการถูกแย่งยึดที่ดินเพื่อปลูกอ้อยและสร้างโรงงานน้ำตาลต่อศาลแพ่งของไทย โดยดำเนินการฟ้องคดีแบบ

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกัมพูชา มาตรา 743 “บุคคลใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อละเมิดสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้อื่นโดยการกระทำความผิดกฎหมายต้องระวางโทษปรับสินไหม สำหรับอันตรายใดๆที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการนั้น” และตามประมวลกฎหมายอาญากัมพูชา มาตรา 52 ซึ่งเกี่ยวกับความเสียหายทางละเมิดต่อทรัพย์สิน

กลุ่ม (Class action)³² ในหัวข้อนี้จะเป็นการพยายามอธิบายถึงแนวทางในการดำเนินคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนนี้³³

- การละเมิดที่มีองค์ประกอบต่างประเทศ (Foreign elements) โดย “ตัวแทน” (Agency by estoppel) ของตัวการ

หากเชื่อมโยงได้ว่านิติบุคคลสัญชาติกัมพูชา³⁴ ถูกกล่าวหาว่าก่อเหตุละเมิดชุมชนจังหวัดโอตดาร์เมียนเจย มีนิติบุคคลสัญชาติไทยในประเทศไทยเป็นบริษัทแม่ (ตัวการ) การละเมิดนี้จะมีจุดเกาะเกี่ยว (Connecting point) มากกว่าหนึ่งรัฐซึ่งภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเรียกนิติสัมพันธ์ลักษณะนี้ว่าเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีองค์ประกอบต่างประเทศ (ต่างตัว) หรือมีลักษณะต่างประเทศ (ต่างตัว) (Foreign elements) ซึ่งทำให้การตั้งประเด็นว่าเป็นการละเมิดข้ามพรมแดนของทุนสัญชาติไทยผ่านนิติบุคคลสัญชาติกัมพูชา หรือเป็นเรื่องของ “ตัวการตัวแทน”³⁵ ซึ่งตัวการจะต้องรับผิดชอบตัวแทนของตน³⁶ โดยในการยืนยันเรื่องความเป็นตัวการ

³² กลุ่มหรือกลุ่มบุคคล หมายถึงบุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกัน อันเนื่องมาจากการกระทำที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตามในการดำเนินคดีแบบกลุ่มโจทก์จะเป็นผู้ดำเนินการแทน ผู้เสียหายคนอื่นๆ (ไม่ต้องมอบอำนาจให้โจทก์ดำเนินคดีแทน) การดำเนินคดีแบบกลุ่มมีประโยชน์เนื่องจากเป็นวิธีที่คุ้มครองผู้เสียหายได้หลายคนจากการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้เสียหายจำนวนมากไม่สามารถฟ้องคดีได้เองได้เพราะมีทุนทรัพย์ไม่เพียงพอ หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยจนไม่คุ้มค่ากับการฟ้องคดีเอง ดูเพิ่มเติม พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 28 ก (8 เมษายน 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, <https://law.or.th/node/3414>

³³ ดูเพิ่มเติม ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560, หน้า 87-89

³⁴ มีสัญญาติกัมพูชาตามกฎหมายที่จดทะเบียนก่อตั้งและมีสัญชาติกัมพูชาโดยพิจารณาจากถิ่นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ตามกฎหมายขัดกัน มาตรา 7 ในกรณีที่มีการขัดกันในเรื่องสัญชาติของนิติบุคคลสัญชาติของนิติบุคคลนั้นได้แก่สัญชาติแห่งประเทศซึ่งนิติบุคคลนั้นมีถิ่นที่สำนักงานใหญ่หรือที่ตั้งทำการแห่งใหญ่

³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประเทศไทย มาตรา 797 อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทนมีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการและตกลงจะทำการดังนั้นอันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

³⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 820 ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

ตัวแทน ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า หนึ่ง-เป็นตัวการ ตัวแทนกันจริง สอง-ตัวแทนได้กระทำการภายในขอบอำนาจของตัวแทนโดยสามารถยื่นฟ้องเป็นมูลละเมิด³⁷ ต่อศาลไทยที่มีเขตอำนาจซึ่งได้แก่ศาลที่ตัวการ (บริษัทแม่) มีภูมิลำเนา (ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1))³⁸

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ด้วยว่าความรับผิดชอบของผู้ก่อละเมิดตามกฎหมายกัมพูชานั้นเป็นความรับผิดชอบละเมิดที่ปรากฏในกฎหมายไทยคือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ตามหลัก Double Action-ability (กฎหมายขัดกัน มาตรา 15 วรรคสอง)³⁹

- “การเลือกกฎหมาย” ในคดีละเมิดข้ามพรมแดนผ่านกฎหมายขัดกัน

หากศาลไทยมีคำสั่งรับฟ้องแล้วมีประเด็นอยู่ที่ว่าศาลไทยจะเลือกใช้กฎหมายกฎหมายแพ่งของประเทศไทย (Domestic law) ในฐานะกฎหมายแห่งถิ่นที่ศาลพิจารณาคดี (*lex fori*) หรือใช้กฎหมายต่างประเทศ (Foreign law) ประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 (กฎหมายขัดกัน) ซึ่งเป็น “กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเลือกกฎหมาย” (Rule of choice of laws)

โดยหลักแล้วการเลือกใช้กฎหมายเพื่อปรับใช้แก่คดีนั้นมีหลักอยู่ว่าศาลจะต้องเลือกใช้กฎหมายของประเทศที่มีความใกล้ชิดกับนิติสัมพันธ์นั้นมากที่สุดหรือพิจารณาจากจุดเกาะเกี่ยวที่ใกล้ชิดที่สุดซึ่งในกรณีมูลละเมิดนั้นโดยหลักแล้ว ได้แก่ กฎหมายแห่งถิ่นที่ข้อเท็จจริงซึ่งทำให้เป็น

มาตรา 821 บุคคลผู้ใดเชิดบุคคลอีกคนหนึ่งออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี รู้แล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเชิดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี ท่านว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2561

³⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

³⁸ ศาลชั้นต้นใดจะมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา ก็ต้องพิจารณาตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม นอกจากนั้นยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งได้ตาม มาตรา 16 วรรค 3 โดยเป็นดุลพินิจของศาลในการรับไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลยุติธรรมอื่นที่มีเขตอำนาจ

³⁹ พ.ร.บ.ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ.2481 มาตรา 15 หนึ่งซึ่งเกิดจากการละเมิดให้บังคับตามกฎหมายแห่งถิ่นที่ข้อเท็จจริงซึ่งทำให้เป็นการละเมิดนั้นได้เกิดขึ้น

ความในวรรคก่อนไม่ใช้แก่บรรดาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งไม่เป็นการละเมิดตามกฎหมายไทย กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่ต้องเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือทางแก้แค้นใดไม่ได้ นอกจากที่กฎหมายไทยยอมให้เรียกร้องได้

การละเมิดได้เกิดขึ้น (*lex loci delicti*) ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายขัดกันของไทย (มาตรา 15 วรรคแรก) ดังนั้นศาลไทยจะต้องนำกฎหมายแพ่ง (ละเมิด) ของกัมพูชามาปรับใช้ในคดีนี้ อย่างไรก็ตามก็ตีคู่กรณีจะต้องยกกฎหมายต่างประเทศ (กัมพูชา) ขึ้นกล่าวอ้างต่อศาลอย่างชัดเจน (มาตรา 8)⁴⁰ และจะใช้กฎหมายกัมพูชาได้เท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไทย (มาตรา 5)⁴¹ มิฉะนั้นศาลจะใช้กฎหมายไทยในการพิจารณาคดีละเมิดนี้และประการสำคัญว่า สิ้นไหมทดแทนใดๆ ผู้เสียหายจะเรียกร้องได้เท่าที่กฎหมายไทยกำหนดไว้เท่านั้น (มาตรา 15 วรรคสาม)

- ข้อสังเกต : กลไกนี้ยังไม่เริ่มต้น

ก่อนจะไปถึงข้อสังเกตมีประเด็นที่ต้องกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าคำฟ้องกรณีธุรกิจน้ำตาลที่จังหวัดโอดดาร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา มีการอ้างถึงพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (ICESCR), ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) และ หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principle on Business and Human Rights : UNGPs)⁴² ส่วนกรณีคดีเขื่อนไซยะบุรีก็มีการอ้างถึงหลักการที่ 19 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development), หลักการที่ 21, หลักการที่ 17 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์ม พ.ศ. 2515 (1972 Stockholm Declaration), หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งนับว่าเป็นมาตรฐานพื้นฐานของคำฟ้องคดีด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย⁴³

อย่างไรก็ดีแม้จะมีกรณีศึกษาที่ได้เริ่มต้นขึ้นโดยการฟ้องเป็นคดีแพ่งแต่ในเมื่อยังไม่มีคำพิพากษาหรือแม้แต่มีคำสั่งรับฟ้อง ก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่ากลไกนี้จักสามารถนำไปสู่การเยียวยา

⁴⁰ กฎหมายขัดกัน มาตรา 8 ในกรณีที่จะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ ถ้ามิได้พิสูจน์กฎหมายนั้นให้เป็นที่พอใจแก่ศาล ให้ใช้กฎหมายภายในแห่งประเทศไทย.

⁴¹ กฎหมายขัดกัน มาตรา 5 ถ้าจะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ ให้ใช้กฎหมายนั้นเพียงที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแห่งประเทศไทย.

⁴² คติหมายเลขคำที่ พ.718/2561 ศาลแพ่งกรุงเทพใต้, หน้า 3.

⁴³ คำฟ้องระหว่างนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับ พวก 37 คนกับภพ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, หน้า 41-43.

ความเสียหายจากการละเมิดข้ามพรมแดนหรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบข้ามพรมแดนได้จริงใกล้เคียงกับคดีน้ำตาลและกรณีคดีเขื่อนไซยะบุรีที่คงต้องรอคำพิพากษาต่อไป

มีข้อสังเกตต่อไปด้วยว่าจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่ศาลจะนำหลักการ A Duty of Care ซึ่งศาลที่ประเทศอังกฤษนำมาปรับใช้ในคดี *Lungowe v Vedanta*⁴⁴ ที่สามารถฟ้องร้อง บริษัทแม่ในประเทศต้นทางเพื่อให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดต่อบุคคลที่สามของบริษัทลูกในต่างประเทศมาใช้ในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือต่อไปจะเกิดการปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้อำนาจศาลชัดเจนในการพิจารณาคดี ดังเช่นรูปแบบของกฎหมาย Alien Tort Statue ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยถูกใช้มานานก่อนที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็จะไม่นำมาใช้

4. ความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องของหลักการ UNGPs ถึง ETOs ในประเทศไทย

4.1 จุดเริ่มต้นและคลื่นของความเคลื่อนไหว

UNGPs หรือหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนที่ถูกอ้างอิงถึงโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Non-Judicial Mechanism) ในปีพ.ศ. 2558 เป็นครั้งแรก (ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบที่ 115/2558) และกลายเป็นแนวทางการทำงานของ กสม. นับจากนั้นมา

UNGPs มีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ.2548 โดยเลขาธิการสหประชาชาติ Kofi Annan ได้แต่งตั้ง Prof. John Ruggie จากมหาวิทยาลัย Harvard เป็นผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนและธุรกิจข้ามชาติหลังจากได้รับคำร้องเรียนเรื่องผลกระทบทางลบของธุรกิจข้ามชาติสภาพแวดล้อมและประชากรรอบข้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนของธุรกิจข้ามชาติ⁴⁵ เมื่อ Prof. John Ruggie จัดทำเอกสารเสร็จ สหประชาชาติได้รับรองในการประชุมใหญ่สามัญของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ 17 และเผยแพร่เป็นเอกสาร (A/HRC/17/31 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2554) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ “การมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันแต่มีภาระความรับผิดชอบที่ต้องกระทำเสริมกัน (Differentiated but Complimentary Responsibilities) 3

⁴⁴ UKSC, *Judgement Vedanta Resources PLC and another v. Lungowe and others* [2019] UKSC 20, accessed March 5, 2018, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0185-judgment.pdf>.

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา*, (นนทบุรี: บริษัทสมิตรพรินต์แอนด์พับลิชชิงจำกัด, 2557), หน้า 5.

ด้าน คือ ด้านที่หนึ่งคือหน้าที่ของรัฐในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The state Duty to Protect Human Rights) โดยการคุ้มครองต้องกำหนดให้ใช้ขั้นตอนที่เหมาะสมในการป้องกัน สืบสวน ลงโทษ และเยียวยาผลของการกระทำที่ไม่ชอบ โดยใช้นโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับและ การพิจารณาตัดสินคดีที่มีประสิทธิภาพ ด้านที่สองคือความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพ หลักสิทธิมนุษยชน (The Corporate Responsibility to Respect Human Rights) โดยส่วนนี้ เป็นบทบาทของภาคธุรกิจที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนโดยมีหัวใจอยู่ที่ประเด็นการเฝ้าระวังในเรื่อง สิทธิมนุษยชน (Human Rights Due Diligence) อย่างจริงจัง (ข้อ 17) และด้านที่สามคือการ เข้าถึงการเยียวยา (Access to Remedy) (ข้อ 25) ซึ่งในส่วนของการเข้าถึงการเยียวยานี้มี ข้อเสนอแนะว่าโดยจะต้องมีการค้นหาแนวทางในการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและมี รูปธรรมของการปฏิบัติที่ดีโดยภาคธุรกิจจะต้องพยายามสร้างโครงการ/กิจกรรมดูแลกลุ่มเสี่ยงหรือ ผู้ที่มีความอ่อนไหวต่อการกระทำละเมิดการจัดทำกลไกดูแลการร้องเรียน การยกระดับนโยบาย จากการไม่สร้างความเสียหายหรือความรุนแรงใดๆ (No Harm) มาเป็นการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีต่างๆ (Do Good) การสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยนำกระบวนการสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ของชุมชนมาร่วมดำเนินการ การนำระบบการสอบทานย้อนกลับ (Traceability) มาใช้เพื่อสร้าง ความโปร่งใสของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) แหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ วิธีการผลิต ผู้ผลิต การ กระจายรายได้ และการนำระบบการสอบทานธุรกิจ (Due Diligence) และการสอบทานด้านสิทธิ มนุษยชน (Human Rights Due Diligence) มาใช้ตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของ กระบวนการทางธุรกิจ

UNGPs ไม่มีสถานะทางกฎหมาย (non-legal binding) และถูกนำมาใช้โดยระบบ “สมัครใจ” โดยประเทศต่างๆ 22 ประเทศรวมถึงประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือภายใต้การ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสม. (นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ เตือนใจ ดีเทศน์) ได้นำหลักการ UNGPs มาเป็นกรอบในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนรวมถึงได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ คณะรัฐมนตรีว่า

“(ประเทศไทย) ...ควรมีการจัดตั้งกลไกหรือกำหนดภารกิจการกำกับดูแลการลงทุน ในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย ให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิ มนุษยชน โดยนำหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน : การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง เคารพ เยียวยา (United Nations Guiding

Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework (2554) มาเป็นกรอบในการดำเนินงาน”

รวมถึง กสม. ยังได้มีข้อเสนอแนะต่อภาคธุรกิจในการแก้ปัญหา เยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีต่างๆ ด้วย อาทิ กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาที่ กสม. มีข้อเสนอแนะว่า “บริษัท ... สมควรพิจารณาดำเนินการชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการฯ โดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการชดเชยเยียวยาของบริษัทในทุกขั้นตอนจนกระทั่งผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดเชยเยียวยาแล้วเสร็จอย่างเป็นธรรม”⁴⁶

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีท่าทีตอบสนองต่อข้อเสนอเชิงนโยบายของกสม. ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 เรื่องสรุปผลการพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการพิจารณาคำร้องที่มีข้อเสนอแนะนโยบาย เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนา โครงการดังกล่าวที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย⁴⁷ โดยระบุว่า

“บทบาทของรัฐบาลต่อการมีกลไก หรือการเข้ามาควบคุมนักลงทุนสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในประเทศหรือต่างประเทศ นักลงทุนสัญชาติไทยต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม และเคารพหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยให้สอดคล้องกับหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติฯ”⁴⁸

⁴⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานการตรวจสอบที่ 1220/2558”.

⁴⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 เรื่องสรุปผลการพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการพิจารณาคำร้องที่มีข้อเสนอแนะนโยบาย เรื่อง สิทธิชุมชนกรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าวที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99319369&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=16&meet_date_mm=05&meet_date_yyyy=2559&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=

⁴⁸ กระทรวงต่างประเทศ, หนังสือด่วนที่สุด กต 1002/345 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2559/9931936911.pdf.

แต่ผลของมติคณะรัฐมนตรีนี้ก็ดูไม่มีผลในทางปฏิบัติหากเทียบกับผลจากการที่รัฐไทยยอมรับข้อเสนอแนะจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่เสนอให้ประเทศไทยพัฒนาการจัดทำและดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights – NAP on BHR) เพื่ออนุวัติการหลักการ UNGPs ในเวทีการประชุมทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) รอบที่ 2 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใน 4 ด้านคือ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ UNGPs, ผลักดันให้ภาคเอกชนมีมาตรการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน, มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนและแสดงบทบาทนำในกลไกระดับภูมิภาคโดยเฉพาะอาเซียนให้มีการรับรองหลักการ UNGPs⁴⁹ ยิ่งไปกว่านั้นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในฐานะนายกรัฐมนตรียังได้เป็นสักขีพยานในการลงนามปฏิญญาความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อน UNGPs ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และ กสม. ในการสัมมนาทางวิชาการ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 อีกด้วย⁵⁰ และมีมติ ครม. เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560 มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นแนวทางให้ภาคธุรกิจ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ในทุกระดับดำเนินงานโดยไม่ให้เกิดผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนต่อประชาชน ชุมชน และสังคม และเพื่อเป็นการนำหลักการ UNGPs มาปรับใช้ภายในประเทศอย่างเป็นระบบและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดีแม้ตัวกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนจะเป็นเครื่องมือเชิงกระบวนการที่จะมุ่งไปสู่การพัฒนากิจกรรม นโยบายหรือกฎหมายซึ่ง

⁴⁹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, “ขับเคลื่อนการดำเนินการ ตามหลักสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2012-06-20-06-21-44/rlpd-pr/7788-2017-09-26-03-45-29>

⁵⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, “พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าวปาฐกถาพิเศษ ที่ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ (เอสแคป) กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, www.mfa.go.th/main/th/news/3/6885/78240-พลเอก-ประยุทธ์-จันทร์โอชา-นายกรัฐมนตรี-กล่าวปาฐกถา.html

เป็นตามบริบทและลักษณะจำเพาะของประเทศต่างๆ เพื่อให้ภาคธุรกิจเคารพ ค้ำครองสิทธิมนุษยชนและดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาเมื่อเกิดเหตุละเมิด ทว่าแนวคิดที่ว่า รัฐภาคีมีพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในการเคารพ ค้ำครอง ทำให้เป็นจริง รวมถึงเยียวยาการละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตรัฐ (Extraterritorial Obligations : ETOs) หรือความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนนอกอาณาเขตรัฐหรือความรับผิดชอบข้ามพรมแดนนั้น ยังไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนภายใต้กรอบ UNGPs ทำให้ไม่แน่ชัดว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติฯ ของประเทศไทย จะครอบคลุมถึงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตด้วยหรือไม่

4.2 ความเคลื่อนไหวในประเทศไทยของแนวคิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตของรัฐ (Extraterritorial Obligations: ETOs) อันนำไปสู่ความรับผิดชอบข้ามพรมแดน

พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตรัฐ (Extraterritorial Obligations: ETOs) หรือความรับผิดชอบของรัฐเป็นแนวคิดที่พยายามวางกฎเกณฑ์เพื่อเชื่อมโยงความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ เข้าด้วยกันภายใต้ช่องว่างของความรับผิดชอบของการลงทุนข้ามแดนของธุรกิจข้ามชาติ (Transnational Corporations : TNCs) ตามหลักการมาสทริชท์ว่าด้วยพันธกรณีนอกอาณาเขตกรณีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in The Area of Economic, Social and Cultural Rights., 2011: ETOP, ETOs, ETO Principle or Maastricht Principle)⁵¹ ที่กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเคารพ ค้ำครองและประกันสิทธิมนุษยชนนอกดินแดนรัฐตน (Obligations to respect/protect and fulfil human right abroad) รวมถึงจะต้องดำเนินการให้มีการดำเนินการเพื่อรับผิดชอบและเยียวยาความเสียหายต่อการละเมิดต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตรัฐ⁵² และหลักการนี้เป็นเพียงแนวคิดกรอบคิดสำหรับการปรับใช้หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้กับรัฐต่างๆ แต่ไม่มีสถานะบังคับทางกฎหมาย

เฉกเช่นเดียวกันกับความเห็นทั่วไป (General Comment) ของคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR Committee) ที่ได้

⁵¹ ETOs for Human Rights Beyond Borders, “Maastricht Principle”, accessed February 5, 2018, <https://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/>

⁵² The ETO Consortium, “Handbook: How to hold States accountable for Extraterritorial Violation”, accessed February 5, 2018, https://www.etoconsortium.org/hc/en/main-navigation/library/documents/detail/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=204 , 10-14.

จัดทำความเห็นทั่วไปลำดับที่ 24 (เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2560) ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐภาคีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ (General comment No.24 (2017) on State Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities)⁵³ โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่าพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคีมิได้ถูกจำกัดหรือยุติลง ณ เส้นเขตแดนแห่งรัฐภาคีเท่านั้นทว่ายังขยายไปในดินแดนของรัฐอื่นด้วย หากว่าภาคีรัฐภาคีธุรกิจของรัฐภาคีได้ไปดำเนินการใดๆ ที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิ ณ ดินแดนของรัฐนั้น⁵⁴

อย่างไรก็ดี ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาภาคประชาสังคมหลากหลายกลุ่มทั้งภายในประเทศไทยรวมถึงเครือข่ายระหว่างประเทศที่พยายามติดตามข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ โดยโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของหน่วยงานรัฐไทย ภาคธุรกิจของไทยหรือการร่วมลงทุนในลักษณะต่างๆ ได้พยายามสะท้อนถึงความสูญเสีย ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ไปจนถึงทรัพย์สินหรือชีวิตของบุคคลในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจนนำไปสู่ความพยายามใช้กลไกต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทางศาลหรือกลไกอื่นๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หลักการหรือกรอบที่ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายทว่าชัดเจนสอดคล้องกับสภาพข้อความจริงของการลงทุนข้ามชาติจึงเป็นยิ่งกว่าหลักการที่ไร้สถานะทางกฎหมายแต่มีคือนแนวทางที่นำไปสู่ความรับผิดชอบต่อการละเมิดข้ามพรมแดนและพยายามผลักดันในหลากหลายช่องทางเพื่อให้หลักการนี้ถูกบรรจุเข้าเป็น 1 ใน 4

⁵³ United Nation, “General comment No.24 10) August (2017) on State Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities”, accessed February 5, 2018, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQcIMOUuG4TpS9jwHhCJcXiuZ1yrkMD%2FSj8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSUbW6ujlnCawQrJx3hIk8Odk6DUwG3Y>

⁵⁴ III. Obligations of States parties under the Covenant

C.26. In its 2011 statement on the obligations of States parties regarding the corporate sector and economic, social and cultural rights, the Committee reiterated that States parties’ obligations under the Covenant did not stop at their territorial borders. States parties were required to take the steps necessary to prevent human rights violations abroad by corporations domiciled in their territory and/or jurisdiction (whether they were incorporated under their laws, or had their statutory seat, central administration or principal place of business on the national territory), without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of the host States under the Covenant..... ดูเพิ่มเติม E/C.12/2011/1, paras. 5 and 6.

ประเด็นเร่งด่วน (สิทธิของแรงงาน, นักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการลงทุนข้ามชาติและบริษัทข้ามชาติ) ของประเทศไทยในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของไทย⁵⁵ ด้วยหวังว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติฯ จะไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการเขียนแผนเพื่อสร้างกลไกที่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่ยังสามารถสร้างกลไกชักชวนให้ภาคธุรกิจเกิดการเฝ้าระวังเคารพสิทธิมนุษยชนโดยความสมัครใจและแสดงความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของตน

5. บทส่งท้าย

การละเมิดข้ามพรมแดน ผลกระทบข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยนักลงทุนสัญชาติไทยนอกเขตแดนรัฐไทยจนถึงปัจจุบัน ยังขาดกลไกที่ชัดเจนในการแก้ไขเยียวยาผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นชุมชนผู้เสียหาย ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่ กสม. เอง ก็พยายามที่จะใช้กลไกต่างๆ ทั้งที่เป็นการฟ้องคดีและกลไกอื่นๆ เพื่อยืนยันถึงการเคารพ คำนึงและทำให้สิทธิในการมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดขึ้นจริงแต่บนหนทางที่เริ่มต้นและทอดยาวมาถึงปัจจุบัน ความรับผิดชอบข้ามพรมแดนยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากกฎหมายนโยบายได้เปิดช่องว่างต่อการไม่ต้องรับผิดชอบหมายถึงช่องว่างสำคัญที่เอื้อต่อการละเมิดซ้ำ

ดังนั้น นอกจากแผนปฏิบัติการระดับชาติฯ ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเพื่อจูงใจให้ภาคธุรกิจปฏิบัติตามหรือมีการเฝ้าระวังในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง (Human Rights Due Diligence) เพื่อให้มีความมั่นใจว่าประเทศไทยจะมุ่งมั่นจริงจังต่อความรับผิดชอบนอกอาณาเขต ผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงกลไกต่างๆ เพื่อการเยียวยาความเสียหายไม่ว่าจะเป็นกลไกทางศาลหรือกลไกการร้องเรียนต่างๆ รวมถึงการแสวงหากฎใหม่ ๆ ผ่านการสร้างความตื่นตัวต่อการดำเนินธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน อาทิ การกำกับดูแลผ่านบทบาทของคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์หรือธนาคารในประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญให้กับโครงการลงทุนต่างๆ นอกจากนี้รัฐไทยควรต้องมีกฎหมายหรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต ความรับผิดชอบต้องก้าวข้ามไปจากอาณาเขต

⁵⁵ กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, “ร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561, <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2017-06-14-08-39-27/8810-2018-06-21-08-59-56>

ของรัฐ (beyond border) โดยพิจารณาถึงประเด็นเขตอำนาจศาลยุติธรรมที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาคดีการละเมิดนอกราชอาณาจักรโดยนักลงทุนหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไทยหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าเกี่ยวข้องกับนักลงทุนหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไทยโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นตัวการตัวแทน ซึ่งสามารถเทียบเคียงหลัก A Duty of Care ในฐานะหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งรวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของ กสม. ในการรับเรื่องร้องเรียน สอบสวน มีข้อเสนอแนะต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของโครงการพัฒนาในดินแดนของรัฐอื่นโดยหน่วยงานรัฐหรือภาครัฐกิจไทย

References

Administrative Court Complaint No (Sor).493/2555 (in Thai)

Annual Report on the OECD Guideline for Multinational Enterprises 2013, “Final statement from the US NCP on a specific instance raised by Community Legal Education Center of Cambodia (CLEC)/Earth Rights International (ERI) against American Refining Inc. (ASR) regarding human rights due diligence in supply chain relationship in Cambodia”, accessed February 18, 2017, https://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/annual-report-on-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-2013/the-activities-of-national-contact-points_mne-2013-5-en#page85

Cabinet Resolution as of March 11, 2016, “กระทรวงต่างประเทศ, หนังสือด่วนที่สุด กต 1002/345 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2559” [the most urgent ministry of foreign affair No 1002/345], accessed February 20, 2018, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2559/9931936911.pdf (in Thai)

Cabinet resolution as of May 16, 2016, “เรื่องสรุปผลการพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการพิจารณาคำร้องที่มีข้อเสนอแนะนโยบาย เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าว ที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย” [The summary of the consideration from a result complaint report for policy recommendation on the community right in case of deep seaport and economic zone in Dawei, Myanmar of Italian-Thai Development public company which Thailand sign the memorandum of understanding to develop the project which violated human right to people in Dawei], accessed February 20, 2018, http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99319369&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=16&meet

_date_mm=05&meet_date_yyyy=2559&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2
=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2= (in Thai)

CK Power Public Company Limited, Xayaburi Dam project shareholders information,
accessed February 14, 2018, [http://www.ckpower.co.th/th/about/company-
background.php](http://www.ckpower.co.th/th/about/company-background.php)

Darunee Paisanpanichkul, “Teaching Material: Human Rights”, Faculty of Law, Chiang
Mai University, 2017. (in Thai)

ECD Watch, “Agreement on Andritz’ contribution to severe impacts of dam in Laos”,
accessed February 20, 2018, https://www.oecdwatch.org/cases/Case_326

ETO Consortium, “Handbook: How to hold States accountable for Extraterritorial
Violation”, accessed February 5, 2018,
[https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation /library/documents
/detail/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=204](https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation /library/documents /detail/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=204)

ETOs for Human Rights Beyond Borders, “Maastricht Principle”, accessed February 5,
2018, [https://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-
principles/](https://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/)

ETOs Watch, “Report on Thailand Direct Investment: Community, Environment Impact
and Human Rights Violation]”, Co-Kayan Team, June 2018”. Accessed June 4,
2018, [http://www.nhrc.or.th/getattachment/eeb6c10c-8870-4593-98c6-
fd670a63ad1e/.aspx](http://www.nhrc.or.th/getattachment/eeb6c10c-8870-4593-98c6-fd670a63ad1e/.aspx) (in Thai)

International Centre for Environmental Management, “Inception Report: MRC SEA for
Hydropower on The Mekong Mainstream (October 23, 2009)”, accessed
February 15, 2018,
[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-
Hydropower/IRVOL2final.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/IRVOL2final.pdf)

Ministry of Justice, Rights and Liberties Protection Department “กรมคุ้มครองสิทธิฯ
ขับเคลื่อนการดำเนินการ ตามหลักสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน” [Rights
and Liberties Protection Department push forwards implementation of UN
Guiding Principle on Business and Human Rights], accessed March 10, 2018.

<http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2012-06-20-06-21-44/rlpd-pr/7788-2017-09-26-03-45-29>. (in Thai)

Ministry of Justice, Rights and Liberties Protection Department “ร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Zero Draft)” [Draft of National Action Plan on Business and Human Rights], accessed June 20, 2018.

<http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2017-06-14-08-39-27/8810-2018-06-21-08-59-56> (in Thai)

National Human Rights Commission of Thailand, Pichaisak Horrayangku, (translator).

“หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา” [UN Guiding Principle on Business and Human Rights], (Nonthaburi: Sahamitr printingandpublishing co,ltd, 2014).

National Human Rights Commission of Thailand “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 115/2558 เรื่อง กรณีผู้ถูกร้องได้รับสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในประเทศกัมพูชาก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนชาวกัมพูชาคำร้องที่ 58/2553) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2558” [Report of the investigation of human rights violation No.115/ 2015 on the case of respondent got land concession for sugar plantation and set up sugar plant in Cambodia which violated human rights to Cambodian people, Case No. 58/2010], accessed February 17, 2018, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/d6c18b91-3ca3-46dd-937d-6d703a76d2cf/.aspx> (in Thai)

National Human Rights Commission of Thailand รายงานที่ “ 1003/2558 เรื่องสิทธิชุมชนเรื่อง การดำเนินงานของบริษัทน จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์เมียนเจย (OddarMeanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา ” [Report No 1003/2015 on the community right in case of the operation of Company Nor limited which violated to people in Samrong and Chongkal district in OddarMeanchey province]”, accessed February 17, 2018 ,<http://www.nhrc.or.th/getattachment/09a71635-9ae6-46f7-a3f8-76f0dca041d6/.aspx> (in Thai)

National Human Rights Commission of Thailand “รายงานที่ 1100/2558 เรื่องสิทธิชุมชน กรณีโครงการการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ในพื้นที่จังหวัดน่านเพื่อรับซื้อไฟฟ้าจาก โครงการเหมืองและโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสาลีกไนต์ ประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว” [Report No 1100/ 2015 on the community right in case of the transmission high voltage project in the area of Nan province for buying electricity from Hong Sa lignite coal mining and coal mine power plant in Laos.], accessed February 20, 2018, [http://www.nhrc.or.th/getattachment/09a71635-9ae6-46f7-a3f8-76f0dca041d6/.aspx_\(in Thai\)](http://www.nhrc.or.th/getattachment/09a71635-9ae6-46f7-a3f8-76f0dca041d6/.aspx_(in Thai))

National Human Rights Commission of Thailand “รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 1220/2558 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ของบริษัท ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาโครงการดังกล่าว ที่มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวทวาย” [Report No 1220/ 2015 on the community right in case of deep seaport and economic zone in Dawei, Myanmar of Company...which Thailand sign the memorandum of understanding to develop the project which violated human right to people in Dawei], accessed March 20, 2018, [http://www.nhrc.or.th/getattachment/0564e1b7-0374-4b7d-9622-75b7383e1361/.aspx_\(in Thai\)](http://www.nhrc.or.th/getattachment/0564e1b7-0374-4b7d-9622-75b7383e1361/.aspx_(in Thai))

Supreme Administrative Court Order, Cor Sor 11/2556 Order No. Cor Sor 8/2557 (in Thai)

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “OECD guidelines for multinational for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, accessed February 20, <http://www.oecd.org/investment/mne/ncps.htm>

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “About”, accessed February 18, 2018, <http://www.oecd.org/about/>

UKSC, *Judgement Vedanta Resources PLC and another v. Lungowe and others* [2019]

UKSC 20, accessed March 5, 2018,

<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0185-judgment.pdf>

United Nation, “General comment No.24 (10 August 2017) on State Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities UN Doc E/C.12/GC/24.”, accessed February, 5, 2018.

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQclMOuuG4TpS9jwlhCJcXiuZ1yrkMD%2FSj8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSUBw6ujlnCawQrJx3hLK8Odk6DUwG3Y>

Xayaburi Hydroelectric Power, “Project Management”, accessed February 14, 2018,

http://www.xayaburi.com/Project_MNG_tha.aspx

**เรื่องเล่าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี : หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่บังคับไม่ได้
กับวิถีแห่งอาเซียนต่อสถาบันการเงิน**

**A Tale of Xayaburi Hydroelectric Dam: The Unenforceable Concept of
Corporate Social Responsibility and “ASEAN Way” on Financial Institutions**

วัชรชัย จิระจินดากุล

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ชั้น 5 อาคารบุญชนะ อัตถากร 118 หมู่ที่ 3

ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่นเขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

Watcharachai Jirajindakul

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration 5th Floor,
Bunchana-Atthakorn Building 118 Moo 3 Seri Thai Road, Klongchan, Bangkok, Bangkok 10240

E-mail: watcharachai.j@nida.ac.th

Received: September 27, 2018; Revised: December 24, 2018; Accepted: December 30, 2018

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ถือว่าเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริบทของภูมิภาคอาเซียน แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะมีการกล่าวถึงมานาน อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังขาดความมีประสิทธิภาพในการปรับใช้และการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจขององค์กรธุรกิจ ขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งเป็นทางปฏิบัติของรัฐสมาชิกอาเซียน จึงยิ่งทำให้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมในบริบทของภูมิภาคอาเซียนมีความท้าทายในการปรับใช้มากยิ่งขึ้น

เพื่อศึกษาปัญหาความท้าทายของการปรับใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมและหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียนในบริบทของภูมิภาคอาเซียนดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษากรณีศึกษาเรื่องเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีมาวิเคราะห์และอธิบาย โดยใช้กลวิธีการเล่าเรื่องประกอบกรณีวิเคราะห์เนื้อหา บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้แนวคิดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมกับหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียนผ่านกรณีศึกษา ผลของการศึกษาแสดง

ให้เห็นว่าการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีปัญหาในการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น มีแนวโน้มที่ไม่สามารถบังคับได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดตราสารกฎหมายอย่างอื่นมาใช้บังคับแทนจะส่งผลให้เกิดข้อบังคับที่ชัดเจน และสร้างแนวทางแก่องค์กรธุรกิจให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นโดยองค์กรธุรกิจ

คำสำคัญ: ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม หลักการวิธีแห่งอาเซียน
เขื่อนไชยะบุรี สถาบันการเงิน

Abstract

The concept of Corporate Social Responsibility (CSR) is considered an essential part of business operations. Although such an idea has been discussed for a long time, CSR still lacks the efficiency in deploying and enforcing in practice especially in the context of Southeast Asia region. Since the CSR concept is based on voluntary, there is no legal binding force. Additionally, have been considering CSR and the principles of ASEAN way in practice, it causes more challenge in implementation and applying the idea and principle.

To study the challenges of implementing the concepts of CSR and the ASEAN way principle in the context of the ASEAN region, the author selected the Xayaburi Hydroelectric Dam as a case study, using storytelling technique for content analysis. The study showed that the adoption of CSR in the ASEAN context is problematic, that is, some problem in implementation and common understanding of CSR concept, particularly in the context of financial institutions are likely to be uncontrollable. For this reason, the author suggested that implementing other legal instruments to be used instead of will result in having practical solutions to control business when human rights abuse occurred.

Key words: Corporate Social Responsibility, ASEAN way, the Xayaburi Hydroelectric Dam, Financial Institutions

1. บทนำ

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนได้รวมตัวกันเพื่อเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลกตามแผนการพัฒนาและขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ของภาคธุรกิจทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาคโดยเกิดจากการสนับสนุนหลักจากรัฐบาลประจำภูมิภาคของแต่ละประเทศ นโยบายการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน เชื้อเพลิงงานไฟฟ้าและโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงฟอสซิล การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งนำมาสู่ปัญหาเรื่องมลพิษในภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการขยายตัวการใช้ประโยชน์จากที่ดินสำหรับธุรกิจทางการเกษตร เป็นต้น การพัฒนาเหล่านี้ได้สะท้อนจำนวนผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น (Gross Domestic Product : GDP) และดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีก็พัฒนาขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มาควบคู่กับการพัฒนาดังกล่าวคือปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างและการขยายตัวในวงกว้างของความไม่เท่าเทียมในสังคม ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ก่อให้เกิดการแข่งขันดึงดูดนักลงทุนและเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศอันเนื่องมาจากเหตุของการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยแบบพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community (AEC) Blue Print) ได้วางกรอบเค้าโครงสำหรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อขององค์กรธุรกิจ โดยกำหนดแยกไว้ในแบบพิมพ์เขียวเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาประเด็นความรับผิดชอบต่อขององค์กรธุรกิจต่อสังคมในบริบทของอาเซียนอย่างเป็นทางการนั้นเริ่มต้นขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทยแลนด์ และฟิลิปปินส์ได้รวมตัวกันจัดตั้งจัดตั้งเครือข่ายความรับผิดชอบต่อขององค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียน (ASEAN CSR Network) ขึ้นอันเป็นผลของโลกาภิวัตน์ รวมทั้งแรงกดดันจากกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม กลุ่มผู้บริโภค และสื่อสาธารณะ¹ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเครือข่ายความรับผิดชอบต่อขององค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียนมีขึ้นเพื่อปกป้องและตรวจสอบการลงทุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผล

¹ รายละเอียด โปรดดู เครือข่ายความรับผิดชอบต่อขององค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียน, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://www.asean-csr-network.org/c/>

ของการจัดตั้งเครือข่ายดังกล่าวก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานสำหรับความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจต่อสังคมระหว่างบริษัทและบริษัทข้ามชาติขึ้น

ทั้งนี้แม้จะพบว่ามียางานเกี่ยวกับทางปฏิบัติที่ดีในอาเซียนในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากรายงานที่ปรากฏก่อให้เกิดข้อสังเกตในประเด็นของความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของบริษัทและนโยบายเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม ในขณะที่การมีอยู่ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมก่อให้เกิดการเพิกเฉยในการปฏิบัติตามของภาคธุรกิจเนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ ผลคือเกิดความคาดหวังเห็นว่าอาเซียนควรที่จะก้าวข้ามโครงสร้างของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมเพื่อนำไปสู่การสร้างตราสารผูกพันที่มีสภาพบังคับ เพื่อก่อให้เกิดหลักการเกี่ยวกับธุรกิจและความรับผิดชอบต่อสังคมที่ดีขึ้น²

เมื่อพิจารณาการลงทุนข้ามพรมแดนของประเทศไทย หรือการลงทุนโดยตรงของประเทศไทยในต่างประเทศ กล่าวได้ว่าเริ่มต้นขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1980 (ประมาณปี พ.ศ. 2528 -2532) โดยกลุ่มบริษัทนักลงทุนที่เริ่มไปลงทุนในต่างประเทศแรกๆ เช่น Bangkok Bank (1950s), Charoen Pokphand (1970s), S&P (1990), Saha Union (1972s), Siam Cement Conglomerate group (1990) และ Thai Union Food (1990s) เป็นต้น กล่าวได้ว่า กลุ่มบริษัทเหล่านี้ได้มีการขยายการลงทุนในต่างประเทศภายใต้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2534 ทั้งบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบริษัทที่จะจดทะเบียนทั่วไป ซึ่งนโยบายดังกล่าวอยู่ภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจหลักระดับโลกที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “ฉันทมติวอชิงตัน” (Washington Consensus) โดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงฉันทมติแห่งวอชิงตันเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ 4 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) การเปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ (Liberalization) การลดการกำกับและลดการควบคุมจากรัฐ (Deregulation) และการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่เอกชน (Privatization)³ อีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและกลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Cambodia- LaoPDR- Myanmar-Viet Nam – “CLMV”) นั้นได้ถูกกักขังเคลื่อนภายใต้กรอบฉันทมติแห่งวอชิงตันนี้เช่นกัน

ผลของการดำเนินการภายใต้นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลที่ตามมาทั้งด้านบวกและด้านลบ

² Carl Middleton and Pritchard Ashley. "Corporate accountability in ASEAN: A human rights-based approach." Forum-Asia, 2013, 8-10.

³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *ฉันทมติวอชิงตัน = Washington Consensus*. กรุงเทพฯ: คปฟ, 2548.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลในด้านลบนั้นส่วนใหญ่จะถูกเผยแพร่ออกมาในเรื่องของความไม่โปร่งใสและการขาดหลักธรรมาภิบาล ผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนปัญหาการเยียวยาที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น โดยจะพบเห็นได้จากข้อร้องเรียนในหลายกรณี ในโครงการการลงทุนที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชาและเมียนมา โดยที่ผ่านมาหน่วยงานของประเทศไทยเองก็ได้เคยร่วมตรวจสอบคำร้องเรียนที่มีการส่งมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเกาะกง โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเมียนม้ายอร์ และโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย เป็นต้น

ทั้งนี้กรณีศึกษาการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีนั้นถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเด็นการร้องเรียน ซึ่งหากพิจารณาตามประวัติของการเริ่มก่อสร้างเขื่อนสามารถย้อนพิจารณานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา กล่าวคือ ได้มีความพยายามจากทั้งฝ่ายไทย ลาว ในการพัฒนาเขื่อนพลังน้ำบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงโดยองค์กรธุรกิจที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำและผู้พัฒนาหลักในโครงการดังกล่าวได้แก่ บริษัท ช. การช่าง จำกัด และสถาบันการเงินของประเทศไทย 4 สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงไทย โดยต่อมาภายหลังได้มีสถาบันการเงินอีกสองแห่งเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมให้สินเชื่อ ได้แก่ ธนาคารทีสโก้ และธนาคารนำเข้าและส่งออก⁴

ผลของการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำดังกล่าวก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องย้ายผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแถบประเทศลาว จำนวน 10 หมู่บ้าน (2,130 คน) ออกจากพื้นที่โดยประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่เขื่อนได้สร้างขึ้นต่างก็มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบในการใช้ชีวิตด้วยหลายสาเหตุ เนื่องจากพันธุ์ปลาที่ต้องสูญพันธุ์เป็นจำนวนมากและปัญหาที่ดินทางการเกษตรเนื่องจากขาดน้ำ เป็นต้น

ในทางวิชาการ การดำเนินการสร้างเขื่อนดังกล่าวมีประเด็นต้องพิจารณาหลายมิติและหลายประเด็น โดยมีมิติหนึ่งคือประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ กล่าวได้ว่า การสร้างเขื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศของลุ่มแม่น้ำโขงอย่างมีนัยยะสำคัญและก่อให้เกิดข้อกังวลทั้งจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission : MRC) และอีกหลายภาคส่วน อีกนัยหนึ่ง การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีเพื่อรองรับการพัฒนาเป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคม

⁴ สฤณี สฤณี อาชวานันทกุล, “นับต่อธนาคารเจ้าหนี้ กรณีศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีไซยะบุรี | ประชาชน 2.0,” 10 กรกฎาคม 2557, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://bangkokbiznews.com/blog/detail/592343>

ธุรกิจต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถาบันทางการเงินในบริบทของอาเซียน เนื่องจากนโยบายของสถาบันการเงินทั้งหมดนั้นต่างแสดงจุดยืนในลักษณะของการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคม รวมถึงการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม⁵ โดยสถาบันการเงินทั้ง 6 สถาบัน ยังยืนยันที่จะสนับสนุนให้โครงการเชื่อมโยงชื่อยะบุรีดำเนินต่อไป แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงรายงานจากภาคประชาสังคม และเสียงคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ว่าโครงการดังกล่าวหากสร้างแล้วเสร็จมีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคมของผู้คนในพื้นที่ใกล้เคียงอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นดังกล่าวมีความท้าทายในการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ อีกทั้งจำเป็นต้องพิจารณาประกอบหลักการเรื่องวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) โดยเฉพาะในประเด็นการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และการตัดสินใจกระทำการใดในนามสมาชิกอาเซียน ต้องได้รับความเห็นชอบโดยฉันทามติ ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีค่าบังคับเพื่อให้กิจการสำเร็จลุล่วง

เพื่อทำความเข้าใจกรณีศึกษาและประเด็นวิเคราะห์เรื่องหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมและแนวคิดเรื่องวิถีแห่งอาเซียน ผู้เขียนขอแบ่งประเด็นที่จะทำการศึกษาออกเป็นหมวดหมู่ดังนี้ ส่วน 1 บทนำ ส่วน 2 เส้นทางการสร้างเชื่อมโยงชื่อยะบุรี ส่วน 3 แนวคิดที่บังคับไม่ได้ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและวิถีแห่งอาเซียน ส่วน 4 บทวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของการบังคับใช้ไม่ได้จริงของ 2 หลักการดังกล่าวผ่านกรณีศึกษา และส่วนที่ 5 บทสรุป รายละเอียดดังนี้

2. เส้นทางการสร้างเชื่อมโยงชื่อยะบุรี: เรื่องเล่าจากกลุ่มแม่น้ำโขงสู่เชื่อมโยงพลังงานน้ำชื่อยะบุรี

แม่น้ำโขงมีต้นกำเนิดอยู่ในเขตพื้นที่ประเทศจีน ระยะทางราว 2,200 กิโลเมตร มีเขื่อนพลังงานน้ำทั้งหมดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นประมาณ 20 เขื่อน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ จีน จำนวน 8 เขื่อน และบริเวณประเทศไทย ลาว กัมพูชา จำนวน 12 เขื่อน⁶ กล่าวได้ว่า เขื่อนชื่อยะบุรีถือเป็นเขื่อนแรกที่เข้าสู่กระบวนการการแจ้งการปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลงซึ่งเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement : PNPCA) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่กำหนดไว้ในความตกลงบนพื้นฐานแห่งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่ม

⁵ Carl Middleton and Pritchard Ashley, 11-13.

⁶ เขื่อนจำนวน 12 เขื่อนบริเวณประเทศไทย ลาว และกัมพูชา ประกอบด้วยเขื่อนปากแบ่ง เขื่อนหลวงพระบาง เขื่อนชื่อยะบุรี เขื่อนปากลาย เขื่อนสนะคาม เขื่อนปากชม เขื่อนบ้านกุ่ม เขื่อนลาดเสือ เขื่อนดอนสะโฮง เขื่อนท่าค้อ เขื่อนสตึงตริง และเขื่อนข้าวบอ

น้ำโขง ลงวันที่ 5 เมษายน 2538 (Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin)⁷ โดยในข้อที่ 7 และข้อที่ 8 ของเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักการที่สำคัญว่าประเทศในแถบลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งประกอบไปด้วยกัมพูชา ลาว ไทย เวียดนามจะต้องป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพของน้ำ ระบบนิเวศน์ และกระบวนการที่จะทำให้แม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถ้าหากรัฐใดกระทำการจะต้องรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในฐานะเป็นความรับผิดชอบของรัฐ โดยที่หลักการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปตามข้อที่ 34 และ 35 ข้อกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทอย่างฉันทมิตรและโดยสันติวิธี⁸

จากข้อเท็จจริง เขื่อนไชยะบุรีมีความยาว 810 เมตร ตั้งอยู่บริเวณแก่งหลวงอยู่ห่างจากหลวงพระบางลงมาราว 200 กิโลเมตร เป็นเขื่อนพลังงานน้ำแบบไหลผ่านมีกำลังผลิตไฟฟ้า 1,285 เมกะวัตต์ ผลิตไฟฟ้าเฉลี่ยปีละ 7,370 ล้านหน่วย จำหน่ายให้การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย จำนวน 1,220 เมกะวัตต์ ในราคาหน่วยละ 2.159 บาท/กิโลวัตต์-ชม. ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ของไทย เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 ซึ่งการดำเนินการโดยภายใต้กรอบของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) โดยกระบวนการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ของโครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงทั้ง 12 โครงการ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และนำเสนอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงซึ่ง MRC ได้จัดทำ SEA ขึ้นก่อนที่จะเกิดกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง

เนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลงครอบคลุมประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ประเด็นความมั่นคงด้านพลังงานและการก่อให้เกิดรายได้การค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจและการขจัดความยากจน ประเด็นความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของระบบนิเวศน์ลุ่มน้ำ ประเด็นการประมงและความมั่นคงทางอาหาร รวมทั้งเกษตรกรรม ประเด็นระบบสังคมเช่น วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน ที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น โดยผลการประเมิน SEA ได้ระบุถึงผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะผลกระทบในด้านประมงซึ่งไม่อาจทดแทนได้ รวมทั้งการสูญเสียรายได้จากการประมง

⁷ Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>

⁸ United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI, article 34-35.

ซึ่งการสร้างเขื่อนจะนำมาซึ่งความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่รุนแรงหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์จากเขื่อนจะตกอยู่กับบริษัทสร้างเขื่อน และหน่วยงานที่ผลักดันโครงการเป็นส่วนใหญ่ โดยการสร้างเขื่อนดังกล่าวยังไม่มีหลักประกันชี้ชัดว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกถ่ายโอนไปยังระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม หรือประชาชนในพื้นที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการมากนักเลย เพียงใด ทั้งๆ ที่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง⁹

ท้ายที่สุด บทสรุปของคณะทำงาน SEA ในเดือนตุลาคม 2553 ได้มีข้อเสนอแนะให้ชะลอการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลักออกไปเป็นเวลา 10 ปีโดยชี้ว่าจะเกิดการสูญเสียอย่างถาวรแม้จะมีมาตรการบรรเทาปัญหาที่จะช่วยลดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาก็ตาม ที่สำคัญกว่านั้นเป็นที่ชัดเจนว่ายังมีทางเลือกในการดึงเอาพลังงานจากลำน้ำโขงสายหลักมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องสร้างเขื่อนกันทั้งลำน้ำ อีกทั้งยังมีทางเลือกอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการใช้พลังงานที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ¹⁰

นอกจากนี้ การดำเนินการอื่นยังได้ขยายไปถึงการร้องเรียนประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีการยื่นข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย โดยเรียกร้องให้ทางคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม มีมติยุติการตรวจสอบเนื่องจากผู้ร้องได้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังศาลปกครอง และศาลปกครองมีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 ในการประชุมครั้งที่ 38/2558 ทั้งนี้ในท้ายที่สุดเกิดช่องว่างในการตีความทางกฎหมายปกครอง โดยศาลเห็นว่าการลงนามซื้อขายไฟฟ้าไม่ใช่โครงการของรัฐที่ต้องดำเนินการตามระเบียบซึ่งต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูณกำหนด และที่สำคัญคือประเด็นช่องว่างของอำนาจในการพิจารณาคดีเนื่องจากโครงการเขื่อนไซยะบุรีเป็นโครงการที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในประเทศไทย ศาลจึงเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่

แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจากหลายภาคส่วนและปัญหาช่องว่างการตีความ บจก. ไซยะบุรี พาวเวอร์ ได้เดินหน้าทำสัญญากู้เงินในโครงการสร้างเขื่อนไซยะบุรี จากธนาคารพาณิชย์ของไทยรวม 4 ธนาคาร ได้แก่ บมจ.กรุงไทย บมจ.ไทยพาณิชย์ บมจ.กสิกรไทย และบมจ.กรุงเทพ โดยมูลค่ารวมประมาณ 7.8 หมื่นล้านบาท โดยมี บมจ.กรุงไทย เป็นตัวแทนเจ้าหนี้สถาบันการเงิน

⁹ โครงการฟื้นฟูพื้นที่ในภูมิภาคแม่น้ำโขง (TERRA) มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, “แม่น้ำโขงสายน้ำแห่งชีวิต แหล่งพึ่งพิงของชุมชน,” มีนาคม 2554. หน้า 43-48.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

โครงการไชยะบุรี¹¹ โดยบมจ.กรุงไทยได้อนุมัติวงเงินกู้จำนวน 16,600 ล้านบาท และ 200 ล้านเหรียญสหรัฐ¹² อย่างไรก็ตาม ภายหลังมีสถาบันการเงินอีก 2 แห่ง ได้แก่ บมจ.ทิสโก้ และบมจ.เพื่อการนำเข้าและส่งออกได้ร่วมให้เงินกู้ด้วยเช่นกัน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 บมจ.ช. การช่าง ได้อนุมัติวงเงินช่วยเหลือทางการเงินแก่ บจก. ไชยะบุรี พาวเวอร์ ในวงเงินรวม 13,547 ล้านบาท โดยมีกำหนดชำระคืนทั้งเงินต้นและเงินดอกเบี้ยภายใน พ.ศ. 2574 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลประเทศลาวได้ขอให้ บจก.ไชยะบุรี พาวเวอร์ ปรับปรุงงานก่อสร้างเขื่อนด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลลาวจะร่วมรับผิดชอบในการลดอัตราค่าภาคหลวงและอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมทั้งขยายระยะเวลาสัมปทานไปอีก 2 ปี จาก 29 ปี เป็น 31 ปี โดยสารสนเทศของ บมจ. ช. การช่าง ยังได้ระบุว่าได้ขยายระยะเวลาทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ที่ บจก.ไชยะบุรี พาวเวอร์ ได้ลงนามร่วมกับ กฟผ. จากเดิม 29 ปี เป็น 31 ปีเช่นกัน¹³

3. แนวคิดที่บังคับไม่ได้ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและวิถีแห่งอาเซียน

ในภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ใช่คำว่าธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตามก็มีคำในลักษณะทำนองเดียวกันคือคำว่า “บรรษัทภิบาล” หรือการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Government: CG) ซึ่งสถาบันไทยพัฒน์ได้ให้ความหมาย คือ การกำกับดูแลกิจการให้เจริญรุ่งเรืองอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเงื่อนไขของความถูกต้องโปร่งใส การมีจริยธรรมที่ดีโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียในกิจการเป็นหลัก ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ประกาศเผยแพร่การกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนในปี 2545 จำนวน 15 ข้อ และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการของ The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD Principles of Corporate Government ปี 2004)¹⁴ และข้อเสนอแนะของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Corporate Governance – Reports on the Observance of Standards and Codes (CG-ROSC) และเผยแพร่การกำกับดูแลกิจการที่ดี

¹¹ สารสนเทศของบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด, 16 พฤษภาคม 2559 สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562.

<http://www.ck.listedcompany.com/newsroom/160520162012220239T>.

¹² รายงานผลการพิจารณา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1171/2558, หน้า 30.

¹³ สารสนเทศของ บมจ. ช.การช่าง. (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด.

¹⁴ OECD, "The OECD principles of corporate governance." 2004.

สำหรับบริษัทจดทะเบียนในปี 2549 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 หมวด ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน หลักการของผู้มีส่วนได้เสีย หลักการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

ภายหลัง ในปี 2555 ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ทำการปรับปรุงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนอีกครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของแนวปฏิบัติที่ดีของทั้ง 5 หมวด ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ASEAN Corporate Governance Scorecard (ASEAN CG Scorecard) ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้วัดระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนสำหรับประเทศในกลุ่ม ASEAN¹⁵ ซึ่งสถาบันการเงินทั้ง 4 สถาบันการเงินที่ได้ให้กู้เงินโครงการนั้นล้วนอยู่ภายใต้หลักกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2555 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้งสิ้น¹⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งอาศัยเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่อาจมีลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืนเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ ในทางมาตรฐานระหว่างประเทศได้กำหนดหลัก Equator Principles โดยหลักการดังกล่าวใช้เป็นกรอบเพื่อช่วยธนาคารกำหนดประเมินและบริหารจัดการผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่นๆ ที่ธนาคารให้การสนับสนุนทางการเงิน¹⁷

(ก) แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR)

อะไรคือความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ” หรือ CSR

¹⁵ ธรรมชาติของข้าพเจ้าพรหมแดนจากการลงทุนในภูมิภาค จาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย(เมียนมา), โครงการเชื่อมไชยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเชื่อมปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อย และจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอไดเนนเจอร์ (กัมพูชา). โดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบต่อการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย, 2560, 7-8.

¹⁶ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “Stock Price”, สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2562.
<https://marketdata.set.or.th/mkt/sectorquotation.do?sector=BANK>

¹⁷ สถาบันที่ปล่อยกู้ทั้ง 6 สถาบัน ยังไม่ได้ลงนามในหลักการ Equator Principles โดยมีหลักการประกอบด้วย 1. Review and Categorization 2. Social and Environmental Assessment 3. Application Social and Environmental Standard 4. Action Plan and Management System 5. Consultation and Disclosure 6. Grievance Mechanism 7. Independent Review 8. Covenants 9. Independent Monitoring and Reporting 10. EPFI Reporting; เสวนาการเงินที่ยั่งยืน (1) : ‘สู่การธนาคารที่ยั่งยืน บางบทเรียนของธนาคารไทย,’ ThaiPublica (blog), 28 สิงหาคม 2558, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://thaipublica.org/2015/08/sustainable-banking-1/>.

ซึ่งหากจะกล่าวถึง ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในความหมายอย่างกว้างสามารถอธิบายได้ว่าเป็นแนวความคิดที่นำไปสู่หรือการโน้มน้าวให้ภาคธุรกิจเป็นไปในลักษณะของการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นมียุทธศาสตร์ที่ลึกลับกว่าความหมายที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทและทางปฏิบัติ การมองแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ที่ต่างกันั้นขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ (1) แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับบริบทจะให้ความสำคัญว่าความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจถือว่าเป็นหลักปฏิบัติพื้นฐานที่บริษัทต้องเคารพหรือไม่ (2) มาตรฐานขั้นต่ำของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจสามารถที่จะไปเติมเต็มหน้าที่ทางกฎหมายหรือการบังคับใช้ทางกฎหมายที่ยังพร่องอยู่ของบริษัท¹⁸

เนื่องมาจากการขาดคำนิยามที่ชัดเจนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ส่งผลให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานต่างให้คำนิยามและแปลความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจบนพื้นฐานของประโยชน์ที่พวกเขาจะได้รับสูงสุดซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดแนวความคิดที่ไม่เป็นกลาง¹⁹ โดยหลักการทั่วไปนั้น ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจวางอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยสมัครใจของบริษัทและอยู่บนพื้นฐานของความคาดหวังของบริษัท ด้วยเหตุนี้เอง บริษัทจึงมีรูปแบบของการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอยู่ในรูปแบบของการให้เพื่อเติมเต็มในส่วนที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะเติมเต็มในจุดต่างๆ ได้²⁰

เป็นที่น่าสังเกตอีกเช่นกันว่า คำที่ใช้เรียกหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นแตกต่างกัน โดยมีคำเรียกอื่นๆ เช่น ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (corporate responsibility) การเป็นพลเมืองที่ดีของธุรกิจ (corporate citizenship) กิจกรรมเพื่อสังคม (social enterprise) ความยั่งยืน (sustainability) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ไตรกำไรสุทธิ (triple-bottom line) จริยธรรมบริษัท (corporate ethics) และบรรษัทภิบาล

¹⁸ United Nations, CSR and Developing Countries what scope for government action?, Sustainable Development, *Innovation Brief*. (1 February 2007), 1.

¹⁹ Thomas, T. and Chandra, A., Team on Business and Human Rights of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 5.

²⁰ Anita Ramasastry, "WCorporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability," *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015), 237.

(corporate governance) ซึ่งความหมายของคำแต่ละคำมีความหมายแตกต่างกันตามบริบท อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทั้งหมดต่างสื่อความหมายในลักษณะทำนองเดียวกับคำว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจซึ่งมุ่งถึงการรับผิดชอบต่อสังคมนั่นเอง

แม้ว่าความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจะถูกใช้โดยคำเรียกที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ต่างสอดคล้องและมุ่งเน้นไปในทิศทางเดียวกัน คือ หลักการดังกล่าวต้องการเรียกร้องให้บริษัทกระทำการในลักษณะอันก่อให้เกิดพัฒนาที่ยั่งยืนและก่อให้เกิดความโปร่งใส ขอบด้วยกฎหมายของบริษัท ในขณะที่ดูเหมือนว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจะเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญเพื่อส่งเสริมก่อให้เกิดธรรมาภิบาลของบริษัท แต่เนื่องด้วยการขาดซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอาจนำไปสู่ข้อกังวลในการปรับใช้หลักธรรมาภิบาลต่อบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในบริบทของเรื่องสิทธิมนุษยชนและในอาเซียนนั้น การปรับใช้หลักดังกล่าวบนหลักการของเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีความยากในการปรับใช้ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก บริษัทส่วนใหญ่ต่างยอมรับและเห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกันว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับพื้นฐานของใจสมัครของบริษัท ส่งผลให้หลักการดังกล่าวสร้างหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนได้น้อยมากซึ่งในบางครั้งความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอาจใช้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของบริษัทในการปกปิดหรือสร้างภาพลักษณ์ให้บริษัทดูดีและมีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของอาเซียนที่มักจะมีปัญหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยของสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ปัจจัยดังกล่าวล้วนกีดกันประสิทธิภาพของการปรับใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในประเด็นของเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันมีผลมาจากภาคธุรกิจ

ประการที่สอง เนื่องจากการปฏิบัติที่ชัดเจนและความไม่ชัดเจนในความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจส่งผลให้บริษัทในแถบประเทศเอเชียนำหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจมาปรับใช้บนพื้นฐานของการบริจาคหรือไม่ก็ทำบุญ แนวคิดดังกล่าวสวนทางกับหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจที่ปรับใช้กับประเทศแถบยุโรปในประเทศแถบยุโรปนั้น แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกถือว่าเป็นกลยุทธ์ทางสังคม กล่าวคือเป็นแนวคิดที่สอดแทรกและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสิทธิมนุษยชนรวมถึงการจ้างงานในขณะที่ในบริบทของอาเซียนนั้นจะเน้นไปในเรื่องของการสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การสร้างอาคารเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ประการที่สาม อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดด้วยกิจกรรมของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นล่าง แต่ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมากกว่า ส่งผลให้หลักประกันในประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งมักจะมีแนวคิดพื้นฐานมาจากประชากรในระดับรากหญ้ามักจะถูกใช้และตีความไปในทางที่คลาดเคลื่อนทั้งนี้หลักการดังกล่าวมักจะคำนึงถึงหลักการของความต้องการขององค์กร เป็นหลักมากกว่า

ประการสุดท้าย ในยุคปัจจุบันไม่สามารถปฏิเสธข้อเท็จจริงได้ว่าสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนมีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรมของบริษัท จุดนี้เองยิ่งตอกย้ำถึงความกังวลของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของกลุ่มบริษัทในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งยังปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจบนพื้นฐานของแนวคิดการทำบุญและการบริจาค ซึ่งส่งผลให้ขาดสภาพบังคับที่จะบังคับใช้กับบริษัทให้เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้²¹

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นจะประกอบด้วยประเด็นดังนี้ คือ สิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน ผลกระทบในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การทุจริต ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน ตลาดสินค้า ความเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างชายหญิง เสรีภาพในการรวมกลุ่ม กิจกรรมแบ่งปันต่างๆ กระบวนการบริหารความเครียด จากประเด็นดังกล่าวสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นมีขึ้นเพื่อให้ประเทศมีรายได้ปานกลางและต่ำสามารถเลือกดัดแปลงหลักการ เพื่อให้เข้ากับบริบทของประเทศตนเพื่อนำไปสู่หลักการพัฒนายั่งยืนในสังคม

ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ความท้าทายในการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกัน เนื่องด้วยการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีหลักการปรับใช้แนวคิดเรื่องดังกล่าวต่างกันออกไป ดังจะเห็นได้จากประเทศอเมริกา และออสเตรเลียในฐานะประเทศพัฒนาแล้วได้ยึดหลักดังกล่าวโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของทางปฏิบัติองค์กร อย่างไรก็ตาม ในทางตรงข้ามสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนากลับพบทาง

²¹ Thomas Thomas and Alexander Chandra, Report: *The Study Team on Business and Human Rights of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)*, 6-7.

ปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวน้อยมาก ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ช่องว่างในเรื่องของการปรับใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา²²

เมื่อพิจารณาลึกลงไป กล่าวได้ว่า ความท้าทายของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของประเทศกำลังพัฒนาประกอบด้วย 4 เรื่อง คือ 1) ความพยายามในการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อยุคโลกาภิวัตน์ 2) ความพยายามในการลดช่องว่างของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในทางปฏิบัติ 3) การออกแบบรวมถึงการพัฒนามาตรฐานของแนวปฏิบัติที่ดีของห่วงโซ่อุปทาน และ 4) การยืนยันถึงการปฏิบัติองค์กรในลักษณะอย่างกว้าง²³

ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นมีประเด็นเรื่องความท้าทายปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจดังนี้ คือ 1) การเพิ่มความตระหนักในเรื่องของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจให้เกิดขึ้นในองค์กร 2) การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่มีอยู่ในเรื่องของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ 3) กระตุ้นให้กลุ่มธุรกิจในระดับท้องถิ่นยอมรับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจและสุดท้ายคือการถ่ายโอนความสามารถไปยังกลุ่มบริษัทย่อย²⁴ แต่เนื่องด้วยปัญหาการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ผลคือหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจึงยากแก่การบังคับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งปัจจัยหนุนเสริมอีกปัจจัยอันนำไปสู่การปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจไม่มีประสิทธิภาพของกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้แก่ หลักเรื่องของวิถีแห่งอาเซียนโดยหลักการดังกล่าวประกอบด้วยสองกฎเกณฑ์ย่อยได้แก่การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น รวมทั้งการดำเนินกิจการของอาเซียนต้องผ่านการยอมรับในรูปแบบของฉันทามติ ซึ่งผู้เขียนจะได้ลงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

²² M. Nazmul Amin Majumda, et.al. Challenges of the Corporate Social Responsibility Practices in Developing Countries. 2-3.

²³ Filemon A. Uriarte, Corporate Social Responsibility in the ASEAN Region, 8; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “รายงานผลการพิจารณาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1171/2558” [Report no. 1171/BE 2558 on the result of the consultation upon the National Human Rights Commission of Thailand]. 2015. (in Thai)

²⁴ Ibid.

(ข) แนวคิดภายใต้หลักวิถีแห่งอาเซียน (Concept of “the ASEAN Way”)

เรื่องของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลในกลุ่มประเทศภูมิภาคอาเซียนก็มีความพยายามอย่างยิ่งยวดในการพัฒนาและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งเห็นได้จากการลงนามในตราสาร ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริมและปกป้องเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้แก่ ASEAN Intergovernmental Commission on human Rights (AICHR) รวมถึงการจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน ASEAN human rights declaration (AHRD) ASEAN และการจัดตั้งคณะกรรมการระดับรัฐบาลเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของสตรีและเด็ก the ASEAN intergovernmental Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Child แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการในเรื่องของสิทธิมนุษยชนของ ASEAN กลับเดินไปไม่สุดทางด้วยเหตุของหลักวิถีแห่งอาเซียนนั่นเอง²⁵ กล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องวิถีแห่งอาเซียนประกอบด้วยสองหลักการใหญ่ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ และหลักการที่ระบุไว้ในข้อ 2 สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁶

นอกจากนี้หลักการวิถีแห่งอาเซียนประกอบด้วย 6 หลักย่อยได้แก่ หลักการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น เสรีภาพอันปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกรวมถึงการไม่แทรกแซงในกิจการภายใน หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หลักการไม่ใช้กำลังทางทหารรวมถึงการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐ หนึ่งในข้อกังวลที่เกิดขึ้นซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐให้ความสนใจคือหลักการตามที่ระบุไว้ในข้อ 2 (e) ของกฎบัตรอาเซียนซึ่งก็คือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นนั่นเอง²⁷

ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ประเทศในกลุ่มสมาชิกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลายเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นในบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้การกระทำในเรื่องที่มีความหลากหลาย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่ข้อกังวลในเรื่องของสิทธิมนุษยชน

²⁵ Sriprapha Petcharamesree, *The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges*, 1-2.

²⁶ ASEAN, Sekretariat. "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia." 1976.

²⁷ Lee Leviter, *The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure*, 3. accessed: 12 December 2018). <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/43.1-Leviter.pdf>

(ค) จากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจสู่เรื่องของบริษัทภิบาล (From CSR to Corporate Accountability)

ในปัจจุบันนี้มีคำถามในแง่ของความแตกต่างระหว่างบริษัทภิบาลและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจว่ามีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อพูดถึงเรื่องของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับในลักษณะที่เป็นค่านิยมว่าจะกระทำอันใดโดยปราศจากสภาพบังคับทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักในเรื่องของความสมัครใจเป็นหลัก ในขณะที่นิยามของคำว่าบริษัทภิบาลสามารถอธิบายได้ในรูปแบบของความรับผิดชอบที่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ดีไม่น่าแปลกใจที่ธุรกิจหลายแห่งในอาเซียนไม่ได้คำนึงถึงเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างจริงจังเนื่องจากนโยบายหลักของประเทศในอาเซียนมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการประกาศใช้กฎหมายและนโยบายที่เข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิมนุษยชนส่งผลให้ในบางครั้งรัฐบาลสร้างทำปิตตาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศตน²⁸

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจได้รับการถกเถียงกันมากในสังคม ผลคือในปี 2554 ได้มีการกำหนดแนวนโยบายด้านการดำเนินธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) โดยที่ตราสารดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นเอกฉันท์โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติและกรอบแนวคิดดังกล่าวได้รับการเสนอแนะและปรับปรุงอีกครั้งโดยศาสตราจารย์ Jonh Ruggie ในปี 2548 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาณัติของเขาในฐานะตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน²⁹

(ง) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนสู่สถานะการบังคับใช้ทางกฎหมาย (From voluntary document to legally binding in instrument)

องค์ประกอบสำคัญที่สุดของ UNGPs มุ่งเน้นไปที่หน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและบริษัทต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของตน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการให้สิทธิแก่เหยื่อสิทธิในการเข้าถึง

²⁸ Carl Middleton, ASEAN : How About Accountability Beyond Borders?, Accessed on 22 January 2018, <http://www.csds-chula.org/publications/2016/04/21/asean-how-about-accountability-beyond-borders>

²⁹ Chatham House, The Royal Institution of International Affairs, International Law Programmed, September 2015. *Business and Human Rights: Bridging the Governance Gap*. accessed on 22 January 2016. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150922BusinessHumanRightsFordV2.pdf

การเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ แม้ว่าจะไม่มีการรับประกันว่า บริษัทที่มีภาระผูกพันทางกฎหมายกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่ UNGPs คาดว่าจะสามารถแสดงให้เห็นว่า บริษัท ต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินงานอันเป็นผลเสียต่อสิทธิมนุษยชนแม้ว่ากฎหมายของประเทศจะไม่มีอยู่ และเพื่อให้ UNGPs มีผลใช้บังคับ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) จึงเป็นเอกสารที่สำคัญ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับหลัก UNGPs

แต่อย่างไรก็ดีเพื่อย้ำถึงความจำเป็นของหลักการ UNGPs และการจัดทำ NAP รวมถึงปัญหาความอ่อนด้อยของหลักความรับผิดชอบต่องค์กรธุรกิจและวิถีแห่งอาเซียน ผู้เขียนจะทำการอธิบายขยายความในบทวิเคราะห์ต่อไปโดยจะใช้กรณีศึกษาของเชียนไฮยะบุรีเป็นกรณีศึกษาเพื่อให้สะท้อนปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

4. บทวิเคราะห์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ได้มีการฟื้นฟูแผนสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ถึง 12 เขื่อนบนแม่น้ำโขงหรืออีก 8 แห่งในประเทศลาวส่วนอีก 2 แห่งอยู่ที่ชายแดนไทย - ลาวและอีกสองแห่งในกัมพูชา ในปี 2553 รัฐบาลลาวและไทยได้ตกลงที่จะสร้างเขื่อนไฮยะบุรีขนาด 1,285 เมกะวัตต์ขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขง โครงการนี้ดำเนินการโดย บริษัท ช. การช่าง และได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารไทยอีก 6 สถาบัน³⁰ ภายใต้การสนับสนุนหลักของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) เนื่องจากเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนพลังงานน้ำดังกล่าว แม้ว่าโครงการนี้ได้รับการถกเถียงกันอย่างมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นโครงการ เนื่องจากกระบวนการนี้เรียกว่า "การให้คำปรึกษา" ไม่ได้ได้รับการดำเนินการอย่างสมบูรณ์หรือในการปรึกษาหารือสาธารณะเสร็จสิ้น

นอกจากนี้ การศึกษาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อปี 2553 แสดงให้เห็นว่าหากเขื่อนไฮยะบุรียังคงดำเนินต่อไปก็จะมีเขื่อนอีกกว่า 10 แห่งในแม่น้ำโขง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า 40 ล้านคนในทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา เวียดนาม และลาว ในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของสถาบันการเงิน หรือธนาคารไทยแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนไฮยะบุรีนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารแต่ละแห่งมีนโยบายกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สามารถดูรายละเอียดได้จากรายงานเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร

³⁰ The six Thai Commercial banks include (i) Siam Commercial Bank (ii) Kasikorn Bank (iii) Bangkok Bank (iv) Krung Thai Bank (v) Tisco (vi) the Export-Import Bank of Thailand (EXIM)

ธุรกิจของแต่ละสถาบันการเงิน กล่าวคือธนาคารกสิกรไทยมีการวางนโยบายชัดเจนว่าธนาคารจะดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยความยุติธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และธนาคารส่งเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่ธนาคารไทยพาณิชย์มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจคือ การดำเนินธุรกิจธนาคารด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้ความสำคัญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และให้ความร่วมมืออย่างสม่ำเสมอรวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมและจะปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมโดยปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียต่อชุมชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณานโยบายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของธนาคารกรุงเทพ พบว่า ธนาคารกรุงเทพได้กำหนดว่า ธนาคารสนับสนุนมาตรการและแนวปฏิบัติที่ดีในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม หลักจรรยาบรรณและหลักจริยธรรมทางธุรกิจ ในขณะที่ธนาคารกรุงไทยได้กำหนดถึงการตระหนักถึงความสำคัญของสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกันเพื่อลดหรือขจัดผลกระทบด้านลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินธุรกิจของธนาคารอันอยู่ภายใต้หลัก Seven Principles of Good การกำกับดูแลกิจการที่ดี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าธนาคารไทยทั้ง 4 แห่งมีนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารไทยพาณิชย์มีส่วนงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมที่มุ่งเน้นการทำบุญ การพัฒนาชุมชน ขณะที่ธนาคารกสิกรไทยพยายามจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจด้วยเมตริก GRI³¹ แต่หลักการวางไว้อย่างถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติไม่ครอบคลุมทุกกรณี เนื่องจากแม้ว่าจะมีรายงานจากหลายหน่วยงานออกมารายงานถึงผลกระทบด้านที่จะเกิดขึ้น หากมีการสร้างเขื่อนขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาสังคม (Asia Forum for Human Rights and Development) คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) รวมถึงการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน³² ซึ่งอ้างถึงว่าโครงการมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนโดยอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนในประเทศ

³¹ Niki West “Corporate Social Responsibility in Mekong Hydropower Development”, 1-5

³² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยมีมติยุติการตรวจสอบประเด็นดังกล่าว เนื่องจากผู้ร้องได้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังศาลปกครองและศาลปกครองมีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 ในการประชุมครั้งที่ 32/2558 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558

เพื่อนบ้านของลาว และประเทศไทย ได้แก่ กัมพูชาและเวียดนาม เนื่องจากกัมพูชาและเวียดนาม จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติทั้งสองประเทศได้รับข้อมูลเพียงเล็กน้อย และยังไม่ได้รับคำปรึกษา อย่างเต็มที่ หรือได้รับความยินยอมในการก่อสร้างโครงการดังกล่าวซึ่งถือว่าขัดต่อกฎหมายระหว่าง ประเทศและตราสารอื่นด้านสิทธิมนุษยชนอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ หลักการที่ระบุไว้ในความตกลงเรื่อง ความร่วมมือสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995) เรื่อง กระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง รวมถึงหลักการที่สำคัญในกฎหมาย สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้แก่หลักการสมัครใจ ล่วงหน้า และการได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ (Free, Prior and informed consent)

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปล่อยให้โครงการสร้างเขื่อนยังคงเดินหน้าโดยมีข้อกล่าวอ้างและ เหตุผลจากทางธนาคาร เช่น ธนาคารมิใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม จึงรับฟังข้อมูลจาก หน่วยงานศึกษาที่เป็นอิสระ ธนาคารไม่เห็นว่ามีประเทศอื่นใดในกลุ่มแม่น้ำโขงทำการท้วงติงหรือ คัดค้านการสร้างเขื่อน เป็นต้น³³

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ความเข้าใจเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ในกลุ่ม ประเทศอาเซียนยังคงพัฒนาต่อไป และมีแนวโน้มว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ อาจจะง่ายที่จะถูกละทิ้งและเพิกเฉย เนื่องจากไม่มีสภาพการบังคับใช้ที่แน่นอนและชัดเจน ทั้งนี้ การสร้างสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายเพื่อควบคุมองค์กรธุรกิจเป็นเรื่องยากเช่นกัน โดย หนึ่งในอุปสรรคสำคัญคือหลักการภายใต้เรื่องของวิถีแห่งอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า จำต้องมีการทำความเข้าใจและทบทวนความหมายที่แท้จริงของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก อาเซียน โดยหลักการดังกล่าวควรจะทำให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกในการแทรกแซงกิจการภายในของ รัฐอื่นใดได้หากมีข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นภายในรัฐ นั้น และปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบและแผ่ขยายไปยังรัฐสมาชิกอื่นโดยรอบ ซึ่งในกรณีการ

³³ ธรรมชาติข้ามพรมแดนจากการลงทุนในภูมิภาค จาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย(เมียนมา), โครงการเขื่อนไซยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อย และจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอไดเนนเจอร์ (กัมพูชา). โดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย. 2560, 24.

สร้างเขื่อนไซยะบุรีนั้น แม้ว่าเขื่อนจะสร้างในที่ประเทศลาว แต่ผลกระทบได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ส่งผลให้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการที่ถือปฏิบัติภายใต้แนวคิดวิถีแห่งอาเซียน ไม่สามารถนำมาปรับใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และกลับกลายเป็นอุปสรรคและข้ออ้างของประเทศสมาชิกในการปฏิเสธความรับผิดชอบอันเกิดจากผลกระทบจากการสร้างเขื่อนไซยะบุรี

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวจากแง่มุมสิทธิมนุษยชน Dr.Oliver De Schutter ในฐานะนักวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านสิทธิมนุษยชนได้ให้ความเห็นในหลักการตีความของการขยายเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐว่า การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนอกอาณาเขตสามารถกระทำได้อย่างได้พื้นฐานของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน³⁴ แต่ด้วยข้อจำกัดในปัญหาเรื่องการตีความทำให้หลักการวิถีแห่งอาเซียนถูกถือเป็นข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดที่รัฐสมาชิกทั้งหมดถือปฏิบัติเรื่อยมา³⁵ อีกทั้งข้อบังคับ Equator Principles ดังกล่าวไม่ได้รับลงนามจากสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ทั้ง 6 แห่งทำให้การดำเนินโครงการขนาดใหญ่เพื่อพัฒนาโครงการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเกิดช่องว่างในการแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุนี้เอง ธุรกิจและสิทธิมนุษยชนจึงต้องมีการปรับใช้หลักการตาม UNGPs เพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องมือความรับผิดชอบต่อองค์กรเพื่อจัดการกับการละเมิดธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเน้นให้รัฐมีบทบาทหลักในการป้องกันการล่วงละเมิดทางสิทธิมนุษยชนโดยบุคคลที่สาม รวมทั้งจัดช่องทางในการเยียวยาที่เป็นธรรมในขณะที่ประเทศไทย การจัดทำแผนดำเนินการแห่งชาติ (National Action Plan - NAP) นั้นเกิดขึ้นจากความริเริ่มของรัฐบาลที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญ จำเป็น และเร่งด่วนในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการประกอบธุรกิจ สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลถึงแนวทางการจัดตั้งกลไกหรือกำหนดภารกิจเพื่อกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทยให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนโดยนำหลักการ UNGPs มาเป็นกรอบในการดำเนินการ ในวันที่ 23 สิงหาคม 2561 แผนปฏิบัติการระดับชาติฯ ภายใต้การดูแลของกรมคุ้มครองสิทธิได้ออกมาในรูปของร่างเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างฉบับดังกล่าวโดยสรุปเป็นประเด็นเร่งด่วนที่เห็นว่ารัฐควรจะ

³⁴ The Home State Duty to Regulate the Human Rights Impacts of TNGs Abroad: A Rebuttal, Business and Human Right Journal, 2561 (พิมพ์ครั้งที่3), 49.

³⁵ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยรัฐบาลมาต่อกลุ่มชาติพันธุ์โรฮิงญา ถือเป็นหนึ่งในเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนในการปรับใช้หลักการไม่แทรกแซงในมุมมองที่เปลี่ยนไป

ดำเนินการก่อนในขั้นต้นประกอบด้วย 4 ประเด็นได้แก่ 1) ประเด็นด้านสิทธิแรงงาน 2) ประเด็นที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) การปกป้องนักปกป้องสิทธิ และ 4) ประเด็นการลงทุนระหว่างประเทศ³⁶

แม้ว่าหลักการของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจและ UNGPs ยังอาจถือได้ว่ามีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างอ่อน แต่การบังคับใช้ UNGPs ผ่าน NAP ก็ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจนกว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ เนื่องจากหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจมุ่งเน้นเรื่องความสนใจขององค์กรธุรกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะในบริบทของอาเซียน เป็นการปรับใช้ในลักษณะของการกุศโลบายและสร้างภาพลักษณ์องค์กรมากกว่าการก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจเพื่อให้เคารพสิทธิมนุษยชนจริงๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีความพยายามระหว่างประเทศที่จัดทำ ข้อบังคับตามกฎหมายเพื่อให้บริษัทรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยชี้ว่า “Zero Draft on Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporation and other business enterprises”

ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับใช้สนธิสัญญาเพื่อเอาผิดต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะข้ามพรมแดนนั้น อาเซียนได้มีการจัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยผลกระทบของหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) โดยที่ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควัน ลงนามรองรับโดยรัฐบาลของ 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2545 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ข้อตกลงนี้เป็นการจัดการระดับภูมิภาคแห่งแรกของโลกที่มีผู้ออกมตรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกันในการจัดการกับปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากไฟป่า นอกจากนี้ยังเป็นแบบอย่างระดับโลกในการจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดน แม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะขาดสภาพบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ทรสารดังกล่าวก็ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของอาเซียนในการพยายามที่จะเอาผิดต่อรัฐที่ก่อให้เกิดการละเมิดข้ามพรมแดน สะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ของการเกิดขึ้นของตราสารทางกฎหมายเพื่อเอาผิดต่อบริษัทหรือรัฐ

³⁶ UN Human Rights Council, *Protect, respect and remedy : a framework for business and human rights : report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, John Ruggie, 7 April 2008, A/HRC/8/5, available at: <https://www.refworld.org/docid/484d2d5f2.html> [accessed 28 June 2019]

ในกรณีที่เกิดความเสียหายข้ามพรมแดนและสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังเช่นกัน

5. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวข้างต้นเรื่องของข้ออ่อนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ
ในบริบทอาเซียน และการปรับใช้หลักการไม่แทรกแซง (non- intervention) ในฐานะส่วนหนึ่ง
ของหลักวิถีของอาเซียน (ASEAN ways) จนนำไปสู่ความพยายามในการปรับใช้หลัก UNGPs และ
NAP ผ่านกรณีศึกษาเขื่อนไซยะบุรี สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการบังคับใช้ตราสารที่ค่า
บังคับเพื่อให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน เนื่องจากความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ
นั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างที่ควรจะเป็น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากมีตราสารที่มีสภาพบังคับเพื่อเอา
ผิดกับภาคเอกชนที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะก่อให้เกิดการพัฒนาในทางกฎหมายระหว่าง
ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ถือเป็นประเทศแรกของโลกในการมีสนธิสัญญาเอาผิดกับรัฐในการ
กระทำละเมิดข้ามพรมแดน ได้แก่ การบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยผลกระทบของหมอกควัน
ข้ามพรมแดน

ในบริบทอาเซียนนั้น ถือได้ว่าอาเซียนพยายามปรับใช้ข้อบังคับอย่างอ่อนทางกฎหมาย
ในฐานะหนึ่ง กลไกขับเคลื่อนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในการดำเนินธุรกิจในเรื่อง
ของกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคด้านสิทธิมนุษยชน ได้มีการก่อตั้ง ASEAN
CSR Network มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของภาคธุรกิจเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของธุรกิจ
แต่ความพยายามในการใช้หลักการดังกล่าวถูกจำกัดโดย 2 หลักการที่ได้กล่าวอ้าง ด้วยเหตุนี้
หลักการวิถีแห่งอาเซียนจะต้องตีความในบริบทที่กว้างขึ้นและเปลี่ยนไป

References

- Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin. Accessed June 26, 2019.
<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>
- ASEAN CSR Network. Annual Report 2015, Accessed <http://www.asean-csr-network.org/c/about-us/annual-report>.
- ASEAN, Sekretariat. "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia." 1976.
- Asian Forum for Human Rights and Development. Corporate Social Responsibility in ASEAN Needs to Emphasize. "Responsibility" Available at: <https://www.forum-asia.org/?p=12822>
- Center for Transboundary Legal Development. Company-Community Conflicts: The Effectiveness of Outcomes of Non-Judicial Conflict Resolution. An Exploratory Report. The Netherlands: Tilburg University, 2013.
- Chor Karn Chang Public Company Limited. สารสนเทศของบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด [Document of the Chor Karn Chang Public Company Limited., Financial Support to Xayaburi Power Co., Ltd.] 16 May 2016. Accessed June 26, 2019]
<http://www.ck.listedcompany.com/newsroom/160520162012220239T>. (in Thai).
- Corporate Social Responsibility Initiative. Right-Compatible Grievance Mechanisms: A Guidance Tool for Companies and Their Stakeholders John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2008.
- Felice, Damiano de. "Challenges and opportunities in the production of business and human rights indicators to measure the corporate responsibilities", 2015.

Focus on the Global South. “Civil Society Statement on Corporate Accountability in ASEAN”, Accessed 13 November 2012 <https://focusweb.org/civil-society-statement-on-corporate-accountability-in-asean/>

Foundation for Ecological Recovery. “แม่น้ำโขงสายน้ำแห่งชีวิตแหล่งพึ่งพิงของชุมชน” [The Mekong River, the river for life and the community]. Thailand Ame Trandem, “Xayaburi Dam” International Rivers. Accessed <https://www.internationalrivers.org/campaigns/xayaburi-dam>

Middleton, Carl & Pritchard, Ashley. “Corporate Accountability in ASEAN: A Human Right-Based Approach”, Asian Forum for Human Rights and Development, 2013.

Middleton, Carl. “ASEAN: How About Accountability beyond Borders?” <http://www.aseannews.net/asean-accountability-beyond-borders/Nature> Explorer, 2011. (in Thai)

Prasam Marukpitak, วิฤติแม่น้ำศึกษากรณีเขื่อนไซยะบุรี. [The Crisis of the River from the case of Xayaburi Dam]. Bangkokbiznews, 2011. (in Thai)

Petcharamesree, Sriprapha. "The ASEAN human rights architecture: its development and challenges." (2013).

Pleawtree Witvate. CK expecting to sign a contract for the Xayaburi Dam in this March 2011 after having requested for loan from 4 huge banks”. Accessed November 17, 2010. <https://www.ryt9.com/s/iq10/102953>

Ramasasthy, Anita, Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability (2015). Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015); University of Washington School of Law Research Paper No. 2015-39.

Rangsan Thanaponphan, *ฉันทมติวอชิงตัน* = *Washington Consensus* [Washington Consensus] Bangkok: Kobfai, 1995. (in Thai).

Ruggie, John. "Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights." *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 3.2 (2008): 189-212.

Sarinee achavanuntakul. . *นับต่อธนาคารเจ้าหนี้ กรณีศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีไชยะบุรี / ประชาชน 2.0*. [Toward the Creditor Bank: The Hearing of the Administrative Court on Xayaburi Case / People 2.0] July 10, 2004. Accessed June 26, 2019. <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/592343> (in THai).

Thai Extra-Territorial Obligations Working Group: ETO Watch, ธรรมชาติข้ามพรมแดนจากการลงทุนในภูมิภาคจาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (เมียนมา), โครงการเขื่อนไชยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอดอยเญยร์ (กัมพูชา) [Extra-territorial Governance from investments in 5 projects: Dawei Special Economic Zone in Myanmar, Xayaburi Dam in Laos, Pak Beng Dam in Laos, Heinda Mine in Myanmar and the sugar cane farming and establishment a sugar manufacturer called Odoyenger Company in Cambodia] 2017. 7-8. (in Thai)

ThaiPublica (blog). *เสวนาการเงินที่ยั่งยืน (1) : ‘สู่การธนาคารที่ยั่งยืน บางบทเรียนของธนาคารไทย’,* [Talk on the Sustainable Finance (1): [Toward the Sustainable Finance: Some Lessons of Thai Banks.] August 28, 2015. Accessed June 26, 2019. <https://thaipublica.org/2015/08/sustainable-banking-1/>.

The National Human Rights Commission of Thailand. *รายงานผลการพิจารณาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ 1171/2558* [Report no. 1171/2558 on the result of the consultation upon the National Human Rights Commission of Thailand]. 2015 (in Thai).

The Stock Exchange of Thailand. "Stock Price". Accessed January 6, 2019. <https://marketdata.set.or.th/mkt/sectorquotation.do?sector=BANK>

UN Human Rights Council, *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights: Report of the Special Representative of the Secretary-*

General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie, 7 April 2008, A/HRC/8/5.
accessed 28 June 2019.

United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI,

United Nations, CSR and Developing Countries what scope for government action?,

Sustainable Development, *Innovation Brief*. (1 February 2007), 1.

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no1.pdf>

West, Niki. Corporate social responsibility in Mekong hydropower development.
2013.

ไม่รู้จักฉัน ไม่รู้จักเธอ : คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะจังหวัดเชียงใหม่
A Stranger Me, a Stranger You: The invisible Men in Public Spaces
in Chiang Mai

เขมชาติ ตันบุญ

นักวิจัยอิสระ

Khemmachart Tonboon

Independent Researcher

E-mail : Namnao_k@hotmail.com

Received: September 9, 2018; Revised: November 28, 2018; Accepted: December 3, 2018

บทคัดย่อ

คนไร้บ้านเป็นบุคคลที่ใช้พื้นที่สาธารณะในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยใช้พื้นที่เพื่ออาศัยพักผ่อนและใช้ทำมาหากิน ซึ่งมักถูกคนทั่วไปมองว่าเป็นคนที่ก่อให้เกิดภาระต่อสังคม และเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมต่างๆ แต่แท้จริงแล้วคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิ และเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ สวัสดิการและหลักประกันด้านต่างๆ

ในการสำรวจประชากรคนไร้บ้านเชียงใหม่ พบว่าภูมิหลังของคนไร้บ้านเชียงใหม่อยู่ในเขตภาคเหนือและมีสาเหตุการกลายมาเป็นคนไร้บ้านมาจากปัญหาทะเลาะกับคนในครอบครัว และต้องการชีวิตอิสระ ทั้งนี้ คนไร้บ้านเชียงใหม่มีความต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ และความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินของคนไร้บ้าน

อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาของคนไร้บ้านจะมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน โดยหน่วยงานภาครัฐจะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีและให้อาศัยชั่วคราวในศูนย์คนไร้ที่พึ่ง รวมถึงองค์กรฝ่ายต่างๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา เป็นต้นจะเป็นฝ่ายสนับสนุนให้คนไร้บ้านรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายในการผลักดันแก้ไขปัญหาคอนไร้บ้าน สิ่งสำคัญในการจัดการปัญหาคอนไร้บ้านคือการปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติที่มีต่อคนไร้บ้าน ผู้มีชีวิตในพื้นที่

สาธารณะในฐานะเพื่อนมนุษย์ ไม่ได้เป็นปัญหาของสังคม ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ: คนไร้บ้าน, พื้นที่สาธารณะ, ระเบียบ

Abstract

Homeless people are those who organize daily life in public spaces for living as well as making a living from it. They are often considered burdens on society and are conflated with criminality. In fact, homeless people are the group that is risky to face with violation of the rights and exclusion from the rights to adequate public services, social welfare, and various dimensions of social security.

Regarding a survey on homeless people in Chiang Mai, it found that demographic background of homeless people is based on the northern region of Thailand and the causes of transformation to be homeless people are the problems of family breakdown and the need to live an independent life. Also, homeless people in Chiang Mai demand the basic necessities of life in public spaces and security for their lives and processions.

However, to manage the problem of homeless people will be a cooperation from state institutions and other organizations that will help and lift up the quality of life of homeless people. The state institutions will implement relating laws to improve quality of life of homeless people and provide temporary shelters while other organizations such as NGOs, intellectuals, and educational institutions will be the supporters for homeless people for gathering to create connections that will push forward the solutions for homeless people's problems. The significant point in managing the problem of homeless people is to change the perception on homeless people who live in public spaces and treat them as human, not burdens on society, who need protection on right to basic rights and equality of treatment (social security)

Key words: homeless people, public spaces, homeless regulations

บทนำ

“...เวลานี้มีคนบางจำพวกที่ปรากฏว่ามีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างใด และไม่มีหลักแหล่งที่อาศัยนอนตามศาลาวัดบ้างตามโรงบ่อนบ้างโดยมากเป็นคนที่เป็นคนประพฤติชั่ว ฉกชิงวิ่งราวลักทรัพย์ของสาธารณชนต้องรับพระราชอาญาคนละหลายๆ ครั้งก็มี คนจำพวกเหล่านี้สมควรที่จะมีที่ตัดสินทานให้กลับเป็นคนประพฤติดี ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนต่อไปจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไป ดังนี้

...ผู้ใดต้องการว่ากระทำความผิดต่อกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๐ และปรากฏแก่ศาลว่าเป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยประการใดแล้วผู้นั้นไม่สามารถที่จะหาประกันที่มีหลักฐานมาให้ศาลได้นี้ให้ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมืองและให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการมีกำหนดตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๕ ปี แทนการลงโทษจำคุกก็ได้ ...”

พระราชบัญญัติตัดสินทานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127

จากถ้อยคำในพระราชบัญญัติตัดสินทานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 แสดงให้เห็นว่าคนจรจัดที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะมีมาตั้งแต่ในอดีตและถูกรัฐมองว่าเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการทำให้เกิดอาชญากรรมและเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางที่ไม่ดี อีกทั้งบทลงโทษการเป็น คนจรจัดที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะถึงขั้นถูกขับไล่ออกไปอยู่หัวเมืองอื่นแสดงให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับคนจรจัดที่เป็นผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้บ้าน¹ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 แต่ในระดับการบังคับใช้กฎหมายพบว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดสถานะและการแก้ไขปัญหาคคนไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน เช่น ความทับซ้อนสถานะของคนไร้บ้านที่อาจเป็นทั้งผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ เก็บของเก่า เก็บขยะ

¹ คำว่า “คนจรจัด” “คนเร่ร่อน” “คนไร้ที่พึ่ง” และ “คนไร้บ้าน” มีความหมายอย่างกว้างในลักษณะที่เป็นผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและพักอาศัยในพื้นที่สาธารณะแต่ความหมายอย่างแคบนั้นจะขึ้นอยู่กับการให้ความหมายและการนิยามตามบทบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้นในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” หมายถึงเฉพาะผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัยชั่วคราวหรือทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะและหมายรวมถึงคนไร้บ้านในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

และขอทาน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐต่อคนไร้บ้านมักถูกเหมารวมให้เป็นกลุ่มขอทานและถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติขอทานโดยการควบคุมตรวจสอบและส่งไปอยู่ในศูนย์คุมครองคนไร้ที่พึ่งโดยไม่ได้รับความสมัครใจของคนไร้บ้านแต่อย่างใดซึ่งคนไร้บ้านบางคนไม่ต้องการที่จะไปพักอาศัยในศูนย์คุมครองคนไร้ที่พึ่งเพียงแต่ต้องการที่พักชั่วคราวเพื่อนอนหลับอาบน้ำ ชักผ้าเท่านั้น²

การทำความเข้าใจสภาพปัญหาและลักษณะตัวตน การดำเนินชีวิตของคนไร้บ้านจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านในระยะยาว การใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาคนไร้บ้านให้ครอบคลุมทุกมิติ ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงจะศึกษาและทำความเข้าใจสภาพปัญหาคนไร้บ้านและสถานการณ์คนไร้บ้านในจังหวัดเชียงใหม่รวมถึงการศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายกับคนไร้บ้านเพื่อหาแนวทางการจัดการปัญหาคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

1. คนไร้บ้าน คือใคร?

1.1 เมื่อ “บ้าน” ที่ไม่ใช่ “บ้าน” จึงเข้าสู่วังวนคนไร้บ้าน

เมื่อพูดถึงบ้านหลายๆ คนคงนึกถึงบ้านที่เป็นสถานที่ที่มีโครงสร้างทางกายภาพหรือความสัมพันธ์ของคนในบ้านแต่สำหรับบ้านในมุมมองของคนไร้บ้านแล้วมันแฝงนัยความหมายอยู่ 2 ประการ คือ 1) พื้นที่หรือความสัมพันธ์ในครอบครัว/ญาติพี่น้องที่คนไร้บ้านเคยอาศัยอยู่ร่วมกัน และ 2) พื้นที่ที่คนไร้บ้านอยู่แล้วรู้สึกปลอดภัยซึ่งบ้านในความหมายอย่างหลังไม่จำเป็นต้องเป็นบ้านที่มีโครงสร้างทางกายภาพอาจจะเป็นเก้าอี้ในสวนสาธารณะ หน้าร้านสะดวกซื้อ โต๊ะสาธารณะ ป้ายรถประจำทาง หรือริมทางเท้า การให้ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านจึงย่อมมีความแตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับว่าสิ่งใดหรือสถานที่ใดทำให้คนไร้บ้านรู้สึกปลอดภัยและอยู่อย่างอิสระ³

² ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2560), 5-24 ถึง 5-25.

³ ถุทธิรงค์ จุฑาพถุฒิกรและคณะ, ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน, *วารสารศิลปการ* 8, ฉ.1 (2558): 1450-1460.

การออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะของคนไร้บ้านอาจมีการดำรงชีวิตอย่างยากลำบาก ไม่มีห้องน้ำ ไม่มีอาหาร ไม่มีห้องส่วนตัว และไม่มีอาชีพมั่นคง คนไร้บ้านที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ กลับมองว่าบ้านไม่จำเป็นต้องมีเสา หลังคา ฝาผนัง ขอเพียงเป็นสถานที่ที่คนไร้บ้านมีความเป็นอิสระและความปลอดภัยทางความรู้สึกก็พอ⁴ ซึ่งเป็นมุมมองคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านกลุ่มที่รักอิสระต้องการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะแต่ยังมีคนไร้บ้านอีกกลุ่มที่ประกอบอาชีพและอาศัยในศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน คนไร้บ้านกลุ่มนี้กลับมองว่า “บ้าน” ในแง่ของการรวมกลุ่มและการอยู่เป็นชุมชน เกิดจากการปรับเปลี่ยนความหมายของบ้านที่เป็นทางกายภาพให้เข้ากับการพักพิงในศูนย์พักพิง คนไร้บ้านผนวกกับความคาดหวังความต้องการมีบ้านถาวรของคนไร้บ้านซึ่งการให้ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านในศูนย์พักพิงฯ แสดงให้เห็นถึงความหมายของบ้านใน 3 มิติ คือพื้นที่ของการใช้อำนาจควบคุม, พื้นที่ที่แสดงถึงครอบครัวและพื้นที่ในการแสดงความรู้สึกและตัวตน ความรู้สึกเป็นเจ้าของ⁵

1.2 จุดเริ่มต้น ...คนไร้บ้าน...

ก่อนที่จะเข้าสู่สภาวะไร้บ้าน คนไร้บ้านก็เคยมีบ้านที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งแต่เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างคนในบ้านไม่เอื้อต่อการอยู่อาศัยแล้วคนไร้บ้านจึงเลือกที่จะออกมาอาศัยอยู่ข้างนอกในพื้นที่สาธารณะ การเข้าสู่สภาวะไร้บ้านเป็นสภาพของคนที่ไม่ได้อยู่หรือผู้ที่ไม่สามารถหาที่อยู่เป็นของตนเองได้ซึ่งการให้ความหมายของการไร้บ้านในแต่ละสังคมวัฒนธรรมจะมีคำเรียกต่างกันแต่มีความหมายไปในทางเดียวกัน คือ การอยู่เพียงลำพังไม่มีบ้านอาศัย เช่น ลาตินอเมริกาเรียกการไร้บ้านว่า “วิน เทโซ” ในประเทศญี่ปุ่นเรียกว่า “ฟูโรชะ (Furousha)” และ ในประเทศฟิลิปปินส์เรียกเป็นภาษาตากาล็อกว่า “Yagit” หมายถึงคนที่ไม่มียานพาหนะ⁶ เป็นต้น

งานศึกษาของบุญเลิศ วิเศษปรีชา ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุหลักที่เป็นจุดเริ่มต้นให้คนหลายๆ คนต้องกลายมาเป็นคนไร้บ้าน จุดเริ่มต้นที่ว่่านั้นจะเกิดจากความเปราะบางของสถาบันครอบครัว การขาดการสนับสนุนจากเครือญาติเพื่อให้พ้นจากวิกฤตในชีวิต เช่น ตกงาน พ้นโทษจากคุก หรือ

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ ญานิกา อักษรนำ, “พลวัตความหมายคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 1-7.

⁶ ประชาไท, “Asean Weekly : ชีวิตคนไร้บ้านในมะนิลา,” *สำนักข่าวประชาไท*, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2013/09/48828>

การผัดหวังในชีวิต จึงต้องเข้าสู่สภาวะไร้บ้านกลายเป็นคนไร้บ้าน⁷ และต้องใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ทั้งนี้สาเหตุที่ทำให้คนหลายคนเข้าสู่สภาวะไร้บ้านอาจเกิดจากกรณีที่บุคคลนั้นเจ็บป่วยทางกาย พิกการ หรือเป็นผู้มีปัญหาทางจิตและไม่ต้องการเป็นภาระของญาติพี่น้อง จึงตัดสินใจออกมาใช้ชีวิตนอกบ้านหรือเกิดจากกรณีบุคคลนั้นเข้ามาทำงานในเมืองแต่ไม่มีที่พักอาศัยจึงอาศัยพักชั่วคราวในพื้นที่สาธารณะจนทำให้เข้าสู่สภาวะไร้บ้าน⁸

กลุ่มคนไร้บ้านมีลักษณะการใช้ชีวิตและความต้องการที่หลากหลายทั้งในแง่ทางสังคม ทางกายภาพ และทางจิตใจ โดยลักษณะการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านจะประกอบด้วย 2 กลุ่ม หลักๆ คือ 1) คนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ เป็นคนไร้บ้านที่รักอิสระ ดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่สาธารณะ เพื่ออาศัยพักพิงและสร้างอาณาเขตชั่วคราว และ 2) คนไร้บ้านที่ประกอบอาชีพและอาศัยในศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน⁹ แม้คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มจะมีลักษณะการใช้ชีวิตที่แตกต่างกัน แต่คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มก็ยังมีความต้องการร่วมกัน คือ การให้ความสำคัญต่อการกอบกู้ตัวตน และการให้คุณค่าแก่ตัวเองจากสายตาผู้อื่น คนไร้บ้านก็อยากจะหลุดพ้นจากวังวนสภาวะไร้บ้าน แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะคนไร้บ้านมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสูญเสียต้นทุนทางสังคมส่งผลทำให้คนไร้บ้านมีโอกาสจำกัดที่จะกลับมาใช้ชีวิตเป็นคนมีบ้านได้¹⁰

1.3 คนไร้บ้าน คือ ใคร?

“คนไร้บ้าน” เป็นคำที่ถูกนำมาใช้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งมักจะมี ความทับซ้อนและความสับสนของ ความหมายระหว่างคำว่า “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การให้คำนิยามผ่านมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ และฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านซึ่งนิยามความหมายแตกต่างกันไปตามบริบทสังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1) คนไร้บ้านในสายตาของหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน ได้มีการให้ความหมายและทำความเข้าใจปฏิบัติงาน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคนไร้บ้านจะเห็นได้จากสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

⁷ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : ฟาเดียวกั้น, 2560), 51-67.

⁸ สุธารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), 20 – 21.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 20-21.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 117-127.

(สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้ให้ความหมายคำว่า “บุคคลเร่ร่อน” หมายถึง ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะและมีความหมายครอบคลุมถึงคนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน คนไร้บ้าน ทั้งนี้ มักจะให้ความหมายคนเร่ร่อนควบคู่ไปกับคนไร้บ้านเนื่องจากมีความสับสนไหลของสถานะคนเร่ร่อนและคนไร้บ้านซึ่งส่วนใหญ่ของคนเร่ร่อนมักไร้บ้านและคนที่ไร้บ้านมักเร่ร่อนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง¹¹ และ สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นิยามว่า “คนเร่ร่อน ไร้บ้าน” หมายถึง 1) บุคคลที่ขาดผู้อุปการะไม่มีที่อยู่อาศัย พักหลับนอนในที่สาธารณะ อาจมีสภาพร่างกายจิตใจปกติหรือไม่ปกติก็ได้ ไม่ได้ประกอบอาชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ไม่มีเครื่องมือในการขอทาน 2) บุคคลที่เร่ร่อน เนื่องจากอพยพเข้าไปประกอบอาชีพในเมืองกลายเป็นบุคคลเร่ร่อนชั่วคราว พักหลับนอนในที่สาธารณะ เป็นคนเร่ร่อนไร้บ้านเพื่อการประกอบอาชีพหารายได้แต่เร่ร่อนเนื่องจากไม่มีที่พักอาศัยและไม่ได้เป็นขอทาน

ทั้งนี้ยังมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติบังคับใช้กับ “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” เป็นการเฉพาะ แต่จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ขอบเขตของคำนิยาม “คนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ด้วย ซึ่งกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ทำให้คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะอยู่ในความหมายของคนเร่ร่อน และกลุ่มบุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว กล่าวคือ คนเร่ร่อน หมายถึงบุคคลสัญชาติไทยที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมมาอยู่ในที่สาธารณะ หรือมาใช้ชีวิตแบบครอบครัวใหม่ในที่สาธารณะและทั้งสองกลุ่มอาจจะย้ายที่พักไปเรื่อยๆ หรืออาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อดำรงชีวิตประจำวันในพื้นที่สาธารณะนั้นๆ และบุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว หมายถึงบุคคลสัญชาติไทยที่มาทำภารกิจบางอย่างและไม่มีที่พักอาศัย ไม่มีเงินเช่าที่พัก

การให้ความหมายคนไร้บ้านในมุมมองของเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะให้ความหมายและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีการบูรณาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบ เช่น คนไร้บ้านมีร่างกายพิการ มีอาชีพ

¹¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การศึกษา สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, *การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส*, เอกสารการประชุมสภานิติบัญญัติ ประจําวันที่ 20 มิถุนายน 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1435217194.docx

เก็บของเก่า รับจ้างทั่วไป และขอทาน พักอาศัยชั่วคราวบนทางเท้าจะใช้ค่านิยามของกฎหมายฉบับใดในการบังคับใช้กับคนไร้บ้านดังกล่าว ขอบเขตและความชัดเจนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านจึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน

2) คนไร้บ้านในสายตาของฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านซึ่งพยายามให้ความหมายและขอบเขตสถานะทางกฎหมายของคนไร้บ้านจากการเข้าไปทำงานร่วมกับคนไร้บ้านจะเห็นได้จากคณะทำงานด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคมแก่คนไร้บ้านได้นิยามว่า “คนไร้บ้าน หมายถึงคนที่ไม่มียู่อาศัยเป็นของตนเอง ไม่มีงานทำเป็นหลักแหล่งไม่สามารถจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยได้ หลับนอนในที่สาธารณะ เช่น ริมทางเท้า ทางรถไฟ ได้สะพาน ใต้ทางด่วน”¹² มูลนิธิอิสรชนได้จัดกลุ่มผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะไว้ 13 กลุ่ม¹³ และได้ให้ค่านิยามคนไร้บ้านก็เป็นกลุ่มหนึ่งในกลุ่มผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ กล่าวคือ คนไร้บ้าน คือบุคคลที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะหรือบนท้องถนนเป็นที่พักอาศัยอันเนื่องมาจากการถูกไล่ที่ที่ดินที่เป็นที่พักอาศัย ไม่มีที่ดินทำมาหากิน และ คนไร้บ้าน คือบุคคลที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมที่ไม่สามารถอยู่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามจึงออกมาอยู่ตามที่สาธารณะหรือบุคคลใดที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมมาอาศัยที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อบำรงชีวิตประจำวันในที่สาธารณะนั้นๆ อีกทั้งมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้ให้คำจำกัดความของคนไร้บ้านว่า “กลุ่มคนจนในเมืองที่ยากลำบากที่สุด ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีครอบครัวให้พึ่งพิง อาศัยตามสถานที่ต่างๆ ในที่สาธารณะ”¹⁴ นอกจากนั้นงานวิจัยการสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้านและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้ให้ความหมายคนไร้บ้านว่าเป็นกลุ่มคนที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยหรือมีที่กำบัง (rootlessness) และสามารถพบได้

¹² นพพรณ พรหมศรี, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (คนไร้บ้าน) : กรณีการจัดศูนย์พักคนไร้บ้าน ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะ, (ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://humanset.org/index.php/action/life/homeless/18-2013-09-20-15-04-57>

¹³ มูลนิธิอิสรชน, “ความหมายของผู้ใช้ชีวิตที่สาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://issarachon.org/vision-mission-definition-thai/>

¹⁴ รณภูมิ สามัคคีคารมย์, “นิยามและมายาคติกับความเป็นจริงของคนไร้บ้านผ่านการสำรวจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร,” *วารสารวิจัยสังคม* 40, ฉ. 2 (2560): 155-188.

บนพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ที่ตอบสนองความต้องการของคนไร้บ้าน เช่น ศูนย์พักพิง หรือสถานที่แจกอาหาร และไม่อิงอยู่กับช่วงเวลาในการกลายเป็นคนไร้บ้าน¹⁵ ทั้งนี้ มีการเสนอคำนิยามคนไร้บ้านภายใต้โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มคนไร้บ้าน 2 ปี (พ.ศ. 2559 – 2560) โดยให้คำนิยามว่า “คนไร้บ้าน หมายถึงคนที่พักอาศัยในที่สาธารณะโดยมีเจตนาและพฤติกรรมการอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างชัดเจน เป็นกลุ่มคนที่ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในรูปแบบใดๆ ได้ ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นบ้านมาตรฐานหรือบ้านในสลัม ไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัย แม้แต่ห้องเช่าราคาถูก จำเป็นต้องหลบนอนตามที่สาธารณะ”

การกำหนดขอบเขตความหมายคนไร้บ้านของฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน มีความละเอียดอ่อนและทำให้เห็นความแตกต่างของคนไร้บ้านกับกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นการให้ความหมายคนไร้บ้านตามสภาพความเป็นจริงของการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะของกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามการให้ความหมายคนไร้บ้านทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ยังมีความหมายไม่ครอบคลุมคนไร้บ้านทุกกลุ่ม แม้แต่คนไร้บ้านก็ยังมีมุมมองและการให้นิยามความหมายสถานะของตนเองที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะแตกต่างกันไป¹⁶ แต่อย่างไรก็ตามคำว่า “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” จะมีความหมายอย่างกว้างในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ออกมาใช้ชีวิตและทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดำรงชีวิตประจำวัน ผู้เขียนจึงจะใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” ในขอบเขตความหมาย คนไร้บ้านผู้ที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการพักอาศัยชั่วคราว หรือการทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะ และคนไร้บ้านที่อาศัยในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

1.4 สภาพปัญหาคนไร้บ้าน

สภาพปัญหาคนไร้บ้านในสายตาของหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน มีประเด็นที่เห็นสอดคล้องกันว่าคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิและเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ สวัสดิการและหลักประกันด้านต่างๆ ซึ่งสภาพ

¹⁵ อนุธรรม พิทักษ์ธานิน และคณะ, การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่องภายใต้โครงการการสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้านและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2559), 22.

¹⁶ ข้อมูลจากการเข้าร่วมในการลงพื้นที่ที่สำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560 และการประชุมหรือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานต้นโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2559.

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้บ้านมีหลายประการ¹⁷ กล่าวคือ (1) ปัญหาการเข้าถึงสถานะทางกฎหมายของคนไร้บ้านเป็นปัญหาที่คนไร้บ้านไม่มีเอกสารแสดงตัวตนทางกฎหมาย เมื่อไม่มีเอกสารรับรองตัวตนทางกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ได้ (2) ปัญหาด้านสุขภาพของคนไร้บ้าน ภาวะความเจ็บป่วยของคนไร้บ้านมักมีอาการที่รุนแรงและมีการรักษาที่ซับซ้อนมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากคนไร้บ้านมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่อง (3) ปัญหาอาชญากรรมและการหาผลประโยชน์จากคนไร้บ้าน คนไร้บ้านถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกผลักไปสู่วงจรอาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งคนไร้บ้านจะตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และ (4) ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนไร้บ้าน การใช้ชีวิตของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะไม่อาจหลีกเลี่ยงถูกบังคับตามกฎหมายได้ คนไร้บ้านมีโอกาสที่จะถูกละเมิดสิทธิและเป็นผู้กระทำความผิด แต่คนไร้บ้านมักจะไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้เนื่องจากถูกจำกัดทั้งในด้านของต้นทุนในการเข้าถึงสิทธิไปจนถึงการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาคนไร้บ้านบางประการที่หน่วยงานภาครัฐมองต่างไปจากฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน กล่าวคือเมื่อมีประเด็นเรื่องความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือแม้กระทั่งภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานรัฐมักจะมองคนไร้บ้านคนไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรม¹⁸ จึงส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งเน้นการปราบปรามมากกว่าการคุ้มครองหรือส่งเสริมให้คนไร้บ้านเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

¹⁷ ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, 3-1 ถึง 3-4 และ คณะกรรมการการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส, เอกสารเผยแพร่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจําวันที่ 20 มิถุนายน 2558.

¹⁸ กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, “รัฐบาลตั้ง ‘กอด.’ แก้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งทั่วกรุง,” (12 มีนาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/744736> และ มติชนออนไลน์, “กวาดล้างคนเร่ร่อน และขอทาน รอบบริเวณท้องสนามหลวง,” (10 ตุลาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561 , https://www.matichon.co.th/local/crime/news_690840

2. คนไร้บ้านเชียงใหม่: คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะ

สถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่มีสภาพปัญหาพื้นฐานไม่แตกต่างจากคนไร้บ้านในพื้นที่อื่นจะเห็นได้จากงานสำรวจข้อมูลคนไร้บ้านเชียงใหม่ภายใต้โครงการสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พบว่าคนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่¹⁹ มีจำนวน 75 คน²⁰ อาศัยในพื้นที่สาธารณะ จำนวน 63 คน และอาศัยอยู่ในศูนย์คนไร้บ้าน จำนวน 12 คน ซึ่งคนไร้บ้านส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายและอยู่วัยกลางคน อายุ 40 – 59 ปี และรองลงมาจะอยู่ในช่วงวัยแรงงาน อายุระหว่าง 19-39 ปี นอกจากคนไร้บ้านผู้ชายแล้ว ยังพบว่าในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีคนไร้บ้านผู้หญิง จำนวน 8 คน อยู่ในช่วงวัยกลางคนและวัยสูงอายุ อย่างไรก็ตามสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ยังมีความแตกต่างจากคนไร้บ้านพื้นที่อื่นในเรื่องความหลากหลายทางชาติพันธุ์ทำให้คนไร้บ้านเชียงใหม่มีทั้งคนไทย ชนเผ่าชาติพันธุ์และคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนกว่าพื้นที่อื่นๆ เช่น การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้บ้าน หากเป็นคนไร้บ้านที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือไร้สัญชาติจะเข้าถึงสิทธิได้ยากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาโครงสร้างอายุของคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่แล้ว พบว่าคนไร้บ้านจำนวน 42 คน อยู่ในช่วงวัยกลางคน อายุ 40-59 ปี รองลงมาอยู่ในช่วงวัยแรงงาน อายุ 19-39 ปี จำนวน 22 คน และอยู่ในช่วงวัยผู้สูงอายุ อายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 10 คน²¹ แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือมีคนไร้บ้านผู้หญิงที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปีที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ การอยู่ในสภาวะไร้บ้านที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ คนไร้บ้านผู้หญิงจะมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมากกว่าคนไร้บ้านผู้ชายทั้งในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอายุของคนไร้บ้าน

¹⁹ ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และ ผู้เขียนจะใช้คำว่า “คนไร้บ้านเชียงใหม่” มีความหมายแทนคำว่า “คนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่”

²⁰ จำนวนคนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นจำนวนแรงงานที่สำรวจได้ในระยะเวลาที่ลงพื้นที่สำรวจประชากรคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจำนวนคนไร้บ้านที่สามารถสำรวจได้ แต่จำนวนดังกล่าวยังไม่ได้หมายถึงคนไร้บ้านทั้งหมดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เนื่องจาก ลักษณะการดำรงชีวิตของคนไร้บ้านที่ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง และมีความอิสระจึงเป็นข้อจำกัดของงานสำรวจคนไร้บ้านเชียงใหม่ ในบทความชิ้นนี้จึงจะใช้ตัวเลขจำนวนดังกล่าวเป็นตัวแทนของกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่

²¹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2560), 5

ส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยแรงงานและวัยกลางคนที่อยู่ในช่วงวัยที่สามารถใช้แรงงานในการทำงานมีกำลังในการทำงานหารายได้ ส่วนคนไร้บ้านวัยสูงอายุมีจำนวนไม่มาก อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) คนไร้บ้านสูงอายุได้เคลื่อนย้ายพื้นที่อาศัยไปที่อื่นที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและลักษณะของงานที่ผู้สูงอายุจะสามารถทำได้ หรือ 2) คนไร้บ้านมีอายุสั้นกว่าประชากรทั่วไป ซึ่งอายุเฉลี่ยของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะจะต่ำกว่าอายุเฉลี่ยของประชากรไทย (อายุเฉลี่ย 77-82 ปี) แต่ส่วนใหญ่คนในพื้นที่สาธารณะจะเสียชีวิตที่อายุประมาณ 40-50 ปี²² และสาเหตุการเสียชีวิตของคนไร้บ้านที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะทั้งที่เป็นผู้ป่วยทางกายและผู้ป่วยทางจิต ส่วนใหญ่เสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ โรคติดเชื้อ และการติดสุราเรื้อรัง²³

ลักษณะของคนไร้บ้านเชียงใหม่มีทั้งคนไร้บ้านหน้าใหม่ และคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำจึงทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ที่แน่นอนได้ คนไร้บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่คนเดียว จำนวน 57 คน และอาศัยอยู่ร่วมกับเพื่อนคนไร้บ้านจำนวน 14 คน แสดงให้เห็นถึงความรักอิสระและความเป็นส่วนตัวสูงของคนไร้บ้านที่ไม่ต้องการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น การพักอาศัยของคนไร้บ้านมักจะสัมพันธ์กับสถานที่ทำมาหากิน และจากมุมมองของคนทั่วไปจะมองว่าคนไร้บ้านต้องอยู่ในสถานที่เจียบสบ ลับตาคน ไม่มีผู้คนพลุกพล่าน แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วคนไร้บ้านจะเลือกสถานที่พักนอนนอนหลักในพื้นที่สาธารณะที่มีแสงสว่างเพียงพอและมีผู้คนพลุกพล่านเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งปัจจัยเงื่อนไขในการเลือกสถานที่พักนอนนอนหลักของคนไร้บ้าน คือ อยู่ใกล้พื้นที่ทำมาหากินของคนไร้บ้าน เช่น คนไร้บ้านที่เก็บขยะ เก็บของเก่า จะพักนอนใกล้ร้านค้า แหล่งสถานบันเทิง เป็นต้น²⁴

2.1 ภูมิหลังและการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะของคนไร้บ้านเชียงใหม่

รายงานการสำรวจคนไร้บ้านเชียงใหม่ พบว่าคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 21 คน มีพื้นเพเป็นคนในเขตภาคเหนือและภาคกลางตอนบน²⁵ ทำให้ต้องเป็นเมืองเชียงใหม่ที่คนไร้บ้าน

²² ชญาณิศวร โคโณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ อายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2560), 42-45.

²³ เรื่องเดียวกัน, 53.

²⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนไร้บ้าน ในการลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560.

²⁵ นันทชาติ พุทธิศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 15.

มาใช้ชีวิต? เพราะเมืองเชียงใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและเป็นพื้นที่ที่เติบโตทางเศรษฐกิจสูงจึงเป็นจุดหมายปลายทางทั้งผู้ที่แสวงหางานและผู้ที่ต้องการใช้ชีวิตนอกรบ้าน อีกทั้งจังหวัดเชียงใหม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ อาหารการกิน แหล่งรายได้ มีครบครันและหลากหลาย อาจจะสรุปได้ว่าเมืองเชียงใหม่เป็นเป้าหมายของการออกมาใช้ชีวิตนอกรบ้านในพื้นที่สาธารณะ

การเข้าสู่สภาวะไร้บ้านของคนไร้บ้านแต่ละคนมีสาเหตุและเงื่อนไขแตกต่างกันไป คนไร้บ้านบางคนเคยอาศัยอยู่กับครอบครัวก่อนออกมาใช้ชีวิตนอกรบ้านหรือเคยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง แต่ทะเลาะกับคนในครอบครัว/ญาติพี่น้อง รู้สึกว่าตัวเองไร้ความสามารถทางด้านอาชีพ/ การเงิน เป็นภาระของครอบครัว/ญาติพี่น้อง หรือต้องการชีวิตอิสระจึงออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะซึ่งคนไร้บ้านเชียงใหม่ได้บอกเล่าสาเหตุที่ทำให้ต้องตกอยู่ในสภาวะไร้บ้านจนกลายมาเป็นคนไร้บ้าน

พี่ไย้ง²⁶ เป็นคนจังหวัดราชบุรี ย้ายมาอยู่เชียงใหม่ปี พ.ศ. 2548 ประกอบอาชีพค้าขาย ผ่าพันคอหอมที่ไนท์บาร์ซ่าไปตามอัธยาศัยพร้อมกับภรรยาแต่เมื่อภรรยาล้มป่วยด้วยโรคมะเร็งระยะสุดท้ายและเสียชีวิตลง พี่ไย้งต้องเผชิญกับมรสุมชีวิตมีปัญหากับทางครอบครัวของฝ่ายภรรยา ครอบครัวภรรยาไม่ค่อยต้อนรับ จึงต้องออกมาโดดเดี่ยวอยู่ข้างนอกใช้ชีวิตตามที่สาธารณะมานอนที่สถานีรถไฟเชียงใหม่เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว²⁷

ป่านวล ได้ออกจากบ้านมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเชียงใหม่ระยะเวลา 4-5 ปี และได้เข้ามาพักอาศัยในศูนย์คนไร้บ้าน ก่อนหน้านั้นป่านวลมีบ้าน มีพี่สาว มีหลาน มีครอบครัว แต่ว่าพ่อแม่เสียชีวิต ป่านวลก็ไม่รู้จะอยู่บ้านทำไม จึงมาขออาศัยกับเพื่อนแม่ที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ และเก็บของเก่าขายเพื่อเลี้ยงตัวเอง²⁸

คนไร้บ้านเชียงใหม่อีกคนหนึ่ง คือ ลุงนิล มีพื้นเพอยู่กรุงเทพฯ ชีวิตของนิลพลิกผันตั้งแต่พ่อแม่เสียชีวิตและตกงานไม่มีอาชีพ ช่วงแรกรๆ ลุงนิลก็ไปอาศัยอยู่กับพี่และเกิดเรื่องชุ่นเคืองใจกับพี่สะใภ้จึงออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ลุงนิลยังเล่าว่าจุดเริ่มต้นของการมีชีวิตที่ยากลำบากคือตกงานและไม่มีรายได้

²⁶ ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้ใช้นามสมมติแทนชื่อของคนไร้บ้านเพื่อการคุ้มครองข้อมูลของคนไร้บ้าน.

²⁷ Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (2) “จากคนไร้บ้านสู่คนทำงานพัฒนา”, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/thong-homelessseries-chiangmai/>

²⁸ ประชาธรรม, “คนไร้บ้าน อีกด้านของชีวิตที่มีทางเลือก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, https://prachatham.com/article_detail.php?id=469

การดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ คนไร้บ้านเชียงใหม่เลือกสถานที่อาศัยหลบนอน อาบน้ำ และซักเสื้อผ้าใกล้ตลาดหรือแหล่งชุมชน คนไร้บ้านเชียงใหม่สามารถหาอาหารราคาถูกได้ในแหล่งชุมชน ตลาดหรือหาอาหารฟรีจากวัดหรือศูนย์ให้ความช่วยเหลือคนไร้บ้าน สำหรับการประกอบอาชีพและรายได้ คนไร้บ้านเชียงใหม่มีรายได้จากการทำงานรับจ้างทั่วไป การเก็บขยะ เก็บของเก่า²⁹ แต่อย่างไรก็ตามสภาพการทำงานของคนไร้บ้านยังมีความเสี่ยงต่อสุขภาพเนื่องจากการเก็บขยะ เก็บของเก่าจะต้องสัมผัสกับแหล่งเชื้อโรคและสิ่งสกปรก อาจทำให้คนไร้บ้านเจ็บป่วยติดเชื้อโรคติดต่อได้ ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับสุขภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่อีกปัญหาหนึ่งคือโรคที่เกิดจากการกินอาหารและดื่มน้ำที่ไม่สะอาด³⁰ ซึ่งคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่จำนวนหนึ่งเป็นโรคนี้เนื่องจากบริโภคน้ำที่ไม่สะอาด

2.2 ความคาดหวังของคนไร้บ้านเชียงใหม่

ความคาดหวังและความต้องการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ของคนไร้บ้านเชียงใหม่พบว่า ส่วนใหญ่คนไร้บ้านเชียงใหม่ต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ เช่น อาหาร, ที่พักอาศัยหลบนอนชั่วคราว, เสื้อผ้า, สวัสดิการรักษายาบาล และอาชีพ รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไร้บ้าน ความคาดหวังในการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่ยังคงคาดหวังจะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในเขตจังหวัดเชียงใหม่และความคาดหวังในเรื่องที่อยู่อาศัยถาวรของคนไร้บ้านเชียงใหม่³¹ เช่น กรณีบ้านวลที่เคยใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเชียงใหม่และเข้าไปอยู่ในศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่มีมุมมองและความคาดหวังเกี่ยวกับการมีบ้านถาวรสำหรับในช่วงบั้นปลายของชีวิตเห็นได้จากเสียงสะท้อนของบ้านวล “...ตอนนี้ เรามีสักพักให้คนไร้บ้านแล้วแต่หลังจากนี้คงต้องทำงานให้หนักขึ้นเพื่อให้มีเงินออมมากขึ้นศูนย์พักพิงฯ ยังไม่ใช่จุดหมายปลายทางมันเหมือนเป็นทางผ่านที่ทำให้เรามีบ้านอีกครั้งหนึ่ง ทุกคนก็อยากมีบ้านเราก็อยากมีบ้าน

²⁹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 14-15.

³⁰ ข้อมูลจากการประชุมหารือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานดันโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ วันที่ 18 สิงหาคม 2559.

³¹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 16.

เป็นของตัวเองแม้มีศูนย์พักพิงฯ แล้วชีวิตน่าจะดีกว่าเดิมแต่เราก็ต้องดูแลตัวเองด้วยเขยื้อนให้เราหำสับแล้วที่เหลือเราต้องเติมเอง...”³²

3. ตัวตนของคนไร้บ้านในระบบกฎหมาย จาก อดีต ถึง ปัจจุบัน

แม้คำว่า “คนไร้บ้าน” จะเพ่งเป็นที่รู้จักของบุคคลทั่วไปแต่ในสภาพความเป็นจริงในสังคมมีบุคคลที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งมีมาตั้งแต่อดีต การรับรู้ของภาครัฐหรือบุคคลทั่วไปอาจจะมองบุคคลเหล่านี้เป็นคนเร่ร่อนบ้าง คนจรจัดบ้าง หรือขอทานบ้าง ทั้งนี้ในระบบกฎหมายก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน คนเร่ร่อนหรือบุคคลที่มีลักษณะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ หากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการคนจรจัด คนไร้บ้านจะพบว่ามีกฎหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อจัดการกับปัญหาคนไร้บ้าน คนจรจัด เห็นได้จากกฎหมายที่ควบคุมบุคคลที่เข้าชายไม่มีอาชีพ ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมซึ่งจะถูกควบคุมและอบรมฝึกอาชีพให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมที่มีคนจรจัดที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่ได้ประกอบอาชีพอื่นใดสุ่มเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรม³³ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อดัดสันดานให้คนจรจัดที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดีกลับเป็นคนประพฤติดีประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ซึ่งพระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้คนจรจัด ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและไม่ได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยให้ออกไปจากเมืองแล้วไปอยู่หัวเมืองอื่นภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด³⁴ อย่างไรก็ตามแม้ภายหลังจะมีการตราพระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ แล้วก็ตามแต่ยังคงมีข้อความที่ระบุว่า

³² Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, *คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (3) ความรู้สึกของป้า...หลังมี “บ้าน” แห่งใหม่*, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/homesschiangmai-the-series-auan-shelter/>

³³ โปรดดู พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง มาตรา 1 และ มาตรา 2.

³⁴ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 “ผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 30 และปรากฏแก่ศาลว่าเป็นคนจรจัด ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยประการใด ถ้าแลผู้นั้นไม่สามารถที่จะหาประกันที่มีหลักฐานมาให้ศาลได้ ฉะนั้นไซ้ ศาลจะสั่งให้อาวตผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง”

“นอกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคนจรจัด” ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนจรจัดยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป³⁵

ต่อมาในปี 2485 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งการนิยามคำว่า “คนจรจัด” ไว้อย่างชัดเจนว่า “เป็นบุคคลที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร”³⁶ และยังได้บัญญัติถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเรียกตัวหรือจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคนจรจัดเอาไว้³⁷ รวมถึงมีมาตรการฟื้นฟูเยียวยาคนจรจัดด้วยการส่งตัวไปยังกรมประชาสงเคราะห์เพื่อให้มีการจัดหางานที่เหมาะสมกับบุคคลเหล่านั้น³⁸ หากพิจารณาบริบทสังคมไทยในช่วงเวลานั้น ภายหลังจากการตั้งกรมประชาสงเคราะห์ ภาครัฐเริ่มมีทัศนคติที่ยอมรับคนจรจัดในฐานะประชาชนที่ต้องได้รับการพัฒนาฟื้นฟูให้สามารถประกอบอาชีพได้และเพื่อให้กฎหมายที่มีสถานะในการบังคับใช้ที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. 2518 เพื่ออบรมและฝึกอาชีพให้กับบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่มีอาชีพสุจริตหรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ทั้งนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับการอบรมและฝึกอาชีพ เช่น บุคคลผู้ประพฤติตนกระทำการรังแก ข่มเหง ชูเชิญ หรือกระทำความผิดประการใดๆ โดยมีขอบให้บุคคลอื่นเกรงกลัว, บุคคลจรจัดที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตหรือผู้หาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสามารถออกหมายเรียกหมายจับหรือจับกุมบุคคลดังกล่าวส่งพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนหรือส่งให้ศาลจังหวัดมีคำสั่งว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึก

³⁵ พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คนจรจัด” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร

“ผู้ไม่ประกอบอาชีพ” หมายความว่า ผู้ที่ไม่มีอาชีพหรือรายได้เลี้ยงตัว และไม่ประสงค์จะหาอาชีพ

³⁶ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485

³⁷ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 4 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดเป็นคนจรจัดหรือเป็นผู้ไม่ประกอบอาชีพ ให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเรียกตัวมาสอบสวน และถ้าผู้นั้นขัดขืนก็ให้อำนาจจับตัวมาได้

³⁸ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 6 เมื่อพนักงานตำรวจสอบสวนได้ความว่าผู้ใดเป็นคนจรจัดหรือเป็นผู้ไม่ประกอบอาชีพ ให้มีคำสั่งให้ส่งตัวไปยังกรมประชาสงเคราะห์ และให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาจัดส่งไปอยู่ในนิคมสร้างตนเอง หรือในแหล่งประกอบกิจการงาน หรือส่งไปทำงาน ณ ที่ใดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถของผู้นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้นั้นเอง

อาชีพ³⁹ ตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่าบุคคลที่ถูกศาลสั่งให้ส่งตัวไปรับอบรมและฝึกอาชีพเป็นผู้ถูกคุมขังตามอำนาจของศาลตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์บริบททางเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาคนไร้บ้านได้ขยายวงกว้างมากขึ้นรวมทั้งความตระหนักด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องการการคุ้มครองบุคคลหลากหลายกลุ่มที่ยังถูกละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ในสังคมและมีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ปัญหาคนไร้บ้านอย่างจริงจังและมีการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาก็ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อการคุ้มครองและสร้างมาตรฐานการดำรงชีพให้กับคนไร้บ้าน แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พิงยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่ยังไม่สามารถคุ้มครองและแก้ไขปัญหาคคนไร้บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.1 บทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง “คุ้มครอง” หรือ “ควบคุม” คนไร้บ้าน

จากกรณีคนไร้บ้านที่พักอาศัยในพื้นที่สาธารณะทำให้รัฐเห็นว่าคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพจึงทำให้มีดำรงชีวิตด้วยความยากลำบากและมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรทั่วไปรัฐจึงตรากฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองให้คนไร้บ้านสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้และสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พิงเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้บ้านแต่ในระดับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ภาครัฐกลับใช้กฎหมายเป็นไปในแนวทางการบังคับตามสิทธิในลักษณะสังคมสงเคราะห์หรือการผลักดันคนไร้บ้านออกจากพื้นที่สาธารณะแล้วให้คนไร้บ้าน คนไร้ที่พิง ขอดาน แม้กระทั่งผู้ป่วยทางจิตที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะไปรวมอยู่ในสถานที่ (ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พิง) ซึ่งไม่ตรงตามความต้องการของกลุ่มคนไร้บ้าน อีกทั้งการให้เลือกเชิงบังคับให้คนไร้บ้านทำกิจกรรมที่ไม่ตรงกับความต้องการ ตลอดจนการขาดแคลนระบบการจัดการที่ละเอียดอ่อนเพียงพอต่อการบริหารปัญหารายกรณีให้เหมาะสมสอดคล้อง

³⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ.2518 มาตรา 7 เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรม และฝึกอาชีพตามมาตรา 6 ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจออกหมายเรียกหมายจับ หรือจับบุคคลนั้นส่งพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวน และให้พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลอาญา หรือศาลจังหวัดเพื่อสั่งว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึกอาชีพ

กับความจำเป็นของคนไร้บ้านแต่ละบุคคลซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดและข้อจำกัดในการบังคับใช้ ดังนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้จัดแบ่งกลุ่มของคนไร้บ้านที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือไว้ 2 กลุ่ม คือ คนไร้บ้านที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเนื่องจากความจำเป็นและคนไร้บ้านที่สมัครใจจะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะอย่างอิสระ คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มเป็นคนไร้บ้านที่พักอาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ไม่มีรายได้ที่แน่นอนและไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมซึ่งคนไร้บ้านเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและการช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีงานทำที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้และสามารถมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมหลุดพ้นจากวังวนของสภาวะไร้บ้าน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามความเป็นจริงแล้ว พบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้สองประการ คือ ประการแรก การนิยามคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่าบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เป็นการนิยามความหมายที่กว้างและไม่มีความชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและจากคำนิยามยังไม่ครอบคลุมถึงคนป่วยทางกาย คนป่วยทางจิต และคนขอทาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่เสี่ยงถูกทอดทิ้งและไร้ที่พึ่งได้มากที่สุด⁴⁰ อีกทั้งการกำหนดประเภทและลักษณะของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบและยังไม่ครอบคลุมสอดคล้องกับลักษณะของคนไร้ที่พึ่ง/คนไร้บ้านที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของปัญหา เช่น บุคคลที่มีที่อยู่รวมกันในชุมชนแออัด ได้ทางด่วน ได้สะพาน บริเวณริมทางรถไฟ ริมแม่น้ำและมีการหารายได้โดยการเร่ขายของหรือเก็บของเก่าเพื่อยังชีพ บุคคลกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้คำนิยามตามมาตรา 3 จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง เพราะหากไม่มีการให้ความหมายคนไร้ที่พึ่งไว้อย่างชัดเจนจะทำให้ไม่สามารถคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้อย่างทั่วถึงและการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งยังอาจทับซ้อนกับความหมายของบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือจาก

⁴⁰ สุธารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557,” 125-130.

กฎหมายฉบับอื่นด้วย เช่น บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง อาศัยในพื้นที่สาธารณะแต่ใช้ความสามารถทางดนตรีหารายได้และขอทานในพื้นที่สาธารณะ บุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับใด การให้คำนิยามหรือการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งที่ชัดเจนและครอบคลุมคนไร้ที่พึ่งทุกกลุ่มจึงมีความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22⁴¹ ซึ่งมีเนื้อหาในลักษณะกำหนดเงื่อนไขเชิงบังคับ ในกรณีที่คนไร้บ้านกระทำความผิดเกี่ยวกับการอาศัยในที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นความผิดจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นก็ตาม คนไร้บ้านจะถูกส่งตัวไปยังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ถ้าหากคนไร้บ้านยินยอม แต่หากคนไร้บ้านไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของศูนย์คุ้มครองฯ กฎหมายได้กำหนดให้ส่งตัวคนไร้บ้านให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการอยู่อาศัยในที่สาธารณะ⁴² จะเห็นได้ว่ามาตรา 22 มีลักษณะเป็นการเชิงบังคับให้คนไร้บ้านหรือคนที่อาศัยในที่สาธารณะต้องจำยอมเข้าไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนไร้บ้านที่รักอิสระ ประกอบอาชีพเก็บของเก่า เก็บขยะ หรือเร่ขายของ หากไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ คนไร้บ้านกลุ่มดังกล่าวจะไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากที่ตั้งของศูนย์คุ้มครองฯ อยู่ห่างไกลและมีสภาพคล้ายสถานกักกัน การฝึกอาชีพมักนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อทำมาหากินได้น้อยหรือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตลอดจนการเข้าไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ ของคนไร้บ้านนั้นต้องอยู่ร่วมปะปนกับผู้ที่มิปัญหาด้าน

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22

“ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งเว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนัยยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าสิทธิหน้าที่อาญาไม่พึงระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴² สุภารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557,” 129-130.

สุขภาพจิต อย่างไรก็ตามมีเสียงสะท้อนจากคนไร้บ้านในเรื่องข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมาย
คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอย่างไม่เป็นระบบและไม่มีมาตรการรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานคุ้มครองฯ

ลุงนิล สะท้อนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในศูนย์คุ้มครองฯ

“ในนั้นมีทั้งคนเฒ่าคนแก่ที่รอความตาย มีคนบ้า มีคนเสียดสี มีคนไข้ มีผู้หญิงอยู่แดน
ข้างใน ผู้ชายอยู่แดนข้างนอก ผมไม่รู้ว่ายู่กี่เดือน แต่สองเดือนแรกผมกินแล้วก็นอน
คุยกับเพื่อน แล้ววันหนึ่งผมก็คิดว่ามีสิ่งหนึ่งที่ผมสูญเสีย นั่นคืออิสรภาพ ผมอยู่อย่าง
นั้นโดยไม่รู้ว่าจะอยู่กี่เดือน จนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่บอกให้ไปรายงานตัวพ่อแม่ได้เป็นอย่างดี
นั่นหัวใจผมอยากออกจากที่นี่ทันที อยากไปอยู่สถานที่ใหม่แต่ไม่รู้ว่าจะสถานที่ไหนคือ
อะไรแต่คิดอย่างเดียวว่าต้องออกไปก่อน”⁴³

นอกจากข้อจำกัดของบทบัญญัติทางกฎหมายที่บังคับใช้กับคนไร้บ้านแล้วนั้น ทศนคติ
ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาคนไร้บ้านมีอุปสรรคและมีลักษณะไป
ในทางการกวาดล้าง ควบคุมมากกว่าการคุ้มครองคนไร้บ้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่เข้า
ใจความละเอียดอ่อนและความหลากหลายซับซ้อนของปัญหาคนไร้บ้านทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ
เหมารวมกลุ่มคนไร้บ้านเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการทำให้เกิดอาชญากรรมหรือมองว่ากลุ่มคนไร้บ้าน
ขอทาน หรือผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะกลุ่มต่างๆ ล้วนเป็นขอทานทั้งหมด⁴⁴

การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อการแก้ไขปัญหาคคนไร้
บ้านอย่างเป็นระบบจะต้องมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งควบคู่กฎหมายอื่นๆ ที่
เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2559, พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.
2546 และ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เนื่องจากคนไร้บ้านไม่ได้มีเพียงผู้ใหญ่เท่านั้น ยังมี
เด็ก ผู้สูงอายุหรือคนทุพพลภาพอีกด้วย อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมายอีกฉบับที่เจ้าหน้าที่รัฐมาบังคับ
ใช้กับคนไร้บ้านไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม คือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การอาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่
สาธารณะเป็นสิ่งผิดกฎหมายและมีบทลงโทษ กล่าวคือมาตรา 37 ระบุว่า “...ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง

⁴³ Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (6) ผู้หญิงทรงงง เย้ยฟ้า ทำหาชีวิตพิการ
และไร้บ้าน #1,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/homeless-chiangmai-series-narin/>

⁴⁴ ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์
ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, 5-24 ถึง 5-26.

หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ..” และ มาตรา 52 กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ยืน นั่งหรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อย บาท ทั้งนี้การแก้ปัญหาคอนไรบ้านจึงต้องมีการบูรณาการใช้กฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน ในการแก้ปัญห การใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาคอนไรบ้านอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพได้⁴⁵

4. แนวทางการจัดการปัญหาคอนไรบ้าน

การแก้ปัญหาคอนไรบ้านของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นการแก้ปัญห โดยการใช้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมและจำกัดพื้นที่สำหรับผู้ไร้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นวิธีการ แก้ปัญหาที่ไม่คำนึงถึงความละเอียดอ่อน เปราะบางและความซับซ้อนของปัญหากลุ่มผู้ไร้ชีวิตใน พื้นที่สาธารณะซึ่งคนไร้บ้านเป็นกลุ่มเปราะบางที่มีความซับซ้อนและหลากหลายของปัญหา หากจะ มีมาตรการแก้ไขปัญหาคอนไรบ้านควรจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นปัจเจกและความ ซับซ้อนละเอียดอ่อนของคนไร้บ้าน⁴⁶ ซึ่งนอกจากการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะเข้ามาช่วยเหลือ คนไร้บ้าน เช่น ที่อยู่อาศัย อาชีพ และสวัสดิการต่างๆ แล้ว ควรต้องคำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของคนไร้บ้านด้วย โดยการปฏิบัติต่อคนไร้บ้านในฐานะที่เป็นคนเท่ากัน⁴⁷ การ แก้ปัญหาของคนไร้บ้านจะมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือและส่งเสริม คุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน การแก้ไขปัญหาคอนไรบ้านในแต่ละพื้นที่มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีและให้อาศัย ชั่วคราวในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ส่วนฝ่ายต่างๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา ก็สนับสนุนให้คนไร้บ้านรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายในการผลักดันแก้ไขปัญหาคอนไรบ้าน

การจัดการปัญหาคอนไรบ้านของหน่วยงานภาครัฐ เป็นการแก้ปัญหาคอนไรบ้านบนพื้นฐาน ของการใช้อำนาจรัฐจับกุมและจัดระเบียบ จัดพื้นที่ให้คนไร้บ้านโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่ง เป็นการแก้ปัญหที่ขาดความเข้าใจปัญหาคอนไรบ้านอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน หน่วยงานรัฐมักจะ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 5-27

⁴⁶ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, 158-161

⁴⁷ เหมพรพรช บุญย้อยหยัด และ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์, “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการต่อสู้ของคนไร้บ้านในเขตพระ นคร,” *วารสารปาริชาติ ฉบับพิเศษ* (2555): 1-10.

มองว่าคนไร้บ้านเป็นปัญหาของสังคม หรือเป็นสิ่งที่ควรกำจัดออกจากสังคม เห็นได้จากการที่หน่วยงานรัฐมักจะเหมารวมการจัดการปัญหาคนไร้บ้านกับการแก้ปัญหาขอทานทำให้เกิดการกวาดล้างจัดระเบียบกลุ่มบุคคลบางประเภทเพื่อจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ การตรวจจับควบคุมมักจะเกิดขึ้นในช่วงเทศกาลหรือการให้เหตุผลเรื่องภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวทำให้กลุ่มคนไร้บ้านถูกกวาดล้างตรวจจับควบคุมไปพร้อมกับกลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น กรณีการกวาดล้างขอทานเร่ร่อนรับการประชุม ครม.สัญจรที่ภูเก็ต⁴⁸ หรือกรณีผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสั่งตำรวจนครบาลระดมกวาดล้างขอทาน คนเร่ร่อน คนวิกลจริตตามที่เปลี่ยวเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรม⁴⁹ หรือ การจัดระเบียบสนามหลวงคัดกรองคนจรจัดเพื่อไม่ให้คนเหล่านี้เข้ามากินอยู่พักอาศัยชั่วคราวเนื่องจากเป็นพื้นที่ให้คนเข้ามากราบสักการะเบื้องหน้าพระโกศพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช⁵⁰ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน แต่กลับถูกนำมาใช้เพื่อการควบคุมปราบปรามคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ที่ให้ความชอบธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการคุมตัวและส่งตัวคนไร้บ้านไปยังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยคนไร้บ้านไม่สมัครใจ การบังคับให้คนไร้บ้านเลือกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากคนไร้บ้านไม่ยินยอมเข้าศูนย์คุ้มครองฯ เพื่อเข้าสู่กระบวนการฝึกอาชีพแล้ว คนไร้บ้านก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะตามกฎหมาย ดังนั้นการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานรัฐจึงควรคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและการพัฒนาไปพร้อมกันโดยแก้ไขปัญหามันพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชน และสอดคล้องกับความต้องการของคนไร้บ้านในแต่ละกลุ่ม รวมถึงการส่งเสริมให้คนไร้บ้านสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง นอกจากนั้นการจะแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน/ผู้ที่ดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืนจะต้องมีการทำความเข้าใจต่อคนไร้บ้านและผู้ที่ดำรงชีวิตในพื้นที่

⁴⁸ โสศตทุญ์, “กวาดล้างขอทานรับครม. สัญจรภูเก็ต” (27 กุมภาพันธ์ 2555), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://www.posttoday.com/local/south/140144>.

⁴⁹ ประชาไท, “สั่ง ตร.นครบาล ระดมกวาดล้าง ขอทาน คนเร่ร่อน คนวิกลจริตตามที่เปลี่ยว แก้ปัญหาอาชญากรรม,” (11 ตุลาคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://prachatai.com/journal/2016/10/68310>.

⁵⁰ เรื่องเล่าเช้านี้, “จนท.จัดระเบียบสนามหลวง-คัดกรองคนจรจัด-เตือนเชลยที่ไม่เหมาะสม มีพระบรมมหาราชวังเป็นฉากหลัง,” (3 พฤศจิกายน 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://morning-news.bectero.com/social-crime/03-Nov-2016/90531>

สาธารณะใหม่ว่ากลุ่มคนดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาของสังคม⁵¹ แต่เป็นกลุ่มคนถูกผลักให้ออกจากสังคมชุมชนโดยการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ คนกลุ่มดังกล่าวจึงถูกกลืนสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้การจัดการปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน

นอกจากการจัดการปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานภาครัฐแล้วยังมีองค์กรฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาจัดการปัญหาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้านซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ได้เข้ามาสนับสนุนให้คนไร้บ้านมีการรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านและเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งได้มีการผลักดันให้มีการรวมกลุ่มของคนไร้บ้านในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ภูมิภาคที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น โดยส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูศักยภาพบุคคลและสร้างชุมชนคนไร้บ้าน “ศูนย์คนไร้บ้าน” ที่ดำเนินการโดยเครือข่ายคนไร้บ้านซึ่งมีภาคีหรือพี่เลี้ยงจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นที่ปรึกษาและให้การสนับสนุน ความพยายามจัดการปัญหาคนไร้บ้านของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนปรากฏเห็นเป็นรูปธรรมจากการจัดการปัญหาคนไร้บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ที่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่โดยเริ่มจัดตั้งกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่ขึ้น ในปี 2551 และมีการจัดกลุ่มย่อยคนไร้บ้านเชียงใหม่ 4 กลุ่ม คือ ประตู่ท่าแพ, ประตู่ช้างเผือก, สถานีรถไฟ และ อนุสาวรีย์สามกษัตริย์⁵² มีการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การทำบัตรประชาชน การขอใช้สิทธิรักษาพยาบาล และการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ (ธนาคารคนไร้บ้าน) เพื่อให้คนไร้บ้านเชียงใหม่ทดลองการออมเงินไว้ใช้จ่ายยามฉุกเฉิน

อีกทั้งกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่ได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการสร้างพื้นที่รองรับและช่วยเหลือพี่น้องคนไร้บ้านเชียงใหม่ที่ได้รับความเดือดร้อนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน การถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนผลักดันให้รัฐเห็นตัวตนคนไร้บ้านและให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย สร้างความเข้าใจและหนุนเสริมพลังให้กับคนไร้บ้านเชียงใหม่เข้ามาจัดการปัญหาของตัวเอง รวมถึงการสร้างอาชีพ

⁵¹ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, 155-162.

⁵² ข้อมูลจากการเข้าร่วมงาน 10 ปี คนไร้บ้านเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561

ให้กับคนไร้บ้านเชียงใหม่⁵³ เช่น 1) การพัฒนาคุณภาพชีวิต การทำน้ายาเนกประสงค์และปลูกผักอินทรีย์ 2) การจัดสวัสดิการโดยการขายขยะกองกลางและนำเงินมาช่วยสวัสดิการคนไร้บ้าน 3) การส่งเสริมการออมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนไร้บ้านโดยการตั้งกองทุนสวัสดิการคนไร้บ้าน (สวัสดิการวันละบาท) โดยให้คนไร้บ้านออมวันละ 1 บาท และมีเงินสนับสนุนจาก 3 ส่วน คือ กองทุนคนไร้บ้านเชียงใหม่ เครือข่ายคนไร้บ้านสลัม 4 ภาค และศูนย์คุ้มครองคนไร้บ้าน⁵⁴

ทั้งนี้ ยังมีองค์กรฝ่ายต่างๆ เข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น สถาบันการศึกษาที่เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนองค์ความรู้ในการพัฒนาทักษะในด้านอาชีพให้กับคนไร้บ้าน รวมทั้งการเข้าไปทำงานกับคนไร้บ้านเพื่อสะท้อนสภาพปัญหาความต้องการและความคาดหวังของคนไร้บ้านผ่านงานวิชาการ งานวิจัยต่างๆ ตลอดจนการผลักดันทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าหลายๆ ฝ่ายจะเข้ามาช่วยกันเพื่อการแก้ไขปัญหของคนไร้บ้านแต่การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวยังเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะคนไร้บ้านที่สมัครใจเข้าสู่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาคคนไร้บ้านทั้งระบบ คนไร้บ้านที่ไม่สมัครใจเข้าสู่ศูนย์คุ้มครองฯ หรือศูนย์ฟื้นฟูฯ และต้องการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้ การแก้ปัญหาคคนไร้บ้านที่มีสถานะและสภาพปัญหาที่หลากหลายจึงไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้นแต่สิ่งทีุ่ทุกคนสามารถทำได้ในการแก้ปัญหาคคนไร้บ้านก็คือการปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติที่มีต่อคนไร้บ้าน ผู้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในฐานะเพื่อนมนุษย์และคนไร้บ้านไม่ได้เป็นปัญหาของสังคมซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴ ข้อมูลจากการประชุมหารือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานต้นโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ วันที่ 18 สิงหาคม 2559.

References

- Boonlert Visetpricha. “โลกของคนไร้บ้าน พิมพ์ครั้งที่ 3”. [Homeless society (3th ed.)]. Nonthaburi: Sameskybooks Publishing, 2017. (in Thai)
- Committee on Social, Children, Youth, Women, the Elderly, the Disabled and the Underprivileged Affairs, The National Legislative Assembly. “การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส”. [Giving disadvantaged people a chance]. Accessed March 2, 2018. http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures /comm/1549/ file_1435217194.docx. (in Thai)
- Hampan Boonyoiyad and Permsak Makarabhirom. (2012). “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการต่อสู้ของคนไร้บ้านในเขตพระนคร”. [Human Rights and the Struggles of the Homeless in Phra-Nakorn District]. Parichart journal Vol 25 No 3 (2012). (in Thai)
- Issarachon Foundation. “ความหมายของผู้ใช้ชีวิตที่สาธารณะ”. [Meaning of People live in Public area]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://issarachon.org/vision-mission-definition-thai/>. (in Thai)
- Nantachat Nusrikaew. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้าน เทศบาลนครเชียงใหม่”. [On Account of the Research "Survey of Homeless People in Chiangmai]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)
- Naruepon Duangwiset. “ความหมายของคำว่า"คนไร้บ้าน"”. [Meaning of “Home” of homeless]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://www.sac.or.th/databases/anthropology-concepts/glossary/66>. (in Thai)
- Nopphan Phromsri. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (คนไร้บ้าน) : กรณีการจัดศูนย์พักคนไร้บ้าน ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะ”. [The Humanitarian Assistance Project for Homeless People: A Case Study at a Homeless Shelter under the Development Program, Participation in Public Policy Setting about the Rights

- Linked to Wellness]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://humanset.org/index.php/action/life/homeless/18-2013-09-20-15-04-57>. (in Thai)
- Paisit Panitchkul. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน”. [Problem Analysis of Legal Knowledge Supporting to Improve Life of Homeless People, A Complete Research]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)
- Penguin Homeless. “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (2) จากคนไร้บ้านสู่คนทำงานพัฒนา”. (2017, May 22). [From Homeless Person to Development Worker]. Accessed March 2, 2018. <https://penguinhomeless.com/thong-homelessseries-chiangmai/>. (in Thai)
- Penguin Homeless “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (6) ผู้ยิ่งใหญ่ขง ยัยฟ้า ทำลายชีวิตพิการ และไร้บ้าน #1”. [The Man Who's Homeless, Handicapped, Arrogant and Uncompromising]. (2018, February 14). Accessed March 2, 2018. <https://penguinhomeless.com/homeless-chiangmai-series-narin/>. (in Thai)
- Prachatai. “Asean Weekly : ชีวิตคนไร้บ้านในมะนิลา”. [Asean Weekly: Homeless People on the Streets of Manila.]. (2013, September 19). Accessed March 2, 2018. <https://prachatai.com/journal/48828/09/2013>. (in Thai)
- Prachatham. “คนไร้บ้าน อีกด้านของชีวิตที่มีทางเลือก”. [Homeless People, Another Side of Alternative Life]. (2017, February 24). Accessed March 2, 2018. https://prachatham.com/article_detail.php?id=469. (in Thai)
- Rittirong Chutaputtikorn et al. “ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน”. [Meaning of “Home” of Homeless]. Veridian E-Journal, Vol 8 No 1 (January - April). (in Thai)
- Shayaniss Khono. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ อายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร”. [Average Age to Death and Death of Homeless People in Bangkok, A Complete Research]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)

Sudarut Kaewgumnerd. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557”. [Legal Problems on the Protection of the Homeless under the Vagrant Protection Act B.E. (2014)]. Master of Law, Public law, faculty of law, Sripatum University, 2016. (in Thai)

Yanika Aksornnum. “พลวัตความหมายคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน”. [House, Shelter, Home: Homelessness and Dynamic Meanings of Home Among the Homeless]. Master of art, Faculty of Sociology and Anthropology Thammasat University, 2015. (in Thai)

คนไร้บ้าน ตำรวจ : คนแปลกหน้าของกันและกันในกระบวนการยุติธรรม

Homeless, Police: Strangers of each other

สรชา สุเมธวานิชย์

นักวิจัยอิสระ

Sorracha Sumethavanich

Independent Researcher

E-mail : Sorracha.nn@gmail.com

Received: August 1, 2018; Revised: September 6, 2018; Accepted: September 15, 2018

บทคัดย่อ

ความเข้าใจโดยทั่วไปของบุคคลที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมก็คือเมื่อเกิดความเสียหายหรือข้อพิพาทใดๆ ขึ้น บุคคลก็จะสามารถใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกป้องสิทธิของตนเองและเจ้าหน้าที่รัฐก็จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นกลางและตรงไปตรงมาแต่ความเข้าใจในลักษณะเช่นนี้อาจไม่สามารถปรับใช้ในกรณีของคนไร้บ้านได้เนื่องจากคนไร้บ้านเป็นกลุ่มคนที่มีสถานะอันแตกต่างไปอย่างสำคัญและสถานะดังกล่าวก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเช่นกัน

บทความนี้ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของคนไร้บ้านกับตำรวจผ่านมุมมองของกันและกันว่าในขณะที่คนไร้บ้านมองว่าตนนั้นเป็นคนขายของของกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีมุมมองต่อคนไร้บ้านที่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป มุมมองจากทั้งสองด้านจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในโลกของความเป็นจริงแตกต่างไปจากโลกของกฎหมายอย่างไร

คำสำคัญ: คนไร้บ้าน ตำรวจ ทักษะคดี การดำเนินคดี กระบวนการยุติธรรม

Abstract

The common understanding of a person in perceiving justice system is that in event of any damage or dispute, such a person is able to use legal mechanisms as a mean in protecting one's right and state officials shall equally and straightforwardly enforce the law. However, this perception may not be applicable in the case of

homeless people due to the difference of their social status that significantly affects on performances of state officers who enforce the laws.

This article is a study of law enforcement on homeless people through interactions between homeless people and police's perspectives. Since homeless people perceive themselves as marginalized people of the justice system while police officers recognize homeless people as different from others, this study thus questions on how these two perspectives impact on law enforcement in reality diverging from the legal world.

Key words: Homeless, Police, Attitude, Litigation, Justice

1. บทนำ

“คนไร้บ้านเป็นเหตุป่วนเยาวราช ผู้สื่อข่าวรายงานว่าขณะนี้ได้มีกลุ่มผู้ไร้บ้านเดินเร่ร่อนและพากันหลบนอนอยู่ตามหน้าร้านค้า ธนาคาร ริมถนนเยาวราชในยามค่ำคืนซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวและชิมอาหารที่ขึ้นชื่อของนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งคนกลุ่มนี้ก็จะเที่ยวตระเวนขอเงินจนทำให้ชาวต่างชาติหวาดกลัวทั้ง ๆ ที่บนถนนแห่งนี้ก็เป็นแหล่งท่องเที่ยว ตกกลางคืนพวกนี้ก็จะปูผ้านอนหน้าร้าน โดยไม่สนใจว่าจะกีดขวางทางเข้าบ้านใครทำให้คนที่สัญจรไปมาพากันหวาดผว บางคนไม่กล้าเดินผ่านเกรงว่าจะถูกทำร้ายพอถึงช่วงเช้าเปิดร้านพวกนี้ก็ยังไม่ตื่นเจ้าของร้านจะไล่ก็เกรงว่าจะเป็นอันตรายซึ่งเจ้าของร้านส่วนใหญ่เรียกร้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยจัดการเรื่องดังกล่าวด้วยก่อนที่จะภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวเยาวราชจะเสียหาย”¹

“หลังห้าทุ่มเป็นต้นไปพวกวัยรุ่นจะขับมอเตอร์ไซด์มาเป็นแก๊งค์ประมาณ 10 คัน เข้ามาก่อกวนทุกคืนมาถึงก็บีบแตรตะโกนปลุกว่า “เฮ้ย ตื่นๆๆๆ” แล้วปาถุงน้ำ ถุงขยะเหม็นๆ ใส่ บางครั้งก็ขวดกระติงแดงหรือหนักเข้าก็จุดประทัดโยนใส่ก่อนจะพากันหนีเคยมีคนแก่คนหนึ่งแกล้งไปนอนคนเดียวในชอกมิดๆ เจอเด็กคนหนึ่งฉีรดหัวแก

¹ ไทยรัฐฉบับพิมพ์, “คนไร้บ้านเป็นเหตุ ป่วนเยาวราช,” ไทยรัฐ, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2560, <http://www.thairath.co.th/content/1112182>.

ตกใจตื่นมาคว้าปรากฏว่าไอ้พวกที่เหลื่อกรูเข้ามากระทืบเอาไม้ฟาด เลือดอาบสลบไป
เลยบางที่ได้ยินเสียงมอเตอร์ไซด์เสียงบีบแตรเสียงโห่ฮามาแต่ไกลก็ต้องรีบลุกขึ้นมาดู
กลัวโดนทำร้ายกลัวตาย”²

รายงานข่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงมุมมองหรือทัศนคติของคนทั่วไปในสังคมที่มองคนไร้
บ้านซึ่งแตกต่างกับสิ่งที่คนไร้บ้านกำลังเผชิญอยู่เพราะในความเป็นจริงคนไร้บ้านเองก็เป็น
ผู้เสียหายและตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมได้เช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคมยืนยันได้จากรายงาน
ข่าวเมื่อปี 2557, 2559 และ 2560 ที่ผ่านมา

ในปี 2557³ ผู้สื่อข่าวได้ทำการสัมภาษณ์ ลุงอ๊อด ชายวัย 50 ปีเศษ ชาวบุรีรัมย์ ที่หนี
ความยากจนเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ เร่ร่อนหลบหนีบนอนริมถนนอาศัยการเก็บของเก่าและเงินซื้อ
ข้าวประทังชีวิตได้เล่าถึงสิ่งที่คนไร้บ้านต้องเผชิญว่า

“เห็นคนเร่ร่อนถูกทำร้ายมาเยอะตั้งแต่สมัยอยู่หอซิดิ สถานีรถไฟหัวลำโพง สนามหลวง
หลักๆ อยู่ โดนกลุ่มเด็กขี้ยาเด็กขอทานเข้าไปแย่งกระทืบเหมือนล้อมวงเตะบอลไม่มี
ใครกล้าช่วย คนป่วยคนแก่ชราที่ถูกโกงเงินเป็นประจำ ส่วนมากพวกที่โดนจะเป็นพวกที่
ชอบเลี้ยงไปนอนคนเดียว ไม่มีเพื่อนถ้าอยู่รวมกลุ่มโอกาสโดนน้อย เพราะเขาจะช่วยกันมี
อยู่ครั้งหนึ่งเคยเห็นคนถูกเอาไม้ฟาดท้ายทอยตายอยู่ริมถนน ตำรวจมาดูเจ้าหน้าที่ปอ
เด็กตีขึ้นมาเก็บศพไปแล้วก็จบเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้นคนที่โดนมักไม่กล้าเอาเรื่องเพราะ
กลัวโดนตามล่าเรื่องแจ้งความไม่มีทางตำรวจเขาไม่สนใจพวกผมหรอกครับ”

² อินทรชัย พานิชกุล, “‘คนไร้บ้าน’ เหยื่อความรุนแรงที่ไร้ทางต่อสู้,” *โพสทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม
2557, http://www.posttoday.com/local/scoop_bbk/308697

³ เรื่องเดียวกัน.

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานข่าว ปี 2559^{4 5} และ 2560^{6 7 8} ที่ผ่านมา ซึ่งผู้สื่อข่าวได้รายงานถึงคดีฆาตกรรมสุดโหดที่คนไร้บ้านตกเป็นเหยื่อรวมทั้งสิ้น 8 คดี มีผู้เสียชีวิต 9 รายและเกือบทุกคดีเป็นคดีฆาตกรรม

เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการที่คนไร้บ้านเพียงแต่หลับนอนและใช้ชีวิตอยู่บนพื้นที่สาธารณะหรือการถูกทำร้ายร่างกายโดยเฉพาะหลังเกิดเหตุการณ์ที่กลุ่มวัยรุ่นรุมด่าและจู่โจมเผาคนเร่ร่อน⁹ หรือแม้แต่การที่คนไร้บ้านถูกฆ่า มาตราการเบื้องต้นที่รัฐใช้ในการจัดการกับคนไร้บ้าน คือ การกวาดจับคนไร้บ้านทั้งหมดมาทำทะเบียนประวัติ¹⁰ หรือให้เจ้าหน้าที่เทศกิจคอยเดินตรวจตรา¹¹ รวมถึงประกาศห้ามคนเร่ร่อนมิให้เข้ามาอนในพื้นที่เกิดเหตุอีกเด็ดขาด¹² แต่กลับไม่มีมาตรการใดที่ออกมาเพื่อปกป้องหรือให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้บ้าน

สำหรับคนไร้บ้านแล้วการทะเลาะวิวาทหรือการถูกทำร้ายร่างกายไม่ใช่สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกๆ ในการดำรงชีวิตเท่ากับเรื่องปากท้องแต่กลับเป็นสิ่งที่คนไร้บ้านเกือบทุกคนต้องเผชิญอย่างยากจะหลีกเลี่ยงได้สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการ

⁴ ไทยโพสต์, “จิมมีฆ่าเรียบ 4 ศพ ผล DNA โยงรายล่า,” *Thaipost*, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2559, <http://www.thaipost.net>

⁵ มติชนออนไลน์, “เขย่าขวัญ! ชาวบ้านกลัว หลังพบศพที่ 5 คนเร่ร่อนถูกฆ่าตาย สะพานลอยนวมินทร์ 92,” *มติชนออนไลน์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559, <http://www.matichon.co.th/news/324654>

⁶ ครอบครัวข่าว 3, “สด! ชายเร่ร่อนเมาสุรา ฆ่ากันตายกลางกรุง,” *ครอบครัวข่าว*, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2560, <http://www.krobkruai.com/khronghaiaasapparad/38341>

⁷ เวิร์คพอยท์ ช่อง 23, “นทพ.แตกตื่น! พบศพหญิงเร่ร่อน ถูกฆ่าฝังทรราชชายหาดเกาะสมุย,” *เวิร์คพอยท์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2560, <http://www.workpointtv.com/news/39489>.

⁸ หาดใหญ่โฟกัส, “พบศพชายเร่ร่อน เสียชีวิตใกล้สถานีรถไฟหาดใหญ่,” *หาดใหญ่โฟกัส*, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560, www.hatyaifocus.com/ข่าว/1203-ข่าวอาชญากรรม-พบศพชายเร่ร่อน-เสียชีวิตใกล้สถานีรถไฟหาดใหญ่/

⁹ อินทชัย พานิชกุล, “‘คนไร้บ้าน’ เหยื่อความรุนแรงที่ไร้ทางต่อสู้,” *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2557, http://www.posttoday.com/local/scoop_bbk/308697

¹⁰ มติชนออนไลน์, “เขย่าขวัญ! ชาวบ้านกลัว หลังพบศพที่ 5 คนเร่ร่อนถูกฆ่าตาย สะพานลอยนวมินทร์ 92,” *มติชนออนไลน์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559, <http://www.matichon.co.th/news/324654>

¹¹ ไทยรัฐฉบับพิมพ์, “คนไร้บ้านเป็นเหตุ ป่วนเยาวราช,” *ไทยรัฐ*, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2560, <http://www.thairath.co.th/content/1112182>

¹² อินทชัย พานิชกุล, “‘คนไร้บ้าน’ เหยื่อความรุนแรงที่ไร้ทางต่อสู้,” *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2557, http://www.posttoday.com/local/scoop_bbk/308697

ยุติธรรมที่คนไร้บ้านมีข้อจำกัดและอุปสรรคในการเข้าถึงมากกว่าคนทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องการแจ้งความหรือการขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นด่านแรกของกระบวนการยุติธรรมที่คนทั่วไปเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาหากมีปัญหาก็สามารถโทรเรียก 191 หรือเดินขึ้นโรงพักเพื่อไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แต่สำหรับคนไร้บ้านการแจ้งความหรือโทรเรียก 191 ไม่ใช่ตัวเลือกแรกที่คนไร้บ้านมีหรือจะสามารถใช้ได้

บทความชิ้นนี้พยายามทำความเข้าใจถึงทัศนคติของคนไร้บ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีต่อกันผ่านการศึกษาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและบทสัมภาษณ์ของคนไร้บ้านกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนงานต่างๆ ซึ่งแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจสายงานอำนวยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ และพนักงานสอบสวน เฉพาะในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยจะนำข้อมูลที่ได้มาเทียบเคียงกับปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลทั่วไปในสังคม ในการเลือกที่จะดำเนินการ หรือเรียกร้องความยุติธรรมตามขั้นตอนของกฎหมายเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับตัวเอง¹³ ว่ามีความแตกต่างจากปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของคนไร้บ้านหรือไม่อย่างไรเพื่อศึกษาถึงข้อจำกัดที่ทำให้คนไร้บ้านไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือศึกษาถึงเหตุผลที่ทำให้คนไร้บ้านเลือกที่จะไม่นำตนเองเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่เลือกที่จะเยียวยาความเสียหายนั้นด้วยตัวเอง

ในขณะเดียวกันการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นประตูด่านแรกของกระบวนการยุติธรรมก็จะทำให้เข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเผชิญอันจะนำไปสู่การตอบคำถามว่าทัศนคติหรือมุมมองที่คนไร้บ้านหรือแม้แต่คนทั่วไปมีต่อตำรวจนั้นเป็นความจริงหรือไม่อย่างไร

2. ชีวิตความเป็นอยู่และปัญหาของคนไร้บ้าน

เพื่อความเข้าใจร่วมกัน ก่อนจะทำการศึกษาถึงทัศนคติและมุมมองของคนไร้บ้าน เราคงต้องทำความเข้าใจถึงนิยามหรือความหมายของคนไร้บ้านก่อนซึ่งข้อมูลจาก “รายงานการวิจัยการสำรวจข้อมูลประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง”¹⁴ ได้ให้นิยามถึง “คนไร้บ้าน” ว่าหมายถึงกลุ่มคนที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยหรือมีที่กำบัง (rootlessness) และสามารถพบได้บนพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ที่ตอบสนองความต้องการของคนไร้ที่อยู่อาศัย อาทิ

¹³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล. *การบังคับใช้กฎหมาย*. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 138.

¹⁴ อนรรฆ พิทักษ์ธานิน, รายงานวิจัย “การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), 2559), 107.

ศูนย์พักพิง หรือสถานที่แจกอาหารและไม่อิงอยู่กับช่วงเวลาของการกลายเป็นคนไร้บ้าน¹⁵ รวมถึงได้กำหนดนิยามถึง “ภาวะคนไร้บ้าน” ในวัฒนธรรมไทยว่าหมายถึงสถานการณ์ช่วงใดช่วงหนึ่งของชีวิตที่ไม่สามารถอยู่อาศัยและใช้ชีวิตประจำวันในที่อยู่อาศัยที่มั่นคงอย่างเป็นประจำโดยเฉพาะช่วงเวลากลางคืนที่ไม่ใช่โรงเรียนสอนศาสนา เรือนจำ สถานกักกัน สถานตำรวจ ศาล มหาวิทยาลัย หอพัก สถานพยาบาล สถานที่พักพิง โรงแรม ซึ่งมีรูปแบบของการใช้ชีวิตช่วงนั้นในพื้นที่สาธารณะที่ไม่มีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะช่วงเวลากลางคืน เช่น ริมถนน วัด ศาลเจ้า สวนสาธารณะ ตลาด¹⁶ ดังนี้ คนไร้บ้านในบทความนี้จึงมิได้หมายความว่าเฉพาะคนเร่ร่อนที่ใช้ชีวิตอยู่ในที่สาธารณะเท่านั้นหากแต่หมายความรวมถึงคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนด้วย

ตามความเข้าใจของคนทั่วไป ทศนคติของคนไร้บ้านหรือชุดความคิดแรกทีคนไร้บ้านมีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ คือ คนไร้บ้านมักไม่ได้รับความสนใจจากตำรวจ การไปแจ้งความเป็นการกระทำที่เสียเวลาไม่ได้ประโยชน์อะไร นอกจากนี้การไม่มีบัตรประชาชนก็อาจทำให้ตกเป็นผู้ต้องสงสัยในคดีอื่นอีกได้¹⁷ เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนได้สัมภาษณ์คนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ใน “ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่” จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลผ่าน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในการจัดซื้อที่ดินและปลูกสร้างอาคารสมาคมคนไร้บ้าน¹⁸ จากการสัมภาษณ์พบว่าการใช้ชีวิตบนพื้นที่สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่ายนอกจากเรื่องปากท้องแล้วยังมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่คนไร้บ้านเองต้องคำนึงถึงไม่ต่างกับคนอื่นๆ ในสังคม

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, น.14.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, น.107.

¹⁷ สริญญา กิตติเจริญกานต์, “รู้จักกับคนไร้บ้าน,” *จัสเน็ต*, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2558, <http://justnet.wordpress.com/2015/10/04/เยี่ยมคนไร้บ้าน/>

¹⁸ Penguin Homeless, “ได้ฤกษ์! ลงเสาเอกศูนย์ฟื้นฟูคนไร้บ้านเชียงใหม่ รมว.พม.มาเอง ตั้งเป้าสร้างอนาคตใหม่ให้คนไร้บ้าน,” Penguin Homeless, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, <https://penguinhomeless.com/open-center-homelessshelter-chiangmai/>

2.1 ป่านวล

“เราต้องดูแลตัวเอง”¹⁹

คำพูดที่ผู้เขียนจะได้ยินจาก ป่านวล แทบจะตลอดเวลาที่ทำการสัมภาษณ์ ป่านวล (นามสมมติ) หญิงไร้บ้าน อายุ 51 ปี เดิมเป็นคนอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่เข้ามาอยู่ในตัวเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่อายุได้ 40 ปี ชีวิตการเป็นคนไร้บ้านเริ่มขึ้นเมื่อแม่ของป่านวลเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งและป่านวลต้องการเป็นภาระของคนในครอบครัว ป่านวลได้เข้ามาอาศัยอยู่ในสุสานข้างศาลานาศัยที่ว่างข้างสุสานสร้างเพิงเล็กๆ อยู่เริ่มดำรงชีวิตด้วยการฝึกเก็บของเก่าจากการชักชวนของเพื่อนบ้านที่ปลูกเพิงอยู่ข้างๆ กัน

“ตอนป้าอยู่ที่สุสานถึงจะอยู่คนเดียวสิ่งที่ต้องระวังตอนนั้นก็มีเพียงอย่างเดียวคือเรื่องของการหายเฉยๆ แต่เรื่องการทำร้ายนี้ไม่มี”²⁰

การใช้ชีวิตของป่านวลในช่วงนั้นไม่มีเรื่องอะไรให้ต้องกังวลมากนัก ความสัมพันธ์ระหว่างป่านวลกับเพื่อนบ้านเป็นไปในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยเมื่อป่านวลได้ของเก่ากลับมาก็นำมาคัดแยกแล้วขายให้กับเพื่อนบ้านซึ่งหากไม่มีเงินป่านวลก็สามารถไปขอยืมเงินจากเพื่อนบ้านคนดังกล่าวและสามารถหักเงินที่ได้จากการขายของเก่าคืนแทนการคืนด้วยเงินสดได้

ป่านวล ย้ายเข้ามาอยู่ที่ศูนย์ฯ ในอีก 3 ปี ต่อมา ชีวิตความเป็นอยู่ในศูนย์ฯ แตกต่างกับตอนที่อาศัยอยู่ข้างสุสานโดยสิ้นเชิงความขัดแย้งและการทะเลาะวิวาทกันในศูนย์ฯ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ไม่ต่างกับตอนที่ใช้ชีวิตอยู่ข้างนอกและในปัจจุบันป่านวลยังคงอาศัยอยู่ในศูนย์ฯ กับลุงจันทร์ (นามสมมติ) สามี ซึ่งเป็นคนไร้บ้านเช่นกัน

“เรื่องการทะเลาะวิวาท ส่วนมากเป็นเรื่องคนไร้บ้านทะเลาะกันเองและหากเป็นเรื่องการฉกชิง ชิงราว ก็จะเป็นคนไร้บ้านหรือกลุ่มวัยรุ่นไร้บ้านมากกว่า”²¹

สำหรับป่านวล การทะเลาะวิวาทที่นำไปสู่การทำร้ายร่างกายเกิดขึ้นเมื่อประมาณเดือนมีนาคม ปี 2558 ที่ผ่านมา ป่านวลที่เพิ่งกลับจากการไปส่งตาสี (นามสมมติ) ที่โรงพยาบาลตามที

¹⁹ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

หมอนัดหมาย ตาสีเป็นคนไร้บ้าน อายุ 70 กว่าปีเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินปัสสาวะต้องใส่สายปัสสาวะไว้ตลอดเวลา ป่านวลเล่าว่าวันนั้นที่ป่านวลพาตาสีไปหาหมอ ป่านวลโดนหมอต่อว่าเนื่องจากตาสีไม่ยอมกินน้ำและไม่ปฏิบัติตามที่หมอบอกจนทำให้ผลการรักษาไม่เป็นไปตามที่ได้วางเอาไว้เมื่อกลับมาที่ศูนย์ฯ ป่านวลจึงได้พูดคุยและพยายามบังคับให้ตาสีกินน้ำมากๆ ซึ่งในขณะนั้น จู่ๆ ลุงคำ (นามสมมติ) ชายคนไร้บ้านที่อยู่ในศูนย์ฯ เช่นกันก็เดินมาตบหน้าป่านวลเนื่องจากรำคาญที่ป่านวลส่งเสียงดัง

การแก้ปัญหาของป่านวลในเวลานั้น คือ การโทรหาพี่ทองเจ้าหน้าทีขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)²² ในศูนย์ฯ เพื่อบอกเล่าเรื่องราวที่เกิดขึ้นให้พี่ทองบอกให้ป่านวลไปแจ้งความ ป่านวลจึงเดินทางไปแจ้งความที่สถานีตำรวจซึ่งตำรวจก็บอกให้ป่านวลกลับไปรอที่ศูนย์ฯ เดียวจะส่งสายตรวจไปหาและตำรวจไม่ได้ลงบันทึกประจำวัน

“การอยู่ร่วมกันเยอะๆ มันต้องมีกฎระเบียบ การจะให้คนเข้ามาอยู่ในศูนย์ต้องเลือกรับคน”²³

คือสิ่งที่ตำรวจสายตรวจพูดกับป่านวลและคนในศูนย์ฯ ในตอนนั้น ในขณะที่พี่ทองซึ่งยังไม่สามารถเข้ามาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในวันนั้นได้จึงได้นัดให้ป่านวลและลุงคำมาคุยกันอีกครั้งในวันรุ่งขึ้นและเมื่อพี่ทองถามถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้น ลุงคำก็บอกว่า ‘ผมตบมัน มันบ่ใช้เจ็บ’²⁴ และไม่ยอมขอโทษตามที่พี่ทองบอก สุดท้ายลุงคำจึงออกจากศูนย์ฯ ไป ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาของพี่ทองไม่ได้สร้างความพึงพอใจให้กับป่านวลเท่าไรนักเพราะป่านวลมองว่าการพูดคำว่า “ขอโทษ” ไม่ใช่สิ่งที่จะยืนยันหรือพิสูจน์ได้ว่า “เค้ารู้สึกเสียใจและขอโทษเราจริงๆ”

การทะเลาะกันในครั้งต่อๆ มา เป็นการทะเลาะกันระหว่างป่านวลกับสองสามีภรรยา วัยรุ่น ชื่อ บอล (นามสมมติ) กับ กุ้ง (นามสมมติ) โดยเป็นการทะเลาะเบาะแว้งที่เริ่มจากการ

²² ThaiNGO, “NGOs คืออะไร?,” ThaiNGO, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2561, http://thaingo.in.th/news/?p=content&act=detail&id_content=4291

NGOs ย่อมาจาก Non-Governmental Organizations คือ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ และรู้จักกันในอีกหลากหลายชื่อ เช่น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือ องค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) โดยคนส่วนใหญ่ที่ทำงานในสายงานนี้และคนภายนอกจะเรียกกันด้วยตัวอักษรว่า เอ็นจีโอ (NGO)

²³ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่.

²⁴ ผมตบมัน มันบ่ใช้เจ็บ (มันไม่เจ็บ)

กระทบกระทั่งเล็กๆ น้อยๆ แล้วลุกลามไปสู่การทำร้ายร่างกายและนำไปสู่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ยาเสพติด

ป่านวลเล่าให้ผู้เขียนฟังว่าบอกลับกึ่งสองสามีภรรยาคนไร้บ้านอายุประมาณ 20 ปลายๆ มีอาชีพไม่แน่นอนบางครั้งเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและเดินทางเข้าออกศูนย์ฯ เป็นระยะ การทะเลาะวิวาทระหว่างป่านวลกับสองสามีภรรยา เริ่มจากวันหนึ่งกึ่งได้กล่าวหาว่าป่านวลเป็นคนไปบอกลูกของนายช่างที่มาก่อสร้างศูนย์ฯ (ขณะนั้นศูนย์ฯ กำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้าง) ว่า ‘กึ่งทำงานบาร์’ ซึ่งในความหมายคือกึ่งเป็นหญิงขายบริการซึ่งป่านวลก็ได้ปฏิเสธไปว่าป่านวลไม่ได้เป็นคนพูดจนสุดท้ายต้องไปถามลูกนายช่างเพื่อยืนยันกึ่งจึงยอมเชื่อว่าป่านวลไม่ได้เป็นคนพูดซึ่งหลังจากนั้นบอกลก็ได้โต้ป่านวลด้วยการที่ บอล เอนำราดลงมาจากชั้นสองจนโดนศีรษะป่านวล ในขณะที่ป่านวลกำลังนั่งกินอาหารอยู่ชั้นล่าง ซึ่งในขณะนั้นป่านวลเลือกที่จะไม่ตอบโต้

“ตอนที่เค้า (บอล) เอนำราดหัวบ้า ‘ปากก็ปล่อยให้มันทำเต็มที่’ ‘ถามว่าป่านวลทำอะไร มันได้มันเด็กหนุ่มอยู่นะ’ เป็นผู้ขาย ‘เต็มทีมันอยากทำอะไรก็เต็มที่’”²⁵

การกระทบกระทั่งกันระหว่างป่านวลกับบอกลและกึ่ง เริ่มขยายวงกว้างออกไปและมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยครั้งต่อมา บอกลก็ได้เข้ามาต่อยลุงจันทร์สามีของป่านวล ในขณะที่ป่านวลกับลุงจันทร์กำลังคัดแยกของเก่าที่ไปเก็บมาเนื่องจากกึ่งไปบอกกับบอกลว่าลุงจันทร์ได้พูดว่า ‘บอลขโมยของ’

การทะเลาะวิวาทที่นำไปสู่จุดแตกหักระหว่างป่านวล ลุงจันทร์ และ บอกลกับกึ่งนั้นเกิดขึ้นในเช้าวันหนึ่งขณะที่ป่านวลไปเข้าห้องน้ำ แล้วพบว่ามีคนออกจากระแล้วไม่ราด เมื่อป่านวลออกมาถามคนอื่นว่าใครเป็นคนเข้าห้องน้ำแล้วไม่ราด พี่ชิต คนไร้บ้านในศูนย์ฯ ซึ่งอยู่แถวนั้นก็พูดขึ้นมาว่า “เพิ่งเห็นเธอ เห็นตั้งแต่เช้าแล้ว” ลุงจันทร์ก็บอกว่าไม่ได้ทำแล้วก็บอกให้ป่านวลเป็นคนไปทำความสะอาดเมื่อทำความสะอาดเสร็จป่านวลก็เอาผ้าไปซักในห้องน้ำอีกห้องหนึ่ง ซึ่งในขณะนั้นมีผู้หญิงอีกคนเดินไปเข้าห้องน้ำทำให้ห้องน้ำเต็ม (ห้องน้ำหญิงมีเพียง 2 ห้อง) เมื่อป่านวลออกมาปรากฏว่ากึ่งไปฟ้องบอกลว่าป่านวล ‘กัก ห้องน้ำ’ ซึ่งทำให้ลุงจันทร์กับบอกลทะเลาะกันถึงขั้นชกต่อย

²⁵ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

ป่านวลเล่าว่าตอนนั้นลุงจันทร์ก็ไม่ได้ตอบโต้อะไรเพราะป่านวลอายุ 50 ปี ลุงจันทร์เองก็อายุ 50 กว่าแล้ว ส่วนบอลอายุเพียงยี่สิบปลายๆ เท่านั้นซึ่งตอนนั้น “พี่ทองก็อยู่ก็เห็นก็ทำอะไรไม่ได้” ป่านวลจึงมองว่าการบอก NGOs เป็นสิ่งที่ไม่มีความประโยชน์ ดังนั้น “ถ้ามีเรื่องเกิดขึ้นกับเราการแจ้งความการบอกคนที่เราไว้วางใจคือดีที่สุด”

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ป่านวลกับบอลมีปัญหากันอย่างมากถึงขนาดที่บอลชูป่านวลว่า ‘ซักวัน กูจะเอายายมึง’ ป่านวลและลุงจันทร์จึงระแวงตัวมากและมีความกังวลถึงตอนที่ต้องออกไปเก็บของเก่าว่าตนอาจถูกบอลหรือพรรคพวกของบอลมาดักทำร้ายหรือแม้แต่ “ยัดยา” ให้จริงๆ เนื่องจากป่านวลรู้ว่าบอลกับกุงเป็นคนขายยาเสพติดเมื่อผู้เขียนถามป่านวลว่ารู้ได้อย่างไรว่าบอลกับกุงเป็นคนขายยา ซึ่ง ‘เรารู้จักกันมานาน’ คือคำตอบที่ป่านวลให้กับผู้เขียน

จากเรื่องของบอลกับกุงนี้เองทำให้ผู้เขียนได้ทราบถึงเรื่องราวในอีกด้านหนึ่งที่คนไร้บ้านต้องเผชิญโดยเป็นเรื่องราวของกลุ่มคนที่ใช้ชีวิตและทำมาหากินอยู่บน ‘ลานท่าแพ’ ลุงจันทร์เล่าว่าที่ลานท่าแพจะมีกลุ่มคนอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน กลุ่มแรกคือกลุ่มคนที่มี ‘คนมีสี’ คอยให้การสนับสนุน กลุ่มที่สองคือกลุ่ม ‘เอเย่น’ หรือก็คือกลุ่มผู้ขายบริการทางเพศ และกลุ่มที่สามเป็นกลุ่มที่ลุงจันทร์บอกว่าเป็น ‘สีดำเทา’ คือเป็นกลุ่มเยาวชนที่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือขายหรือแม้แต่ขายบริการทางเพศด้วยโดยเด็กกลุ่มนี้คนไร้บ้านจะรู้จักกันดีในชื่อว่า ‘เด็กบนลาน’

2.2 ลุงแก้ว (นามสมมติ)

เนื่องจาก ‘เด็กบนลาน’ เป็นกลุ่มเยาวชนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การว่าจ้างหรือ ‘ไหว้วาน’ เด็กบนลานให้ทำอะไรบางอย่างให้ จึงไม่จำเป็นต้องใช้เงิน ลุงแก้วคนไร้บ้าน อายุประมาณ 55-60 ปี (และจากการพูดคุยกับผู้เขียนการตอบสนองของลุงแก้วจะซ้ำกว่าคนทั่วไปเล็กน้อย) ลุงแก้วดำรงชีพด้วยการเก็บของเก่าและมักไปเก็บของเก่าที่บริเวณลานท่าแพ ซึ่งคืนหนึ่งเวลาประมาณ 5 ทุ่มขณะที่ลุงแก้วกำลังนั่งคัดแยกของเก่าที่ไปเก็บมาจู่ๆ ก็มีกลุ่มคน (ประมาณ 3 คน) เข้ามารุมทำร้ายซึ่งลุงแก้วบอกว่าเป็น ‘ละอ่อนบนลาน’²⁶ โดยเด็กเหล่านี้ไม่ใช่กลุ่มคนไร้บ้านแต่เป็นเยาวชนที่ตั้งกลุ่มและใช้ชีวิตอยู่บนลานท่าแพ

การทำร้ายของเด็กกลุ่มนี้มีเพียงการทำร้ายร่างกายแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ขโมยของ ซึ่งลุงแก้วเองก็ไม่ได้บาดเจ็บอะไรมากมายนักและเหตุการณ์ยุติลงเพราะลุงแก้วหนีออกมาได้

²⁶ เด็กบนลานท่าแพ

“เรื่องนี้นั้นเกิดจากการที่คนไร่บ้านด้วยกันนี้แหละที่อาฆาตแล้วก็จะไปสั่งเด็กพวกนี้
ทำนองว่าถ้าเจอไอ้ดีให้ทุบหน่อยแล้วก็ซื้อข้าวให้ 1 กระป๋อง”²⁷

ส่วนสาเหตุของการทำร้ายนั้นลุงจันทร์เล่าว่ามีสาเหตุมาจากการไม่ลงรอยกันระหว่างคน
ไร่บ้านด้วยกันแต่ไม่อยากเปิดเผยตัวจึงได้ไป ‘ไหว้วาน’ เด็กบนลานให้ทำเรื่องบางอย่างให้ และจ่าย
ค่าตอบแทนเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เงิน เช่น ข้าว 1 กระป๋อง, ยาบ้า 1 เม็ด, หรือแม้แต่บุหรี่ยี่ 1 ซองซึ่ง
ส่วนมากจะเป็นการไหว้วานให้ทำร้ายร่างกายกัน

“เงินสำหรับทำแพไม่มี ความหมายนะมันก็มีแหละแต่มันจะมีค่าน้อยกว่าของพวกนี้
เยอะ”²⁸

ลุงจันทร์ยกตัวอย่างให้ฟังว่า “สมมติเคยมีเรื่องกับผมเค้าก็จะหมายหัวไว้แล้วก็ไปบอก
เด็กพวกนี้ว่าถ้ามีดีไอ้จันทร์ได้เดี่ยวจะซื้ออันนี้ให้มึงซื้ออันนั้นให้เมิง อย่างแก้มันดมกาว ดุด
ยาบ้ามันก็แค่ไปหาไอ้พวกนี้มาให้เด็ก” ป้านวลเสริมว่าเรื่องที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้หมายความว่าเด็กพวก
นั้นไม่ชอบหน้าลุงแก้วแต่เป็นเพราะว่าคนที่ไม่ชอบลุงแก้วจ้างมาซึ่งลุงแก้วเองก็ทราบเช่นกันว่าการ
ที่ถูกทำร้ายคราวนี้มีสาเหตุมาจากรื่องอะไร

ป้านวลเล่าว่าเรื่องที่เกิดขึ้นกับลุงแก้วมีสาเหตุมาจากรื่องกระตักน้ำ “พี่ป้อง (นามสมมติ)
เอากระตักน้ำกินมาฝากพี่แก้ว พี่ป้องบอกให้พี่แก้วซื้อน้ำแข็งใส่แล้ว จุ่ม (นามสมมติ) เนี่ยเป็นเด็กพี่
ป้องเค้าจะมากินน้ำในกระตักพี่ป้องแต่พี่แก้วไม่ให้กินแล้วพี่แก้วก็ไม่ได้ซื้อน้ำแข็งใส่ จุ่มเลยไปบอก
ให้พวกนั้น (เด็กบนลาน) มาตีพี่แก้วเค้าจ้างก็ไม่แพงหรอกเม็ดเดียว” ป้านวลเล่าด้วยสีหน้าจริงจัง

อย่างไรก็ตาม เรื่องการถูกทำร้ายร่างกายกันในลักษณะนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะคนไร่บ้านที่
เป็นผู้ชายเท่านั้น คนไร่บ้านผู้หญิงเองก็มีปัญหาเช่นกัน อย่างกรณีแมวภรรยาของพี่ชิตคนไร่บ้านที่
อยู่ในศูนย์ฯ ป้านวลเล่าให้ฟังว่าเหตุการณ์ในวันนั้นเกิดขึ้นในขณะที่แมวกำลังจะเข้าไปซื้อของที่
เซเว่น สาขาที่อยู่ใกล้กับลานท่าแพ จู่ๆ จุ่ม (คนเดียวกับที่เป็นเด็กพี่ป้อง) หญิงขายบริการบนลาน
ท่าแพก็เข้ามาตบหน้า “ตบซ้ายตบขวาแล้วก็พูดว่า ‘กูกับมึงบำมีอะไรกันนะ เขาจ้างกูมา’²⁹”

²⁷ ลุงจันทร์ คนไร่บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร่บ้าน
เชียงใหม่

²⁸ ป้านวล คนไร่บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร่บ้านเชียงใหม่

²⁹ กูกับมึงไม่มีปัญหาอะไรกันนะเค้าจ้างกูมา

เสร็จแล้วก็ให้แมวพาเข้าไปซื้อของในเซเว่นต่อ ‘คนที่ซื้อ จุ่ม นี่คือพูดได้คำเดียวว่าสุดยอด คนที่จ้างมันนะจ้างแค่บุหรืซองเดียวและพอมันตบแมวเสร็จมันก็เข้าเซเว่นได้ขนมให้ลูกมันอีก’” ป่านวลเล่าพร้อมกับยกนิ้วหัวแม่มือขึ้นประกอบการเล่า ซึ่งลุงจันทร์ก็เล่าเพิ่มเติมอีกว่า “ไม่ว่าเราเก็บขยะหรือไม่เก็บขยะอันนี้ก็โดนหมดนะตั้งแต่รู้ว่าบนลานมันมีแก๊งค์ 3 ระดับนี้เนี่ย แม้กระทั่งตำรวจยังโดนเลย”

จะเห็นได้ว่าการถูกทำร้ายร่างกายของคนไร้บ้านไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะการถูกระงับจากกลุ่มมิจฉาชีพเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการถูกทำร้ายที่มีสาเหตุมาจากคนไร้บ้านด้วยกันเอง โดยเฉพาะคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ร่วมกันในศูนย์ฯ และเป็นการถูกระงับที่ไม่ได้จำกัดเพศและอายุ คนไร้บ้านจึงเป็นกลุ่มคนที่ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิไม่ต่างจากคนทั่วไปในสังคมและบางที่อาจจะมากกว่าด้วยซ้ำไป

3. กระบวนการยุติธรรมสำหรับคนไร้บ้าน

สำหรับคนทั่วไป ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกที่จะเรียกร้องความยุติธรรมให้กับตนเองโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายนั้นอาจขึ้นอยู่กับหลากหลายสาเหตุโดยสิ่งที่คนทั่วไปคำนึงถึงมากที่สุดอาจจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่าย ระยะเวลาในการดำเนินคดีหรือโอกาสในการชนะคดีและมองว่าการแจ้งความเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ง่ายและจะถอนแจ้งความเมื่อไหร่ก็ได้แต่สำหรับคนไร้บ้านปัจจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ไม่ใช่สิ่งที่คนไร้บ้านจะต้องคำนึงถึงเพราะแม้แต่การแจ้งความที่คนทั่วไปเห็นว่าเป็นเรื่องง่ายและไม่มีเรื่องอะไรให้ต้องกังวล กลับเป็นสิ่งที่คนไร้บ้านแทบทุกคนเห็นว่าเป็นข้อหาของการแก้ปัญหาและอาจเป็นการนำปัญหาใหม่เข้ามาในชีวิตมากขึ้นกว่าเดิม

การเลือกที่จะแจ้งความหรือไม่แจ้งความของคนไร้บ้าน คนทั่วไปอาจเข้าใจว่ามีสาเหตุมาจากการไม่มีบัตรประชาชนที่ทำให้คนไร้บ้านไม่กล้าแจ้งความเนื่องจากกลัวว่าอาจจะทำให้ตกเป็นผู้ต้องสงสัยในคดีอื่น³⁰ แต่ในความเป็นจริงการไม่มีบัตรประชาชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสาเหตุเท่านั้น การจะแจ้งความหรือไม่แจ้งความนั้นมีสิ่งอื่นที่คนไร้บ้านต้องคำนึงถึงมากกว่าการไม่มีบัตรประชาชนมากนัก

³⁰ สรัญญา กิตติเจริญกานต์, “รู้จักกับคนไร้บ้าน,” จัสเน็ต, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2558, <http://justnet.wordpress.com/2015/10/04/เยี่ยมคนไร้บ้าน/>

“ก่อนอื่นต้องถามตัวเองก่อนว่าแข็งแรงหรือไม่และตัวเค้าต้องการอะไร”³¹

เป็นสิ่งที่ป่านวลจะถามหากมีคนมาขอความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาเมื่อโดนทำร้ายร่างกายหรือโดยรังแกมาซึ่งคำว่า “แข็งแรงหรือไม่” ของป่านวลนั้นหมายความว่าคนๆ นั้นมีคดีหรือมีเรื่องราวอะไรที่ติดตัวมาหรือไม่เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าคนไร้บ้านเกือบทุกคนมี “อดีต” ที่ไม่ได้สวยงามเท่าไรนักเพราะฉะนั้นหากจะไปแข็งแรงคนไร้บ้านต้องทบทวนก่อนว่าเมื่อแข็งแรงไปแล้วตนจะเดือดร้อนหรือไม่และหากไม่สามารถแข็งแรงได้ความช่วยเหลือเดียวที่ป่านวลจะสามารถช่วยได้ในฐานะคนไร้บ้านด้วยกันคือ “ต้องระวังตัวเองให้มาก”

นอกจาก “อดีต” ที่ทำให้คนไร้บ้านหลายๆ คนไม่สามารถแข็งแรงได้แล้วกลุ่มผู้มีอิทธิพลก็เป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้คนไร้บ้านไม่สามารถแข็งแรงได้

“มันจะมีช่วงเวลาที่ตำรวจอยู่เวรบางครั้งตำรวจก็เป็นคนที่ควบคุมเด็กกลุ่มนี้อยู่ เพราะงั้นการไปแข็งแรงของเรานั้นก็เหมือนว่าเราไปส่งข่าวให้เค้ารู้มันก็เป็นการเจ็บซ้ำสองแหละถ้าเรายังจะไปแจ้งอีกมันก็จะเจ็บเรื่อยๆ”³²

“การจะไปแข็งแรงมันไม่มีประโยชน์เรากลัวว่าถ้าเราแจ้งไปแล้วมันจะย้อนกลับมาทำร้ายเราอีกรีปเล่าเพื่อเอาคืนแถมตำรวจก็ยังรู้จักกับคนพวกนี้อีกบางที่แจ้งแล้วยังเจ็บหนักกว่าไม่แจ้งอีก”³³

การไปแข็งแรงของคนไร้บ้านจึงไม่ใช่คำตอบของทุกปัญหาที่คนไร้บ้านต้องเผชิญ เพราะผลที่ตามมาจากการแข็งแรงอาจไม่ใช่การนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษแต่มันอาจเป็นการสร้างปัญหาและการเจ็บตัวที่ไม่รู้จบ

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับป่านวลแล้วไม่ว่าการแข็งแรงจะมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ป่านวลก็ยังยืนยันที่จะแข็งแรงหากเกิดปัญหาขึ้นกับตนเอง

³¹ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

³² ลุงจันทร์ คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

³³ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

“เพราะถ้าเราไม่แฉความเวลามีเรื่องอะไรขึ้นมาตำรวจก็ต้องถามสิว่ามันต้องมีปูม
หลังกะ มันต้องมีอะไรงี้กะ มันถึงปากกล้าแฉความ” ^{34 35}

การไปแฉความของป่านวลจึงไม่ได้หมายความว่าป่านวลเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ป่านวลไม่ได้เชื่อว่าตำรวจจะดำเนินคดีให้จนถึงที่สุดแต่ป่านวลไปแฉความเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจและเป็นการป้องกันตัวเองเท่านั้น

ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดต่างๆ ที่กล่าวมาสิ่งที่คนไร้บ้านสามารถทำได้เมื่อเผชิญกับปัญหา จึงมีให้เลือกไม่มากนัก ทางเลือกแรกที่ทำได้คือการ “ดูแลตัวเอง” และหากเป็นคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะสิ่งที่พอจะทำได้ก็คือพยายามอยู่รวมกลุ่มกันและนอนในที่ไม่มีตหรือเป็นมุมอับจนเกินไปนัก ³⁶ เพื่อคอยเป็นหูเป็นตาและช่วยเหลือกันเมื่อเกิดปัญหา

สำหรับ ป่านวลการดูแลตัวเองคือการเลือกเส้นทางที่จะออกไปเก็บของเก่าเนื่องจากป่านวลเลือกที่จะออกไปทำงานตอนกลางคืนเพราะอากาศไม่ร้อนและผู้คนไม่พลุกพล่าน การออกไปเก็บของเก่าของป่านวลจะเลือกใช้เส้นทางประจำโดยเป็นเส้นทางที่ใกล้กับสถานีตำรวจ (กองเมือง) มีกล้องวงจรปิดมีผู้คนผ่านไปมาและไม่มีตจนเกินไป

ป่านวลยังบอกอีกว่าวิธีเอาตัวรอดอันดับแรกคือ “ต้องพูดดีๆ ขอโทษทุกคำมีอะไรก็ให้ขอโทษไว้ก่อน” ซึ่งตลอดการเก็บของเก่าของป่านวล ป่านวลไม่เคยเจอปัญหาอะไรซึ่งป่านวลได้ตั้งข้อสังเกตว่าส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่เกิดปัญหาอะไรนั้นอาจเพราะป่านวลเป็นผู้หญิง

ป่านวลยังเล่าถึงวิธีดูแลตัวเองให้ฟังอีกว่า “ระหว่างการไปเก็บของเก่าของเราหากมีคนเดินสวนเราไปแล้วจะกั้นมามองเราครั้งแรกยังไม่แปลกแต่ถ้ามีครั้งที่สองนี่คือสิ่งที่ต้องระวังหรือหากมีคนมาถามว่า ‘เป็นไง เก็บได้เยอะมั๊ย’ อันนี้ก็ต้องระวังเพราะการพูดในลักษณะเช่นนี้อาจเป็นพวกมา ‘เซี้ยยอด’ ว่าเราเก็บของได้เยอะรีเปลาหรือมีเงินเยอะมั๊ยซึ่งถ้าเจอปากก็จะใช้วิธีการทักทายกลับและบอกว่า ‘ก็ได้เท่าที่เห็นนี่แหละ’” ซึ่งระยะเวลาในการออกไปหาของเก่าของป่านวลคือช่วงสองถึงสามทุ่มและจะกลับมาที่ศูนย์ฯ ในเวลาเวลาตีสองหรือตีสาม

³⁴ เพราะถ้าเราไม่แฉความ เวลามีเรื่องอะไรขึ้นมา ตำรวจก็ต้องถามสิว่ามันต้องมีเรื่องราวกันมาก่อน และการไม่แฉความเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ามันต้องมีเรื่องราวเบื้องหลังที่ทำให้ไม่กล้าแฉความ

³⁵ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

³⁶ สริญา กิตติเจริญกานต์ (2558, ตุลาคม 4). รู้จักกับคนไร้บ้าน. [ข่าวออนไลน์]. สืบค้นจาก justnet.wordpress.com/2015/10/04/เยี่ยมคนไร้บ้าน/

นอกจากการ “ยืมไว้ก่อน” แล้ว วิธีการดูแลตัวเองในอันดับถัดมา คือ วิธีการเก็บทรัพย์สินมีค่าโดยตามปกติแล้วคนไร้บ้านที่เก็บของเก่าทุกคนจะมี “ที่ลับ” เอาไว้สำหรับเก็บเงินหรือทรัพย์สินมีค่าของตัวเอง ป่านวลเล่าว่าครั้งหนึ่ง ตาสีถูกกระชากกระเป๋าและถูกทำร้ายร่างกายด้วย แต่คนร้ายไม่ได้อะไรไปเพราะในกระเป๋าไม่มีทรัพย์สินมีค่าอยู่เลยทรัพย์สินมีค่าทั้งหมดถูกเก็บไว้ในกระเป๋ากางเกงที่ทำขึ้นพิเศษโดยตาสีได้เย็บช่องเล็กๆ เป็นกระเป๋าเอาไว้เก็บทรัพย์สินมีค่าของตัวเองโดยจะใส่กางเกงที่มีกระเป๋านี้ไว้ข้างในแล้วจึงใส่กางเกงธรรมดาสวมทับไว้ข้างนอกซึ่งแม้จะมีการเข้าประชิดตัวก็จะไม่สามารถทราบได้ว่ามีช่องพิเศษนี้อยู่

อย่างไรก็ตาม อีกสิ่งหนึ่งที่ป่านวลใช้ในการดูแลตัวเอง คือการเล่าเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตของตนให้คนในครอบครัวรับทราบเสมอเนื่องจากการมาเป็นคนไร้บ้านของป่านวล ป่านวลไม่ได้ไร้ญาติขาดมิตรหรือตัดขาดการติดต่อกับครอบครัวอย่างที่คนไร้บ้านหลายๆ คนเป็น ปัจจุบันป่านวลยังคงมีการติดต่อกับญาติเสมอๆ ทั้งทางโทรศัพท์หรือบางทีญาติก็จะมาเยี่ยมและการที่ป่านวลเลือกที่จะไม่กลับไปอยู่กับญาติเนื่องจากไม่อยากเป็นภาระของครอบครัว

ในขณะที่ พี่ชิต³⁷ (นามสมมติ) คนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในศูนย์ฯ อายุประมาณ 30 ปี ชีวิตการเป็นคนไร้บ้านของพี่ชิต เริ่มจากการที่ต้องออกจากบ้านเด็กชายเมื่ออายุ 18 ปี ซึ่งเมื่อออกมาพี่ชิตได้อาศัยอยู่กับเพื่อนและประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป พี่ชิตเริ่มเข้ามาอยู่ในศูนย์ฯ พร้อมๆ กันกับป่านวล ปัจจุบันประกอบอาชีพเก็บของเก่าขายโดยวิธีการดูแลตัวเองของพี่ชิตก็จะคล้ายๆ กับคนไร้บ้านอื่นๆ คือ มี “ที่ลับ” สำหรับเก็บทรัพย์สินมีค่าของตัวเองแต่หากมีการทำร้ายร่างกายเกิดขึ้น พี่ชิตเลือกที่จะสู้หรือไม่ก็จะหาวิธีการจัดการในรูปแบบอื่นด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการตามสืบดูจนรู้ว่าใครที่เป็นคนมาทำร้ายหรือเป็นสาเหตุให้เกิดการทำร้ายขึ้นเพื่อไปจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภายหลัง

ส่วนลุงจันทร์ที่แม้จะยังคงเลือกที่จะสู้เช่นเดียวกับพี่ชิตแต่ด้วยวัยและประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ลุงจันทร์เองก็เห็นด้วยกับป่านวลในเรื่องการแจ้งความโดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีที่บอได้ชัวร์ว่าจะ “ยดยา” ซึ่งลุงจันทร์ให้เหตุผลที่ต้องแจ้งความเอาไว้ว่า “เราต้องป้องกันตัวไว้ก่อนถ้าเราไม่ป้องกันตัวไว้ก่อนเราก็ไม่รู้จะเอาวิธีไหนมาป้องกันแล้วนอกจากสู้กันตายไปข้างหนึ่ง”

³⁷ พี่ชิต คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

4. ทศนคติของคนไร้บ้านที่มีต่อตำรวจ

จากการสัมภาษณ์ทำให้เห็นได้ว่าทศนคติของคนไร้บ้านที่มีต่อตำรวจนั้นเป็นไปในทิศทางที่ไม่ค่อยดีนักโดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือกรณีการถูกทำร้ายร่างกายที่เกิดจากการทะเลาะวิวาททั่วไปกับกรณีการถูกทำร้ายร่างกายที่มีความเกี่ยวข้องกับเด็กบนลานหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

หากเป็นกรณีทั่วไปคนไร้บ้านจะเลือกแก้ปัญหาด้วยตัวเองและมักจะมองว่าการแจ้งความไม่ใช่สิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และตำรวจจะไม่สนใจในสิ่งที่เกิดขึ้น

“ก็ไม่ได้ถึงขนาดบาดเจ็บสาหัส จนต้องหามเข้าโรงพยาบาล ตำรวจเค้าไม่มาสนใจหรอก”³⁸

“ถ้าโดนทำร้าย ก็ต้องไปหาคนที่ทำร้ายจนเจอ จัดการเอง เพราะการไปแจ้งความ ตำรวจเค้าก็รับฟังไว้แค่นั้นแหละ”³⁹

ในขณะที่หากเป็นกรณีที่อาจมีการพัวพันกับยาเสพติดคนไร้บ้านจะเลือกที่จะแจ้งความไว้ก่อนแม้ว่าจะไม่เชื่อว่าตำรวจจะดำเนินคดีให้หรือแม้ว่าจะไม่ไว้วางใจตำรวจแต่อย่างน้อยก็หวังว่าการแจ้งความจะเป็นหนึ่งในหลักฐานที่จะสามารถใช้ยืนยันความบริสุทธิ์ของตัวเองได้

“ตำรวจที่ดีก็มากตำรวจที่แย่ก็มีย่างถ้าบ้าโดนเรื่องยามาบ้างก็ไม่รู้ว่าจะไปแจ้ง บ้าจะเจอกับตำรวจแบบไหน”⁴⁰

“ถ้าเอาจริงๆ ไม่เชื่อมั่นเลยแต่ที่แจ้งไปเนี่ยก็ให้รู้ว่อย่างน้อยเราโดนทำร้ายอย่างน้อยการที่เราแจ้งความก็แปลว่าเราไม่ได้ผิด”⁴¹

“ถามจริงๆ เลยนะถ้าเราไปแจ้งตำรวจตำรวจช่วยอะไรเราได้แจ้งตำรวจถามว่าได้อะไร อย่างน้อยเราแจ้งไว้ป้องกันตัวเราถ้าเกิดมันมีข้อสงสัยตำรวจจะได้จับมันมาได้”⁴²

³⁸ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

³⁹ พีชิต คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

⁴⁰ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² ลุงจันทร์ คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

ทัศนคติที่ป่านวลและลุงจันทร์มีต่อตำรวจโดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดนี้ มีสาเหตุมาจากการที่เพื่อนบ้านของป่านวลในสมัยที่ป่านวลยังอาศัยอยู่ข้างสุสานเคยถูกจับในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ป่านวลเล่าให้ฟังว่า “เมื่อตอนเล็กๆ สมัยที่ป้ายังอยู่ในสุสานมีคนที่อาศัยอยู่เพิงข้างๆ เค้า มีลูก 3 คน ลูกคนเล็กได้ผัวเกรเอาามาไว้ในบ้านยายอยู่บ้านตอนกลางวันคนเดียวตำรวจเข้ามาจับยายอยู่ในห้องครัวยายอยู่ในตู้กับข้าว 3 ปีเนี่ยยายต้องอยู่ในคุกนะ กว่าลูกสาวคนโตเค้าจะหาเงินได้หาหนายเพื่อมาช่วยยายได้เค้าเป็นหนี้ถึงสี่แสนเลยนะไป-กลับนะ เพราะฉะนั้นเรื่องพวกนี้มันน่ากลัว”

ป่านวลบอกว่าถึงคติแบบนี้ (คดียาเสพติด) มันจะพิสูจน์ได้ว่ายายไม่ได้ทำความผิดแต่กว่าจะพิสูจน์ได้ยายก็ต้องติดคุกถึง 3 ปี ประกอบกับการที่บอลได้ชื่อว่าเป็นคนขายยา ป่านวลจึงกังวลว่าหากบอลต้องการกลั่นแกล้งด้วยการเอายาเสพติดมาชุกซ่อนไว้ในรถเข็นแล้วแจ้งตำรวจมาจับป่านวลจะอย่างไร

แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดแล้วจะสามารถแจ้งความได้ เนื่องจากยังมีสิ่งอื่นที่คนไร้บ้านยังต้องคำนึงถึงนอกจากเรื่องการยืนยันความบริสุทธิ์ของตัวเอง คือเรื่องการถูก “เอาคืน” นั่นเอง

“เรื่องแบบนี้มันกลับได้นะไม่ว่าจะเป็นคนค้ายาหรือจะเป็นสายให้ตำรวจมันก็ตายได้ทั้งนั้นเพราะอย่างคนขายมาชั่ววินาที คนนี้แหละมันเป็นสายให้ตำรวจเราก็ตาย เราไม่ต้องโดยตำรวจจับหรอกแคโดนวัยรุ่นกระที่บเราก็ตายแล้ว”⁴³

“เรื่องแบบนี้มันเกิดขึ้นได้ทุกวันแหละอย่างเรื่องที่ทะเลาะกันนี้ก็เหมือนกัน (บอลกับ กุ้ง) เค้าจะทำจริงไม่จริงไม่รู้หรอกแต่ว่าเค้าเอ่ยปากออกมาแล้วอย่างถ้าเค้าไปบอกเด็กบนลานให้เอายามาอัดในรถเข็นแล้วไปแจ้งตำรวจถามว่าขายนะ”⁴⁴

จะเห็นได้ว่าชีวิตและความปลอดภัยของคนไร้บ้านจะแขวนอยู่บนความไม่แน่นอน เมื่อถูกทำร้ายร่างกายหรือได้รับความเสียหายอย่างใด ๆ มา ตำรวจไม่ใช่ทางเลือกแรกของพวกเขาซึ่งเหตุผลนั้นไม่ใช่เพียงแค่การไม่มีบัตรประชาชนหรือการมี “อดีต” เป็นชนกติดหลังตนอยู่เท่านั้นแต่

⁴³ ป่านวล คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

⁴⁴ ลุงจันทร์ คนไร้บ้าน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ณ ศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่

พวกเขายังไม่สามารถมั่นใจได้เลยว่าการแจ้งความหรือการนำเรื่องไปบอกกับเจ้าหน้าที่นั้นจะนำมาซึ่งอันตรายที่มากกว่าเดิมหรือไม่สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าทัศนคติที่คนไร้บ้านมีต่อตนเองและมีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้คนไร้บ้านเลือกที่จะไม่นำกลไกทางกฎหมายมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนอกจากนี้ความซับซ้อนและความเป็น “ระบบ” ของกระบวนการยุติธรรมที่จำเป็นต้องมีความรู้ เวลา รวมถึงเงินเป็นตัวขับเคลื่อนสิ่งเหล่านี้เป็น “ต้นทุน” ที่คนไร้บ้านไม่มีและไม่อาจมีได้

4.1 ภาพลักษณ์ของตำรวจ

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจสิ่งแรกที่คนทั่วไป “เชื่อ” หรือ “คิด” เกี่ยวกับตำรวจ คือการไม่รับแจ้งความและไม่ไว้วางใจว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง⁴⁵ ⁴⁶ ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างไปจากที่คนไร้บ้าน “เชื่อ” หรือ “คิด” เท่าใดนัก แต่คนไร้บ้านจะมีความเชื่อและมุมมองที่แตกต่างไปจากคนทั่วไปตรงที่คนไร้บ้านบางส่วนไม่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางเนื่องจากหวาดเกรงอำนาจของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กบนลานแต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนงานต่างๆ ทั้งฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสายตรวจ และฝ่ายพนักงานสอบสวนทำให้ทราบว่าแท้จริงแล้วการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีอุปสรรคและข้อจำกัดมากมายที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยง่าย

4.2 ข้อจำกัดและปัญหาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ 3 ภาคส่วนด้วยกัน คือ ส่วนอำนวยการ ส่วนสายตรวจและส่วนพนักงานสอบสวน

เจ้าหน้าที่ตำรวจสายอำนวยการ⁴⁷ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการหรืองานเอกสารทั้งหมดภายในสถานีตำรวจโดยการรับเอาระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่างๆ จาก

⁴⁵ Sanook, “หนุ่มน้ำตาซึม จำนำรถไว้-มาไถ่แต่ไม่ได้คืน ชำร่วยเวรไม่รับแจ้งความ,” Sanook, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2561, <https://www.sanook.com/news//6920702>

⁴⁶ Sanook, “วิจารณ์สนั่น! คลิปตำรวจไม่รับแจ้งความในเวลากลางคืน สาวแจ้งทำสาวแจ้งทำบัตรปชช.-เอทีเอ็มหาย” Sanook, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2560, <https://www.sanook.com/news//2165346>

⁴⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสายอำนวยการ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

ส่วนกลางมาแจ้งให้หน่วยงานของตนรับทราบและปฏิบัติตามและจัดทำเอกสารต่างๆ ส่งต่อส่วนกลาง

เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ⁴⁸ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ออกตรวจตราความเรียบร้อยตามจุดตรวจต่างๆ รวมถึงมีหน้าที่ออกไปดูสถานที่เกิดเหตุความไม่สงบตามที่มีการร้องเรียน (191) และหากพบตัวผู้กระทำความผิดก็จะนำตัวส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป

พนักงานสอบสวน⁴⁹ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทำความเห็นควรสั่งฟ้องกรณีผู้กระทำความผิด ทำความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องกรณีมีผู้ต้องหาแต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ และทำความเห็นควรขอการสอบสวนกรณีไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดเสนอต่อพนักงานอัยการ

เมื่อ “การไม่รับแจ้งความ” เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักถูกคนไร้บ้านหรือแม่แต่คนทั่วไปในสังคมเองกล่าวหาว่าโดยตลอดซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็รับทราบและอยากให้คนในสังคมรับรู้ถึงข้อจำกัดและความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเผชิญ

แท้จริงแล้วการแจ้งความที่ผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินคดีกับการแจ้งความเพื่อลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานนั้นมีความแตกต่างกันเฉพาะการแจ้งความที่ผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือในที่นี้คือพนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนตัวผู้กระทำความผิดหรือส่งเรื่องให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนหรือสายสืบเพื่อสืบหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ⁵⁰ ดังนั้นก่อนที่พนักงานสอบสวนจะดำเนินการใดๆ ต่อไป พนักงานสอบสวนต้องสอบถามผู้เสียหายหรือบุคคลที่มาร้องทุกข์หรือมาแจ้งความนั้นเสียก่อนว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง⁵¹ และประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ถูก

⁴⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁴⁹ สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1(4)

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าคำใดมีคำอธิบายไว้แล้ว ให้ถือตามความหมายดังได้อธิบายไว้ เว้นแต่ข้อความในตัวบทจะขัดกับคำอธิบายนั้น

(4) “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 4, 5 และ 6

กล่าวหาจริง ๆ หรือไม่⁵² เพราะหากไม่ใช่ผู้เสียหายที่แท้จริงหรือมิได้ประสงค์จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ สิ่งที่คุณเสียหายนำมาแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นก็ไม่ใช่คำร้องทุกข์ที่พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนหรือหาพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

หลังจากมีการร้องทุกข์หรือแจ้งความแล้วพนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวบรวมเพื่อทำสำนวนและเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือเห็นควรงดการสอบสวนต่อพนักงานอัยการซึ่งการดำเนินการกระบวนการทั้งหมดนี้ พนักงานสอบสวนจะต้องทำให้แล้วเสร็จ กล่าวคือต้องทำสำนวนเสนอต่อพนักงานอัยการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 เดือน หากเป็นคดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและต้องทำสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน หากเป็นคดีที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด⁵³ และแม้จะสามารถทำเรื่องขอขยายระยะเวลาทำสำนวนได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการขอขยายระยะเวลาจะทำให้ถูกผู้บังคับบัญชาเพ่งเล็งและในขณะเดียวกันหากพนักงานสอบสวนไม่สามารถสะสางหรือทำสำนวนคดีที่ตนได้รับมอบหมายให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาจะถูกเพ่งเล็งจากผู้บังคับบัญชาเช่นกัน⁵⁴

ในการรวบรวมพยานหลักฐาน⁵⁵ พนักงานสอบสวนไม่สามารถกระทำได้เพียงลำพังแต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ นอกจากนี้การที่ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีและการเก็บข้อมูลทางทะเบียนราษฎร์ของไทยเรายังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและยังพึ่งพิงระบบเอกสารอยู่มากทำให้ในขณะนี้ยังไม่สามารถใช้การเทียบเคียงใบหน้าผู้ต้องสงสัยกับผู้กระทำความผิดตามหมายจับผ่านทางระบบออนไลน์ได้ทำได้เพียงการเทียบเคียงลายนิ้วมือที่ก็ยังคงต้องส่งไปให้ส่วนกลางเป็นคนเทียบเคียงและส่งผลกลับมาให้เท่านั้น

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1(7)

(7) “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้นจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

⁵³ กองบัญชาการตำรวจนครบาล, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา เล่มที่ 1 การทำสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (กรุงเทพฯ: กองบัญชาการตำรวจนครบาล, มปป.) 147-148.

⁵⁴ สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561. ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

สิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นที่พนักงานสอบสวนจะต้องทำและเฉพาะกรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้วเท่านั้น หากเป็นคดีที่ยังไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด กล่าวคือยังไม่รู้ว่าใครเป็นคนร้าย พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนหรือสายสืบเพื่อดำเนินการสืบหาตัวผู้กระทำความผิดมาให้ เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทำงานต่างๆ ของพนักงานสอบสวนนั้นมีความซับซ้อนและจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับจำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบนั้นถือว่าเป็นงานที่หนักพอสมควรโดยหากเป็นพนักงานสอบสวนที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง ในหนึ่งปีพนักงานสอบสวน 1 คน อาจมีคดีที่ต้องรับผิดชอบอย่างน้อย 300 คดี⁵⁶ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังต้องเผชิญกับการ “ตักตวง” ที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ส่วนกลางมอบหมายมาได้และที่สำคัญที่สุดสิ่งที่ทำให้พนักงานสอบสวนมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงาน คือการทำงานที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชา หลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องตกอยู่ในภาวะ “จำเป็นจำยอม”⁵⁷ เช่นกัน

จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่น่าประหลาดใจนักหากพนักงานสอบสวนเลือกที่จะ “เป่าคดี”⁵⁸ เมื่อมีคณมาแจ้งความแม้พนักงานสอบสวนเองต่างรู้อยู่แก่ใจว่าในทางกฎหมายแล้วตนจะต้อง “รับแจ้งความ” อันหมายถึงต้องทำสำนวนคดีทุกคดีและตนไม่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยแต่เนื่องจากข้อจำกัดหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังคน ทรัพยากร หรือแม้แต่งบประมาณทำให้พนักงานสอบสวนต้องใช้วิธีการปล่อยให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด “ตกลงกันเอง” ซึ่งหากไม่สามารถตกลงกันได้พนักงานสอบสวนจึงจะรับเป็นคดีเพื่อให้การทำงานสามารถดำเนินต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ตามมิใช่ทุกคดีที่พนักงานสอบสวนจะเลือกใช้วิธีการดังกล่าวได้เฉพาะคดีที่พนักงานสอบสวนพิจารณาแล้วว่าไม่ร้ายแรงหรือเป็นความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้นที่ใช้วิธีการนี้ หากเป็นคดีความผิดร้ายแรงหรือคดีความผิดอาญาแผ่นดิน อาทิ ทำร้ายร่างกายอันตรายสาหัส ความผิดเกี่ยวกับเพศหรือฆาตกรรมเหล่านี้พนักงานสอบสวนจะรับทำเป็นคดีทุกคดีไม้อาจเลือกได้

⁵⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสายอำนวยการ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

4.3 ทศนคติและวิธีการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กับคนไร้บ้าน

จากการสัมภาษณ์ทำให้เห็นว่าทศนคติที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีต่อคนไร้บ้านแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ประเภทแรก มองว่าคนไร้บ้านเป็นปัญหาและไม่น่าไว้วางใจ ส่วนประเภทที่สอง มองว่าคนไร้บ้านเป็นเพียงผู้ป่วยทางจิตหรือเป็นเพียงคนวิกลจริตที่ใช้ชีวิตบนที่สาธารณะเท่านั้น หากไม่ได้ก่อความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใดเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

“อย่างบางที่ตำรวจเอา (คนไร้บ้าน) ไปส่งที่โรงพยาบาล โรงพยาบาลเองยังไม่อยากจะรับไว้เลยเพราะมันเป็นโรคมันเป็นอะไรมารึเปล่าก็ไม่รู้หรือมันหนีคดีมารึเปล่า”⁵⁹

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มองว่าคนไร้บ้านเป็นปัญหาและไม่น่าไว้วางใจนั้น แม้จะมีทศนคติดังกล่าวแต่ก็ไม่ปฏิเสธว่าในปัจจุบันหน่วยงานตำรวจเองยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะใช้กับกลุ่มคนไร้บ้าน การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบันเกิดจากการแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจรุ่นพี่เท่านั้นว่าควรทำอย่างไรกับคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของตนซึ่งในปัจจุบันมีเพียง 2 แนวทาง⁶⁰ คือ หนึ่งนำตัวคนไร้บ้านนั้นออกไปจากเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน โดยจะนำตัวขึ้นรถกระบะแล้วนำไปไว้ยังเขตท้องที่อื่นหรือ สองนำตัวคนไร้บ้านไปส่งไว้ยังโรงพยาบาลที่รักษาโรคทางจิต (ในที่นี้คือโรงพยาบาลสวนปรง) แล้วปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลว่าจะนำตัวคนไร้บ้านนั้นส่งต่อไปยังที่ใด

“พูดตรงๆ เลยคือถ้าไม่มีใครแจ้งเราก็จะไม่ไปยุ่งอะไรกับเค้า ล่าสุดเจอลุงที่ดูเหมือนสติเฟื่องเพื่อนนิดหน่อยเค้าไปนั่งอยู่บนเกาะกลางถนนตรงแยกเชียงใหม่ว่างๆก็เลยไปพาเค้าออกมานำมาอยู่ในที่ปลอดภัย (ฟุตบอล) แล้วถ้าเค้าต้องการไปไหนถ้าไม่ติดภารกิจเราก็สามารถพาไปส่งได้”⁶¹

แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มองว่าคนไร้บ้านเป็นเพียงบุคคลวิกลจริตที่ใช้ชีวิตเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งนั้นโดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพวกเขาหากไม่มีผู้ร้องเรียน

⁵⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสายอำนาจการ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

เข้ามา⁶² โดยเหตุร้องเรียนส่วนมากมักเป็นกรณีที่คนไร้บ้านไปอาศัยหลบนอนในบริเวณหน้าอาคารที่พักอาศัยของชาวบ้านทำให้ชาวบ้านหวาดกลัวและไม่ไว้วางใจจึงร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมานำตัวออกไปจากบริเวณดังกล่าวซึ่งเมื่อนำตัวออกมาแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะพาตัวไปส่งยังสถานที่ที่คนไร้บ้านดังกล่าวต้องการไปส่วนมากก็จะเป็นสถานีนขนส่งหรือสถานีรถไฟแม้สุดท้ายจะพบว่าคนไร้บ้านดังกล่าวจะกลับมาอยู่ในสถานที่เดิมเมื่อเวลาผ่านไปไม่นานก็ตาม

อย่างไรก็ตามแม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีทัศนคติต่อคนไร้บ้านแตกต่างกันแต่มีสิ่งหนึ่งมีความเห็นตรงกันคือในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางปฏิบัติต่อคนไร้บ้านที่เป็นทางการและเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็ไม่ว่าจะจัดการกับคนไร้บ้านอย่างไรมีเพียงแนวปฏิบัติที่เป็นการปฏิบัติต่อกันมาอันมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นและไม่ว่าจะมีทัศนคติต่อคนไร้บ้านอย่างไร อีกสิ่งหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนรวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์ทำงานเกือบ 30 ปี⁶³ ตอบตรงกันคือยังไม่เคยทาคดีที่คนไร้บ้านตกเป็นผู้เสียหายหรือแม้แต่เป็นผู้กระทำความผิดเลยและหากจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้เลือกปฏิบัติต่อกดีของคนไร้บ้านให้แตกต่างไปจากคดีของบุคคลทั่วไปเนื่องจากหากเป็นกรณีความผิดเล็กน้อยหรือคดีความผิดต่อส่วนตัวโดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เลือกที่จะให้มีการตกลงกันในชั้นพนักงานสอบสวนมากกว่าที่จะทำสำนวนแล้วทำความเห็นส่งไปให้พนักงานอัยการโดยหนึ่งในพนักงานสอบสวน⁶⁴ ที่ผู้เขียนทำการสัมภาษณ์ได้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมไว้ว่า

“คำว่า “ความยุติธรรม” มันไม่ได้อยู่ที่ชั้นศาล ความยุติธรรมคือการที่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายเดินกลับไปพร้อมกันพร้อมรอยยิ้มคุยกันได้แฮปปี้มันจำเป็นหรือที่ความยุติธรรมจะต้องมาจากศาลอย่างเดียวอันนี้คือความคิดส่วนตัว อย่างบางทีมาแจ้งความหมิ่นประมาทต่อกันกลางตลาดเป็นความผิดอาญาแผ่นดินแต่ถ้าเค้าคุยกันสองคน โดยไม่มีการร้องทุกข์ขอโทษขอโพยกันเรียบร้อยจำเป็นด้วยหรือที่ต้องขึ้นศาล ดังนั้นความยุติธรรมมันก็อยู่ที่ความพอใจของทั้งสองฝ่ายคนภายนอกมองว่าทำไมเป่าคดีแต่ถ้าทำแล้วเค้าได้อะไรขึ้นมาละก็ในเมื่อเค้าก็โอเคกันแล้วมันไม่ใช่คดีร้ายแรงอย่างฆ่าข่มขืนอันนี้นั่นเป่าไม่ได้หรอกแต่อันนี้นั่นคุยกันได้มันก็ควรคุยกัน”

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

⁶⁴ สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

จากการสัมภาษณ์ทั้งคนไร้บ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้กล่าวมาข้างต้นพบว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนไร้บ้านนั้นมีอุปสรรคมากมาย ทั้งจากตัวคนไร้บ้านเองและจากความเป็น “ระบบ” ของกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือในด้านทัศนคติที่คนไร้บ้านมีต่อตนเองนั้นคนไร้บ้านมองว่าตนเป็นบุคคลชายขอบของกระบวนการยุติธรรมมองว่าเมื่อเกิดปัญหาหรือถูกล่วงละเมิดตนจะไม่สามารถได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ นอกจากนี้การเลือกที่จะเข้าหรือไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของคนไร้บ้านนั้นมีสิ่งที่ต้องคำนึงมากกว่าคนทั่วไปในสังคมเพราะนอกจากเรื่องค่าใช้จ่าย ระยะเวลา หรือแม้แต่โอกาสในการชนะคดีแล้ว คนไร้บ้านยังต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอื่นและอาจถูก “เอาคืน” จากคู่อริที่ได้และที่สำคัญที่สุดการเข้าไปสู่กลไกของกระบวนการยุติธรรมในโลกของกฎหมายนั้น ไม่ใช่สิ่งที่คนไร้บ้านจะสามารถทำได้เหมือนดังเช่นคนทั่วไปเพราะในโลกของความเป็นจริง ความเป็น “ระบบ” และความซับซ้อนของกระบวนการยุติธรรมส่งผลให้การพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมี “ต้นทุน” ที่ต้องจ่าย ไม่ว่าจะเป็น เงิน ความรู้ หรือระยะเวลาสิ่งเหล่านี้สอดคล้องกับข้อมูลของ “รายงานการวิจัยการสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง” ที่พบว่าคนไร้บ้านร้อยละ 32.5 เคยมีประสบการณ์ในช่วงที่ใช้ชีวิตเป็นคนไร้บ้านตกเป็นเหยื่อของการละเมิดและความรุนแรงจากคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้สารเสพติด วัยรุ่นที่คึกคะนองหรืออันธพาล และร้อยละ 41.4 เคยขอความช่วยเหลือจากตำรวจ คนไร้บ้านด้วยกัน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้วเมื่อเกิดปัญหาใดๆ ขึ้นด้วยข้อจำกัดที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้คนไร้บ้านมักจะเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตัวเองมากกว่าที่จะพึ่งกลไกทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะมองว่าตำรวจไม่สนใจในคดีของคนไร้บ้านแต่ก็มีบางกรณีที่คนไร้บ้านเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเช่นกันหากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คนไร้บ้านมองว่ามีความสำคัญมากพอ อาทิเรื่องที่ทำให้ตนต้องตกเป็นผู้ที่พัวพันกับยาเสพติด ในกรณีนี้คนไร้บ้านเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยการ “แจ้งความ” แต่การแจ้งความนี้มีได้หมายความว่าคนไร้บ้านเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมว่าจะสามารถปกป้องคุ้มครองและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แต่เป็นการแจ้งความเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจและป้องกันตนเอง

⁶⁵ อนุรธ พัทธกษานัน, รายงานวิจัย “การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง, (กรุงเทพ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2559), 112.

เท่านั้นด้วยทัศนคติดังกล่าวของคนไร้บ้านจึงอาจกล่าวได้ว่ามายาคติที่คนทั่วไปเชื่อว่าคนไร้บ้านเป็นคนอันตรายเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรมนั้นไม่ใช่ความจริงทั้งหมดในความเป็นจริงกลับเป็นคนไร้บ้านเองที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงที่ยากต่อการขอความช่วยเหลือและได้รับการปกป้องจากกระบวนการยุติธรรมที่แม้แต่การ “แจ้งความ” อันเป็นสิ่งที่คนทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องพื้นฐานที่สุดที่จะทำเมื่อตนตกเป็นผู้เสียหายหรือถูกล่วงละเมิด แต่สำหรับคนไร้บ้านแล้วกระบวนการยุติธรรมนั้นมี “ต้นทุน” และ “ราคา” ที่ต้องจ่าย โดยเป็นต้นทุนและราคาที่แพงเกินกว่าที่คนไร้บ้านคนหนึ่งจะสามารถจ่ายได้

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจแม้จะมีทั้งส่วนที่มองว่าคนไร้บ้านเป็นภาระของสังคมและส่วนที่มองว่าคนไร้บ้านเป็นผู้ป่วยทางจิตที่ควรต้องได้รับการรักษาพยาบาลก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยืนยันได้ว่าการ “เลือก” ที่จะรับหรือไม่รับทำสำนวนคดีนั้นไม่ได้เลือกเพราะ “สถานะ” ของบุคคล กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นคนไร้บ้านหรือไม่ก็ตามหากเป็นเรื่องที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายสามารถตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็เลือกที่จะให้มีการ “ไกล่เกลี่ย” กันมากกว่าที่จะทำสำนวนคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมองว่าการเลือกรับทำสำนวนหรือการเลือกที่จะดำเนินคดีไปตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรและงบประมาณ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยอมรับว่าในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะใช้กับคนไร้บ้าน การจัดการกับคนไร้บ้านจะเป็นไปในลักษณะ “เฉพาะหน้า” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเมื่อเจอกับคนไร้บ้านหากไม่มีประชาชนร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวแต่หากมีประชาชนร้องเรียนเข้ามาเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเข้าไปจัดการกับคนไร้บ้านซึ่งวิธีการจัดการดังกล่าวเป็นวิธีที่ปฏิบัติต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น มีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ หนึ่งการนำคนไร้บ้านไปปล่อยในเขตท้องที่อื่นและ สองคือการนำตัวคนไร้บ้านไปส่งที่โรงพยาบาลและปล่อยให้คนไร้บ้านที่ของโรงพยาบาลที่จะจัดการต่อไปซึ่งหากเลือกได้เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะทำให้ปัญหาของคนไร้บ้านไม่ปรากฏในระบบเนื่องจากไม่ต้องกังวลว่าตนจะถูกคนไร้บ้านร้องเรียนอันจะนำมาซึ่งการถูกตรวจสอบและถูกลงโทษในภายหลัง

ดังนี้ เมื่อมองผ่านมุมมองของทั้งคนไร้บ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วจะพบว่าคนไร้บ้านมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากกว่าคนทั่วไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคที่เกิดจากทัศนคติที่คนไร้บ้านมองว่าตนเองนั้นไร้ค่าและไม่มีคนให้ความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนเองหรือแม้แต่อุปสรรคที่เกิดจากทัศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือแม้แต่ทัศนคติของผู้คนในสังคมที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนั้นแตกต่างและไม่อาจเป็นดังที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรได้

แต่อย่างไรก็ตามทัศนคติและมุมมองที่ปรากฏในบทความนี้เป็นเพียงความเห็นและ
มุมมองของคนไร่บ้านกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงไม่กี่คนที่ผู้เขียนสามารถเข้าไปสอบถามและพูดคุย
อย่างไม่เป็นทางการด้วยเท่านั้นคงไม่สามารถนำมาใช้ตัดสินถึงทัศนคติหรือมุมมองของคนไร่บ้าน
และเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนอย่างเหมารวมได้แต่ผู้เขียนก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะนำเสนอ
ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทั้งคนไร่บ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเผชิญเพื่อสร้างความเข้าใจกัน
ระหว่างคนไร่บ้านและตำรวจรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง
กระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

References

- HatyaiFocus. “พบศพชายเร่ร่อน เสียชีวิตใกล้สถานีรถไฟหาดใหญ่”. [Homeless Corpse Founded, near Hat Yai's Train Station] Accessed October 4, 2017
www.hatyaifocus.com/ข่าว/1203-ข่าวอาชญากรรม-พบศพชายเร่ร่อน-เสียชีวิตใกล้สถานีรถไฟหาดใหญ่/ (in Thai)
- Kitticharoenkan S. “รู้จักกับคนไร้บ้าน” [Meet the Homeless] Accessed October 4, 2015.
justnet.wordpress.com/2015/10/04/เยี่ยมคนไร้บ้าน/ (in Thai)
- Krobkruakao 3. “สลด! ชายเร่ร่อนเมาสุรา ฆ่ากันตายกลางกรุง” [Drunken Homeless Killed in Downtown]. Accessed March 9, 2017.
www.krobkruakao.com/khronghaidaasapparad/38341. (in Thai)
- Matichon online. “เขย่าขวัญ! ชาวบ้านกลัว หลังพบศพที่ 5 คนเร่ร่อนถูกฆ่าตายสะพานลอยนวมินทร์ 92” [People panic ! fifth dead homeless founded under 92 Navamin bridge] Accessed October 17, 2016. www.matichon.co.th/news/324654. (in Thai)
- Phanitkun A. “‘คนไร้บ้าน’ เหยื่อความรุนแรงที่ไร้ทางต่อสู้.” [“Homeless People” Victims of Violence Fighting without a Fight] Accessed July 25, 2014.
www.posttoday.com/local/scoop_bbk/308697 (in Thai)
- Phithakthanin A. (Project Leader). รายงานวิจัย “การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง [On Account of the Research "In-Depth Demographic Survey of Homeless People in Bangkok and Related Areas"] Bangkok: Thai Health Promotion Foundation, 2016. (in Thai)
- Phreechasinlapakun S. *การบังคับใช้กฎหมาย*. [Law Enforcement]. Bangkok: Winyochon, 2006. (in Thai)
- Thaipost. “จิมมีฆ่าเรียบ 4 ศพ ผล DNA โยงรายล่า” [4 Bodys Link to Jimmy, DNA Proved]. Accessed October 13, 2016. www.thaipost.net. (in Thai)
- Thairath chabap phim. “คนไร้บ้านเป็นเหตุ ป่วนเยาวราช” [Yaowarat Turmoil, Homeless is the Cause]. Accessed October 31, 2017.
www.thairath.co.th/content/1112182. (in Thai)

Workpoint. “นทท.แตกตื่น! พบศพหญิงเร่ร่อน ถูกฆ่าฝังทรายชายหาดเกาะสมุย” [Tourist Terrified
! Dead Homeless Woman Buried at Samui's Beach] Accessed July 3, 2017
www.workpointtv.com/news/39489. (in Thai)

ทัศนคติและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแก
ทางอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย: ศึกษากรณีในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม
The Attitude and Legal Problem on the Prevention and Control of
Cyberbullying in Thailand: Study of Students
in Mahasarakham University

ดวงเด่น นาคสีหราช

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อาคารราชนครินทร์ ชั้น 4 ตำบลขามเรียง
อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

Duangden Nakseeharach

Faculty of Law, Mahasarakham University, Building 4th floor Rajchanakharindra Khamriang Sub-District,
Kantarawichai District, Maha Sarakham 44150 Thailand

E-mail : duangdenkik2@gmail.com

Received: July 31, 2018; Revised: November 16, 2018; Accepted: November 20, 2018

บทคัดย่อ

การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นปัญหาร้ายแรงและเป็นเครื่องมือในการข่มขู่
คุกคามหรือทำให้เกิดความหวาดกลัวและได้รับความเสียหายในรูปแบบใหม่ด้วยการติดต่อสื่อสาร
ผ่านช่องทางเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตโดยส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ลักษณะต่างๆ ผ่านอุปกรณ์
อิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์ในคอมพิวเตอร์ บล็อก จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และข้อความสั้นหรือ
สื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวัยรุ่น การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการทาง
กฎหมายในการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในต่างประเทศ ได้แก่
แคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร เปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ของไทยจาก
การศึกษาวิจัยพบว่าการปกปิดตัวตนในโลกไซเบอร์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง
รังแกทางอินเทอร์เน็ตได้อย่างต่อเนื่องและซ้ำๆ ได้ง่ายและสะดวกกว่าการกลั่นแกล้งรังแกในแบบ
ดั้งเดิมและผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีอำนาจทางกายภาพมากกว่าผู้ตกเป็นเหยื่อ นอกจากนี้
ผลกระทบของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตยังกระทบทั้งทางร่างกาย จิตใจของผู้ตกเป็น
เหยื่อและกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคมด้วย

สำหรับทัศนคติของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นเรื่องการแกล้งธรรมดาเท่านั้น กล่าวคือการหยอกล้อซึ่งบุคคลมีสิทธิทำได้ ยกเว้นนิสัยที่เคยตกเป็นเหยื่อด้วยตนเองแม้ปัจจุบันจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ยังไม่ชัดเจนเพียงพอในการป้องกันและควบคุมการกระทำความผิดดังกล่าวในหลายๆ กรณี เช่น มาตรา 16 บัญญัติแต่เฉพาะการเผยแพร่ภาพ ตัดต่อ เติมหรือดัดแปลงภาพทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง อับอาย ถูกเกลียดชัง แต่ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงการโพสต์ข้อความหรือภาพที่ทำให้ผู้อื่นถูกระทำรู้สึกหดหู่หรือด้อยค่าจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตแต่ไม่ถึงขนาดทำให้ผู้อื่นถูกระทำเสียชื่อเสียงโดยตรงหรือความเสียหายทางจิตใจด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและควบคุมเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต, การคุกคามออนไลน์, อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์

Abstract

Cyberbullying is a serious problem and new channel to harass or threaten other person and injure such person by using technology and internet to send the computer's information via electronic devices, for example, computer website, blog, e-mail, text message or social media, etc., especially among young adults. This research aims at studying legal measures to prevent and control the cyberbullying in foreign countries, especially Canada, the United States and Great Britain comparing with Thailand's existing laws. The research finds that the anonymity of cyberspace is the key factor of cyberbullying continually and repeatedly committed, therefore, it is easy and convenient to access than the traditional bullying. Furthermore, the perpetrator has not to be physically stronger than the victim. Moreover, cyberbullying causes the physical or mental injury of the victim, affecting their social interactions.

According to the Attitude of the Students in Mahasarakarm University, Thailand, most of them think that cyberbullying is only an ordinary matter, i.e. teasing which any person has the right to do it except the students who used to be a victim

themselves. Although there was a revision of Thailand’s Computer-related Crime Act (No. 2) B.E. 2560, there is no adequate and explicit provision to prevent and control such crime in many cases. For example, section 16 merely refers to disseminating, editing, appending or adapting image of other to impair the reputation of the other person or to expose the other person to hatred or contempt. However, this does not include importing or posting messages or image to make the victim feel depressed or degraded because it does not cause a direct damage of the reputation or emotional damage distress. Moreover, in Thailand, there has been a lack of competent agency to prevent and control cyberbullying effectively.

Key words: cyberbullying, online harassment, cybercrime

1. บทนำ

แม้ว่าบุคคลทุกคนจะมีเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) รวมถึงการแสดงความคิดเห็นในสื่อสังคมออนไลน์แต่ย่อมต้องให้ความเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัว (rights to privacy) ของผู้อื่นด้วย ปัจจุบันเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารของสังคมมนุษย์มีพัฒนาการให้มีความทันสมัยอย่างต่อเนื่องและไร้ขีดจำกัด การใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (internet) โดยใช้คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน (smart phone) หรือแท็บเล็ต (tablet) ที่สามารถเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตได้เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้กับบุคคลทุกเพศทุกวัยสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วทุกที่ทุกเวลา

อย่างไรก็ดี การใช้อินเทอร์เน็ตจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลอย่างยิ่ง ในขณะเดียวกันก็เหมือนกับดาบสองคม กล่าวคือการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางในการก่อวินาศกรรมหรือข่มเหงหรือกลั่นแกล้งผู้อื่นผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (social network) เช่น Facebook, Twitter, My Space หรือ Instagram เป็นต้น โดยมีเจตนาให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียง อับอาย ถูกดูถูกหรือถูกเกลียดชังทำให้เกิดความทุกข์ทรมานทางจิตใจและความรู้สึกของผู้ถูกระทำซึ่งเรียกรวมการกระทำดังกล่าวว่า “การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตหรือการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์” (cyberbullying on the internet or cyber-bullying and online harassment) และการกระทำดังกล่าวถือเป็นการใช้เทคโนโลยีก่อความรุนแรงขึ้นในสังคม

เนื่องจากการกระทำเช่นนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้ถูกรกระทำ และทำลายความสัมพันธ์อันดีทางสังคมอีกด้วย ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในเด็กและเยาวชน ดังนั้นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตถือเป็นความรุนแรง (violence) รูปแบบหนึ่งที่ไม่ควรเพิกเฉยต่อปัญหา หากสังคมเกิดการยอมรับในพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตโดยปริยายย่อมเท่ากับเป็นการสร้างความรุนแรงให้เกิดขึ้นในสังคมและเมื่อสังคมมองว่าเป็นเรื่องปกติ พฤติกรรมหรือการกระทำเหล่านั้นย่อมขยายตัวไปสู่อาชญากรรมรูปแบบอื่นๆ อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย ทศนคติของสังคมไทยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นที่รับรู้ หรือมีการรับรู้แต่ก็น้อยมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติที่มองว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการกลั่นแกล้งหรือหยอกล้อกันเท่านั้น¹ ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายภายในรับรองหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนทัศนคติและความเข้าใจของนิสิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวของตนเองในการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

2.1 ความหมายการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

จากการศึกษาวิจัยพบสรุปได้ว่าการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตหมายถึงการใช้สิทธิของตนในทางที่ผิดกระทำต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงด้วยการติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตโดยส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ลักษณะต่างๆ ผ่านอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์ในคอมพิวเตอร์ (computer website) บล็อก (blog) จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) และข้อความสั้น (text message) หรือสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เป็นต้น โดยผู้กระทำมีเจตนาและมุ่งประสงค์ให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบทางจิตใจหรือ

¹ ดู พิมพ์วัลย์ บุญมงคล, เซษฐ รัชดาพรณาธิกุล, ณัฐรัชต์ สาเมาะ และคณะ, “รายงานการวิจัย การรังแกต่อกลุ่มนักเรียนที่เป็นหรือถูกมองว่าเป็นคนข้ามเพศหรือคนรักเพศเดียวกันในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา : รูปแบบ ความชุก ผลกระทบ แรงจูงใจ และมาตรการป้องกันใน 5 จังหวัดของประเทศไทย” ,(นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556) อ้างใน กฤษณา แสงเจริญทรัพย์, Cyberbullying: การกลั่นแกล้งบนโลกไซเบอร์และโศกนาฏกรรมของเมแกน ไมเออร์, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2559, https://thainetizen.org/2016/05/cyberbullying-megan-meier-krisda/#_ftn9 และนา จรรย์ ชยะบุตร, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนตัวจากการข่มเหงรังแกออนไลน์”, (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายเอกชน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), หน้า 14-15.

ความทุกข์ทรมานหรือเกิดความรำคาญทางจิตใจของผู้ถูกระทำหรืออาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจของผู้ถูกระทำได้ในภายหน้าและเป็นการกระทำในลักษณะซ้ำๆ หรือต่อเนื่อง และสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกที่และทุกเวลา อันเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น กล่าวคือการนำเอาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นมาเผยแพร่หรือนำมาประกาศประจานเพื่อสนองความต้องการอย่างใด ๆ ของผู้กระทำ เช่น การลงข้อความหรือรูปภาพที่รุนแรงหยาบคาย ล้อเลียนอันเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ตกเป็นเป้าหมายให้ปรากฏแก่สาธารณะหรือส่งไปยังผู้ถูกระทำโดยตรง เป็นต้น และไม่ว่าการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นระหว่างเด็กและเยาวชนหรือผู้ใหญ่ก็ตาม

2.2 ลักษณะของพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

สำหรับพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแก (bullying) ทั่วไปนั้นมี 2 ลักษณะ ได้แก่

1) overt bullying หมายถึง พฤติกรรมก้าวร้าวหรือการใช้ความรุนแรงทางกายภาพของผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาต่อร่างกายของผู้ตกเป็นเหยื่อโดยตรง เช่น การทุบ ตี ตะ แฉก การคุกคามทางเพศหรือการอนาจาร²

2) covert bullying หมายถึง พฤติกรรมของผู้กระทำที่มีเจตนาหรือมุ่งหมายให้ผู้ตกเป็นเหยื่อถูกขับออกจากสังคมหรือจากกลุ่ม การข่มขู่คุกคามหรือเฝ้าติดตาม (stalking) การจ้องมอง การนินทาหรือการข่มขู่คุกคามด้วยคำพูดหรือท่าทาง การกลั่นแกล้งรังแกประเภทนี้อาจเกิดจากการสุมกลั่นแกล้งรังแกหรือเลือกกลุ่มด้วยเหตุความแตกต่างอันเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา การแสดงออกทางเพศ เป็นต้น³

เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทั่วไปจึงพอสรุปได้ว่าลักษณะของพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นการกระทำที่ไม่พึงปรารถนาและผู้กระทำมีเจตนาที่จะให้ผู้ตกเป็นเหยื่อเกิดความกลัว ถูกข่มเหง ถูกรังแก รู้สึกว่าไม่ปลอดภัยและได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจซ้ำๆ ต่อเนื่องและเป็นเวลานานโดยใช้อินเทอร์เน็ตเข้าถึงผู้ตกเป็นเหยื่อแทนการกลั่นแกล้งรังแกต่อตัวผู้ตกเป็นเหยื่อโดยตรงเพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมหรือ

²Shaheen Shariff and Dianne L. Hoff, “Cyber Bullying, Legal Obligations and Educational Policy Vacuum” in K. Jaishankar, ed., *Cyber Criminology: Exploring Internet Crimes and Criminal Behavior*, (United States of America: CRC Press, 2011), 363.

³Ibid.

แตกต่างระหว่างผู้กระทำกับผู้ตกเป็นเหยื่อโดยผู้กระทำจะมีอำนาจต่อรองมากกว่าตัวเหยื่อ เมื่อเหยื่อเกิดความกลัวหรือรู้สึกไม่ปลอดภัยและถูกทำร้ายทางจิตใจแล้วผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกมองจากสังคมภายนอกในลักษณะที่ถูกตำหนิว่าเป็นคนไม่ดี เช่น ผลจากการประจานภาพเปลือยหน้าอกของเหยื่อที่ถูกบันทึกไว้ในขณะโชวให้เพื่อนชายดูผ่านเว็บแคม แล้วผู้กระทำนำไปเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตว่าเหยื่อมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เป็นต้น ผู้ตกเป็นเหยื่อย่อมถูกตำหนิจากสังคมว่าเป็นคนไม่ดีจนในที่สุดผู้ตกเป็นเหยื่อถูกขับออกจากกลุ่ม หรือตัดออกจากสังคมเพราะความแตกต่างด้านใดด้านหนึ่งดังกล่าว ซึ่งมูลเหตุในการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการเลือกปฏิบัติ (discrimination) และความเกลียดชัง เช่น การนับถือศาสนา (religion) เผ่าพันธุ์ (ethnicity) เชื้อชาติ (race) เพศ (sexuality) และความสามารถ (ability) ⁴ เป็นต้น

2.3 องค์ประกอบของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

1) เป็นการกระทำโดยใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร การกลั่นแกล้งรังแกลักษณะนี้เป็นการใช้อินเทอร์เน็ตเชื่อมต่อในการกระทำความผิดซึ่งมีความแตกต่างกับการกลั่นแกล้งรังแกทั่วไป (bully) ที่เกิดขึ้นทางกายภาพ กล่าวคือการกลั่นแกล้งรังแกทั่วไปเป็นการกระทำโดยตรงต่อตัวผู้ตกเป็นเหยื่อและมีวิธีการกลั่นแกล้งจะทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อรู้สึกอับอายและเสียใจ มักกระทำต่อหน้าผู้คนจำนวนมากในชั้นเรียนหรือโรงเรียน เช่น ตะโกนล้อเลียน การใช้คำพูดล้อเลียน หรือนำภาพของผู้ตกเป็นเหยื่อไปติดไว้ที่บอร์ดหรือหน้าห้องเรียน เป็นต้น แต่ได้มีการเผยแพร่การกลั่นแกล้งรังแกนั้นผ่านทางอินเทอร์เน็ต

2) เป็นการกระทำโดยใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์ต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญของการกลั่นแกล้งรังแก เช่น ตัวอักษร ภาพถ่าย ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ วิดิทัศน์ เป็นต้น ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เห็นได้ว่าแม้การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจะแตกต่างจากการกลั่นแกล้งรังแกทางกายภาพและการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตคือการที่ผู้กระทำใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์มาทำการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจึงมักเกิดขึ้นโดยการใช้ข้อความหรือภาพซึ่งทำร้ายจิตใจของผู้ตกเป็นเหยื่อและมีการโพสต์ผ่านการออนไลน์โดยมีการเปรียบเทียบพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตที่เกิดทางกายภาพ โดยใช้ให้เห็นว่าจากเดิมที่เด็กในโรงเรียนมีการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

⁴Ibid.

โดยกระทำการใดๆ ให้อีกฝ่ายหนึ่งอับอายด้วยการกระทำทางกายภาพ เช่น ใช้คำพูดล้อเลียน ก็เปลี่ยนมาเป็นการกระทำการดังกล่าวทางสื่อออนไลน์แทน⁵

3) เป็นการกระทำโดยมีเจตนากลั่นแกล้งรังแกทำให้ผู้อื่นได้รับผลกระทบทางอารมณ์หรือจิตใจ

แม้ว่าการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจะพัฒนามาจากแนวคิดที่เกี่ยวกับการกระทำต่อเด็ก⁶ แต่มักพบว่าเหยื่อของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตนั้น โดยมากแล้วจะเป็นเยาวชนที่ใช้อินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์กับการกระทำของเด็กที่อยู่ในโรงเรียน รวมทั้งการกระทำนอกโรงเรียนแต่ส่งผลกระทบต่อเด็กนักเรียน อย่างไรก็ตามนักวิชาการได้ยอมรับว่า ปัจจุบันมีการกลั่นแกล้งรังแกที่กระทำต่อผู้ใหญ่ เช่น การคุกคามกันในที่ทำงาน (workplace harassment) หรือมีการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตซึ่งผู้ใหญ่อาจมีส่วนร่วมในการกระทำได้เช่นเดียวกัน⁷ เพราะลักษณะของการใช้สื่อกลางคืออินเทอร์เน็ตสามารถปิดบังตัวตนของผู้กระทำได้โดยใช้ชื่อผู้อื่นหรือสมมติตัวตนขึ้นใหม่เพื่อกลั่นแกล้งรังแกผู้ตกเป็นเหยื่อ

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างการสื่อสารออนไลน์และการกระทำทางกายภาพ แม้ว่าโดยทั่วไปการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์จะเกิดขึ้นเฉพาะในสภาพแวดล้อมของการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต แต่ในบางกรณีอาจมีการบังคับให้ผู้ตกเป็นเหยื่อกระทำการใดๆ รวมทั้งการกลั่นแกล้งรังแกนั้นมีความคาบเกี่ยวกับโลกแห่งความเป็นจริงหรือสภาพแวดล้อมจริงด้วย เช่น การบังคับให้ผู้อื่นถอดเสื้อผ้าโดยผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกบันทึกวีดิทัศน์ไว้และเผยแพร่ทางสื่อสังคมออนไลน์เพื่อให้อับอาย รบกวนการดำเนินชีวิตอย่างสงบสุขของผู้ตกเป็นเหยื่อ เป็นต้น กรณีดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นนิยามเชิงขยาย (extended definition) ของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

⁵See Jamshid Beheshti and Andrew Large, ed, *The Information Behavior of A New Generation: Children and Teens in the 21st Century*, (United Kingdom: Scarecrow Press, Inc., 2013), 4.

⁶ Fertik Michael & Thompson, David, *Wild West 2.0: How to Protect and Restore Your Online Reputation on the Untamed Social Frontier*, (the United States of America: AMACOM, 2010), 105-107.

⁷ A. Wayne MacKay , “Respectful and Responsible Relationships: There’s No App for That”, accessed November 1, 2016, https://www.researchgate.net/publication/256029553_Respectful_and_Responsible_Relationships_There's_No_App_for_That_The_Report_of_the_Nova_Scotia_Task_Force_on_Bullying_and_Cyberbullying

การคุกคามหรือข่มขู่ทางอินเทอร์เน็ต	การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต
1. ผู้ถูกระทำและอายุของผู้ถูกระทำหรือเหยื่อ -มักเกิดขึ้นกับผู้ใหญ่ (adult) ที่สภาพทางกายภาพและชีวภาพ รวมถึงจิตใจที่อ่อนแอ เช่น ผู้หญิง บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ -ผู้ตกเป็นเหยื่อเป็นหญิงมากกว่าชายหรือบุคคลที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีความพิเศษหรือความแตกต่างจากสังคม เช่น เชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือความเชื่อ -มักใช้ในความหมายที่ผู้ถูกระทำเป็นผู้ใหญ่	1. ผู้ถูกระทำและอายุของผู้ถูกระทำหรือเหยื่อ -มักเกิดขึ้นกับเด็กและวัยรุ่นที่มีอายุไม่เกิน 20 ปี -ผู้ถูกระทำมักเป็นเด็กผู้หญิง หรือเด็กผู้ชายที่อ่อนแอในชั้นเรียน หรือมีลักษณะด้อย ปมด้อย ความแตกต่างหรือความสามารถพิเศษ จนถูกนำมาล้อเลียน เช่น ขาดิก้านิด -ลักษณะหน้าตาทางกายภาพ หรือเพศ เป็นต้น -จุดเริ่มต้นความขัดแย้งกันระหว่างผู้ถูกระทำหรือผู้ถูกระทำมักเริ่มจากรั้วโรงเรียน (school campus) -มักใช้ในความหมายที่ผู้ถูกระทำเป็นเด็กและเยาวชน
2. ผู้กระทำ -ไม่จำเป็นต้องรู้จักกันมาก่อน	2. ผู้กระทำ -ส่วนใหญ่มักเป็น เพื่อน คนรู้จักกัน หรือเคยรู้จักกันหรือมีความสัมพันธ์กันมาก่อน แต่มีเรื่องราวขัดแย้งกันนำไปสู่การกระทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่ออับอายและถูกเกลียดชัง และถูกขับออกจากสังคมหรือจากกลุ่ม -อาจเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ก็ได้
3. ลักษณะการกระทำต่อเหยื่อ -เป็นการเฝ้าติดตามและข่มขู่โดยใช้อินเทอร์เน็ต -ผู้กระทำทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อเกิดความกลัวหรือขู่ให้กลัว รบกวน รังควาน หรือทำให้อับอาย อย่างต่อเนื่องและเป็นการกระทำซ้ำแล้วซ้ำเล่า -ผู้ตกเป็นเหยื่อต้องเกิดความรู้สึกหวาดกลัว ตระหนกตกใจ ว่าอาจมีอันตรายเกิดขึ้นต่อร่างกาย ชีวิตทรัพย์สินของตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวของตน กล่าวคือ ผู้ตกเป็นเหยื่อรู้สึกว่าการกระทำดังกล่าวคือการคุกคามหรือข่มขู่ทางอินเทอร์เน็ต	3. ลักษณะการกระทำต่อเหยื่อ -มีลักษณะของการกระทำที่เป็นการทรมาน ข่มขู่ รบกวน ทำให้อับอาย โดยการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นความพยายามที่จะสร้างและเพิ่มความสำคัญของตนเอง โดยผู้กระทำมุ่งประสงค์จะยกระดับสถานะทางสังคมหรือยกระดับความภาคภูมิใจของตน โดยทำให้ผู้อื่นอยู่ในสถานะที่แย่งลง -ผู้ตกเป็นเหยื่อต้องเกิดความรู้สึกถูกลดทอนคุณค่าในตัวเอง ขาดความมั่นใจในตัวเอง เก็บตัว หลีกหนีจากสังคม ซึมเศร้า และในกรณีที่รุนแรงนำไปสู่การฆ่าตัวตายของเหยื่อ

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างคุกคามหรือข่มขู่ทางอินเทอร์เน็ตกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

ที่มา: จอมพล พิทักษ์สันติโยธิน, “การตามรังควานบนอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) กับความผิดทางอาญาในสหรัฐอเมริกาและ สหราชอาณาจักร”. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา, ปีที่ 13 ฉบับที่ 19, หน้า 51-65. (ดัดแปลงจากข้อมูลเป็นตารางโดยดวงเด่น นาคสีหราช)

2.4 ผลกระทบจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

ผลกระทบจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต⁸ สามารถสรุปได้ดังนี้

1) การซึมเศร้า (depression) ร้อยละ 93 ของผู้ตกเป็นเหยื่อมีอาการหดหู่ สะเทือนใจ ซึมเศร้า สิ้นหวังและหมดสิ้นกำลังใจ

2) การขาดความเชื่อมั่นในตนเอง (loss of confidence) ผู้ตกเป็นเหยื่อไม่มีความมั่นใจในตัวเองหรือรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีคุณค่าลดลง

3) ความหวาดกลัว (fear) ผู้ตกเป็นเหยื่อรู้สึกว่าคุณค่าตนเองไม่ปลอดภัยมากกว่าการกลั่นแกล้งรังแกธรรมดา (ดั้งเดิม) เนื่องจากผู้กระทำมักปกปิดตัวตนที่แท้จริงและไม่ทราบว่าเป็นผู้กลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตทำให้เด็กประมาณร้อยละ 20 ลงเลที่จะไปโรงเรียนเพราะกลัวถูกกลั่นแกล้ง

4) การแยกตัวออกจากสังคมหรือและมีปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์กับผู้อื่น (isolation and relationship problems) การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมีผลต่อการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนๆ และการเข้าสังคมเพราะความกลัวที่จะถูกกลั่นแกล้งรังแกทำให้ผู้ถูกกลั่นแกล้งรังแกเกิดความรู้สึกกระแวงและไม่ไว้วางใจผู้อื่น ดังนั้นผู้ตกเป็นเหยื่อมักแยกตัวออกจากสังคมมีความรู้สึกเหงา โดดเดี่ยว และรู้สึกว่าไม่ได้รับการเหลียวแล รู้สึกหมดคุณค่าในตัวเองและถูกตัดออกจากกลุ่ม

5) การทำร้ายตัวเอง (self-harming) ร้อยละ 5 ของผู้ตกเป็นเหยื่อทำร้ายตัวเอง เนื่องจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นการกระทำที่มุ่งหมายต่อสภาพจิตใจของตัวเหยื่อซ้ำๆ ต่อเนื่องและเป็นระยะเวลานาน

6) การฆ่าตัวตาย (suicide) ผู้ตกเป็นเหยื่อของกระทำการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตนั้นมีแนวโน้มที่จะฆ่าตัวตายหรือพยายามฆ่าตัวตายสูงและผู้ตกเป็นเหยื่อที่ฆ่าตัวตายหรือพยายามจะฆ่าตัวตายมีสาเหตุหลักมาจากความอับอายและทุกข์ทรมานจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตนั่นเอง

สำหรับวัยที่ใช้อินเทอร์เน็ตมากที่สุดคือเด็กและเยาวชน เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้สามารถเรียนรู้และมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีได้รวดเร็วกว่าผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตามด้วยประสบการณ์ยังน้อยเด็กและเยาวชนนั้นมักมีสภาพจิตใจที่อ่อนแอและควบคุมอารมณ์ได้น้อยกว่าผู้ใหญ่ รวมถึงมี

⁸ Matthew Williams and Olivia Pearson, “Hate Crime and Bullying in the Age of Social Media”, (Conference Report, 2016), 12-13.

ความสามารถในการควบคุมบริบททางสังคมวิทยาที่จะจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ที่มากระทบต่อตนได้น้อยกว่าผู้ใหญ่⁹ จึงสามารถพอสรุปได้ว่าผู้ตกเป็นเหยื่อจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมักเกิดกับเด็กและเยาวชนที่มีความอ่อนแอทางจิตใจและสังคมนั่นเอง และจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันพฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ขยายจากกลุ่มเด็กนักเรียนวัยรุ่นมาสู่ผู้ใหญ่ด้วย กล่าวคือผู้ใหญ่ที่ต้องใช้งานอินเทอร์เน็ตตลอดเวลา ก็อาจตกเป็นเหยื่อและถูกกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตได้เช่นเดียวกัน พฤติกรรมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ขยายมาสู่ผู้ใหญ่ นอกจากนี้การกระทำหลายๆ ครั้งที่เป็นกรณีศึกษามีผู้ใหญ่มาเกี่ยวพันด้วย

2.5 สิทธิในความเป็นส่วนตัวเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

ในยุคดิจิทัล การละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจเกิดขึ้นจากภาครัฐหรือภาคธุรกิจ รวมถึงบุคคลธรรมดาก็ได้ สำหรับสิทธิในความเป็นส่วนตัวนั้น ข้อ 17 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) ของสหประชาชาติรับรองไว้ว่า

“บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ และจะถูกกลั่นแกล้งรังแกและชื่อเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมายมิได้

บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซงหรือกลั่นแกล้งรังแกเช่นนั้น”

จะเห็นได้ว่าไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่อาจถูกละเมิดและถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัวของตนเองหรือครอบครัวหรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะทำให้บุคคลใดเสียชื่อเสียง ถูกดูถูก กลั่นแกล้งรังแกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ บุคคลทุกคนจึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต่อการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว อย่างไรก็ตามสิทธิในความเป็นส่วนตัวมีลักษณะพลวัต (dynamic) สามารถพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจแยกรายละเอียดออกมาเป็นสิทธิต่างๆ ได้อีกหลายประการและในปัจจุบันที่มนุษย์

⁹ Shaheen Shariff and Dianne L. Hoff, *Cyber Bullying, Legal Obligations and Educational Policy Vacuum*, 359-360.

ติดต่อสื่อสารทางเว็บไซต์เครือข่ายสังคมอย่างกว้างขวางทั้งจากการใช้คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์เคลื่อนที่ทำให้เกิดพฤติกรรมต่างๆ อันเป็นการรบกวนความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อื่นจากการใช้เว็บไซต์เครือข่ายสังคม ดังนั้นสิทธิในความเป็นส่วนตัวจึงหมายถึงสิทธิในการที่จะไม่ถูกรบกวนจากการใช้เว็บไซต์เครือข่ายสังคมด้วยเนื่องจากบุคคลย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจว่าเขาจะถูกกล่าวถึงหรือเผยแพร่ข้อมูลของเขาในระบบเว็บไซต์เครือข่ายสังคมหรือไม่เพียงใด บุคคลมีสิทธิในการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลเรื่องราวของตนในเว็บไซต์เครือข่ายสังคม บุคคลมีสิทธิไม่ถูกคุกคามจากการใช้เว็บไซต์เครือข่ายสังคม¹⁰

ทั้งนี้ การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในแงุ่มเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to privacy) อาจพิจารณาได้ว่าการส่งข้อความเพื่อกลั่นแกล้งรังแกผู้อื่นทางอินเทอร์เน็ต เช่น ทางสื่อสังคมออนไลน์นั้นเป็นการรบกวนความเป็นส่วนตัวและละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวประการหนึ่งโดยเฉพาะหากเป็นการติดต่อโดยที่ผู้รับข้อมูลเช่นว่านั้นไม่ได้เรียกร้องหรือมิได้รับอนุญาตหรือมิได้ถูกเชื่อเชิญให้กระทำ

ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกรณีที่มีการกระทำนั้นเกิดจากองค์กรหรือหน่วยงานของภาครัฐ เช่น การสอดส่องดูแลหรือการตรวจตราการสื่อสารทางอีเมลหรือโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น อาจเป็นละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ ส่วนกรณีที่มีการกระทำนั้นเกิดจากบุคคลธรรมดา เช่น การส่งหรือเผยแพร่ spam หรือบทความอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับการกีดกันด้านเชื้อชาติย่อมเป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้กฎหมายต่างๆ ของรัฐที่ออกมาจำกัดเนื้อหาออนไลน์ เช่น ประเด็นเรื่องหมิ่นประมาท เป็นต้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกเช่นเดียวกันซึ่งลักษณะที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้เสรีภาพในการแสดงออกทางอินเทอร์เน็ตทำให้เกิดพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมใหม่ในการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่แตกต่างและเป็นเรื่องยากในการสร้างสมดุล¹¹

เมื่อพิจารณาจากคดีเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยลักษณะของการกระทำที่กระทำได้โดยง่ายและยากที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดเนื่องจาก

¹⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว: ศึกษากรณีการรบกวนสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวจากการใช้เว็บไซต์เครือข่ายสังคม”, (รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 , 2555), หน้า 43.

¹¹ Russel G. Smith, “Human Rights Infringement in the Digital Age”, in K. Jishakar, ed. ,*Cyber Criminology: Exploring Internet Crimes and Criminal Behavior*, (USA: CSC Press, 2011), 404.

ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดอย่างชัดแจ้งหรือบางครั้งผู้ตกเป็นเหยื่ออับอายไม่กล้าบอกผู้ปกครองว่าตนถูกลั่นแกล้งรังแกจนได้รับความบอบช้ำทางจิตใจ ผลกระทบดังกล่าวข้างต้นเริ่มต้นจากอาการซึมเศร้า ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มีความกลัวและหวาดระแวง แยกตัวออกจากสังคมหรือปัญหาในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม จนกระทั่งทำร้ายตัวเองและในที่สุดผู้ที่ตกเป็นเหยื่อตัดสินใจฆ่าตัวตายเพราะไม่ยอมให้มีชีวิตอยู่อีกต่อไปเนื่องจากได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจจากการถูกใช้ข้อความ ด่าทอ หรือใส่ร้าย รวมถึงภาพจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศของผู้ตกเป็นเหยื่อออกเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตที่สามารถแพร่และแชร์ข้อความหรือภาพได้อย่างรวดเร็วทั่วโลกภายในเวลาอันสั้นและทำได้อย่างต่อเนื่อง

แม้การกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นในโลกออนไลน์ (online world) แต่ส่งผลกระทบต่อผู้ตกเป็นเหยื่อในโลกแห่งความเป็นจริงด้วย (offline world) ทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่ออยู่ในภาวะซึมเศร้าและตัดสินใจฆ่าตัวตายในที่สุด แม้ว่าอินเทอร์เน็ตจะเป็นสื่อที่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางแต่ไม่ได้หมายความว่าไม่ควรมีการกำกับดูแลเลย ในบางประเทศที่ตระหนักถึงปัญหานี้จึงออกกฎหมายขึ้นมาป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตที่เกิดขึ้นต่อเด็กและเยาวชนด้วยมูลเหตุและผลกระทบดังกล่าวข้างต้นและเกิดกรณีศึกษาอย่างต่อเนื่องที่ได้รับผลกระทบจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะในประเทศที่มีการใช้เทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตมากๆ เช่น แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งเกิดคดีที่น่าสะเทือนใจอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลพวงจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต นำไปสู่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตอย่างเป็นรูปธรรม

ปัญหาการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกาซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างยิ่งเพราะมีนักเรียนในโรงเรียนถูกระทำการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์เป็นจำนวนมากแต่ปัญหายู่อตรงที่ หากมีการควบคุมเสรีภาพในการแสดงออก การพูดหรือการแสดงความคิดเห็นของนักเรียนในโรงเรียนโดยครูใหญ่หรือครูประจำชั้นจะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงออกตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลฎีกาของแคนาดาและสหรัฐอเมริกามีความเห็นในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกายังคงสนับสนุนให้นักเรียนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแต่มีข้อจำกัดในบางบริบท หากการแสดงออกเช่นนั้นเป็นการบงกชหรือขัดขวางในสิ่งที่ป็นสาระสำคัญของการเรียนรู้ การแทรกแซงภารกิจทางการศึกษาหรือใช้เทคโนโลยีซึ่งเป็นของโรงเรียนในการคุกคามหรือข่มขู่

นักเรียนคนอื่นบุคคลเช่นว่านั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักเสรีภาพในการแสดงออกตามรัฐธรรมนูญและโรงเรียนย่อมมีอำนาจในการเข้าแทรกแซงหรือขัดขวางการกระทำเช่นนั้นได้ ในทำนองเดียวกับศาลฎีกาของแคนาดา ที่ได้ตัดสินในคดี *R. v. M. (M.R.)* (1998)¹² เกี่ยวกับสิทธิของโรงเรียนในการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมการแสดงออกความคิดเห็นหรือการพูดไว้ว่าโรงเรียนย่อมมีสิทธิจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของนักเรียนซึ่งเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้หากเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของโรงเรียนหรือสิทธิในความเป็นส่วนตัว¹³

3. กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

3.1 อังกฤษ

3.1.1 กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารโทรคมนาคม

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในปี พ.ศ. 2527 คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 หรือ Telecommunication Act 1984 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ระบบสื่อสารโทรคมนาคมภายในประเทศ

มาตรา 43¹⁴ วางหลักว่าการควบคุมการใช้ระบบสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะเพื่อส่งข้อความหรือข้อมูลในรูปแบบอื่นใดที่เนื้อหา มีลักษณะเป็นการข่มขู่คุกคามและไม่เหมาะสม หรือมีลักษณะลามกอนาจารอันเป็นความผิดทางอาญาและมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดโดยระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินอัตราที่ 5 ตามตารางโทษปรับ¹⁵ (5,000 ปอนด์ หรือ 217,836.75 บาทไทย¹⁶) หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹²R. v. M. (M.R.) , accessed July 9, 2015, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1666/index.do>

¹³ Shaheen Shariff and Dianne L. Hoff, Cyber Bullying, Legal Obligations and Educational Policy Vacuum ,pp.379—380.

¹⁴ Section 43 Broadcasting Act 1990, accessed July 9, 2017, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/section/43>.

¹⁵ Reed Elsevier (UK) Limited, “Standard Scale and other financial penalties” , (2006) accessed July 9, 2017, from <http://wilson.butterworths.co.uk/stair/table.htm>.

¹⁶ ตัวแปลงสกุลเงินเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561 สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561, https://th.coinmill.com/GBP_THB.html

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ตซึ่งถือเป็นการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะประเภทหนึ่งด้วย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 43 ว่า ผู้กระทำการตามรังควานทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์โดยการส่งไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อข่มขู่คุกคาม หรือทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นไม่ว่าอย่างไร อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาจากการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ได้

3.1.2 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนจากพฤติกรรมที่เป็นการคุกคามต่อสวัสดิภาพส่วนบุคคล

กฎหมายฉบับนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่าพระราชบัญญัติการคุ้มครองจากการข่มขู่คุกคาม ค.ศ. 1997 หรือ Protection from Harassment Act 1997¹⁷ โดยพระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นเอาผิดต่อการกระทำอันเป็นการข่มขู่คุกคามหรือรบกวนสวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกระทำในรูปแบบใดก็ตามซึ่งหมายความรวมถึงการคุกคามและการเฝ้าติดตามรังควานบนอินเทอร์เน็ตด้วย (harassment and stalking)¹⁸ ดังนั้นจึงสามารถสรุปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

1) กำหนดลักษณะและองค์ประกอบความผิดทางอาญาของการกระทำที่เป็นการข่มขู่คุกคามหรือรบกวนผู้อื่น

มาตรา 2¹⁹ กฎหมายกำหนดลักษณะของการกระทำ (course of conduct) ว่าการกระทำใดมีลักษณะเป็นการข่มขู่คุกคามหรือรบกวนผู้อื่นซึ่งผู้กระทำมีเจตนาหรือควรจะได้รู้ว่าการกระทำของตนนั้นมีลักษณะเป็นการข่มขู่คุกคามผู้อื่น อันเป็นความผิดทางอาญาและมีโทษทางอาญา จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกินอัตราที่ 5 หรือ 5,000 ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรานี้กำหนดความผิดและโทษทางอาญาของการกระทำที่มีลักษณะเป็นการข่มขู่คุกคาม การก่อการรังควาน ได้หมายความรวมถึงการรังควานบนอินเทอร์เน็ตไม่ว่าช่องทางใดก็ตาม ซึ่งมีลักษณะเป็นการรังควานหรือการลงข้อความทางอินเทอร์เน็ตซ้ำๆ หลายครั้งและต่อเนื่องกันอันก่อให้เกิดภัยคุกคามแก่ผู้อื่นอีกด้วย

2) กำหนดการเยียวยาด้วยการให้ชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง

¹⁷ Protection from Harassment Act 1997, accessed November 1, 2017, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/40/>

¹⁸ Section 1 Prohibition of harassment.(Ibid.)

¹⁹ Section 2 Offence of harassment (Ibid.)

หากมีการฝ่าฝืนการห้ามการข่มขู่คุกคาม ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 3²⁰ ซึ่งการข่มขู่คุกคามนี้ได้ครอบคลุมถึงการกระทำออนไลน์และกำหนดถึงค่าเสียหายในทางแพ่งในความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการกระทำที่เป็นการข่มขู่คุกคามรังควานหรือก่อกลั่นแกล้ง ด้วย โดยมาตรา 3 บัญญัติวิธีการและขั้นตอนการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งที่โจทก์หรือผู้เสียหายร้องขอต่อศาลให้สั่งให้ผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ เช่น ให้ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ถูกระทำในกรณีที่ทำให้ผู้อื่นวิตกกังวลจากการข่มขู่คุกคามและความเสียหายหรือสูญเสียทางการเงินจากการข่มขู่คุกคามเช่นว่านั้น หรือโจทก์อาจยื่นคำขอให้ออกหมายจับจำเลยได้หากจำเลยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามหรือศาลอาจมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการข่มขู่คุกคามต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ เป็นต้น หากผู้กระทำได้ฝ่าฝืนคำสั่งของศาลตามมาตรา 3 ในระหว่างพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ย่อมต้องรับผิดจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ²¹

3) กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ทำให้ผู้อื่นหวาดกลัว

มาตรา 4²² มาตรา 4 นี้มุ่งป้องกันการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวในภัยอันตรายต่อผู้อื่น กล่าวคือ การกระทำใดๆ ที่ทำให้ผู้เสียหายเกิดความหวาดกลัวในภัยอันตรายจากการใช้ความรุนแรงจากผู้ติดตามรังควานโดยอาจเกิดขึ้นกับตัวผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อไม่น้อยกว่าสองครั้งขึ้นไปและผู้กระทำรู้ว่าการกระทำดังกล่าวของตนนั้นก่อให้เกิดผู้เสียหายเกิดความกลัว การกระทำนั้นเป็นความผิดตามมาตรา 4²³ ซึ่งมาตรา 4 นี้เน้นการข่มขู่ที่เกิดขึ้นทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์

ตัวอย่างการใช้บังคับใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองจากการข่มขู่คุกคาม ค.ศ. 1997 ที่น่าสนใจ เช่น คดีการตามรังควานทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นคดีแรกของสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 เป็นคดีของนายไนเจล แฮร์ริส (Nigel Harris)²⁴ เดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 นายไนเจล แฮร์ริส อายุ 23 ปี อาชีพโปรแกรมเมอร์กลายเป็นรายแรกที่ถูกระบุในภายหลังว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการข่มขู่คุกคามทางอิเล็กทรอนิกส์จากการที่แฮร์ริสส่งถ้อยคำเหยียดหยาม (abusive) และข่มขู่ (threatening) ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ไปยังแฟนสาวของเขา ภายหลัง

²⁰ Section 3 Civil remedy. (Ibid.)

²¹ Ibid.

²² Section 4 Putting people in fear of violence.

²³ นาจรี ชัยบุตร, มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวจากการข่มเหงรังแกออนไลน์, 145.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 145.

จากที่เธอยุติความสัมพันธ์กับเขาหลังจากที่คบหากันมาได้ 2 ปี แฮร์ริสถูกควบคุมตัวสองปีและได้รับเงื่อนไขให้ปล่อยตัวหลังจากนั้น²⁵

มาตรา	เนื้อหาของ Protection from Harassment Act 1997	
อารัมภบท (Introductory Text)		
อังกฤษและเวลส์ (England and Wales)		
1	Prohibition of harassment	การกระทำความผิดห้ามที่เป็นการข่มขู่คุกคาม
2	Offence of harassment	ความผิดฐานข่มขู่คุกคาม
2A	Offence of stalking	ความผิดฐานติดตามรังควาน
2B	Power of entry in relation to offence of stalking	อำนาจในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับความผิดฐานติดตามรังควาน
3	Civil remedy	การชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง
3A	Injunctions to protect persons from harassment within section 1(1A)	คำสั่งให้คุ้มครองบุคคลจากการข่มขู่คุกคามตามมาตรา 1 (A)
4	Putting people in fear of violence.	การทำให้ผู้อื่นหวาดกลัวจากการใช้ความรุนแรง
4A	Stalking involving fear of violence or serious alarm or distress	การติดตามรังควานเกี่ยวกับความกลัวจากการก่อความรุนแรงหรือความตื่นตระหนกหรือความทุกข์ทรมาน
5	Restraining orders on conviction	คำสั่งห้ามกระทำการเมื่อศาลมีคำพิพากษา
5A	Restraining orders on acquittal	คำสั่งห้ามกระทำการเมื่อศาลพิพากษายกฟ้อง
6	Limitation	อายุความ
7	Interpretation of this group of sections	การตีความในกลุ่มของมาตรานี้
สก็อตแลนด์ (Scotland)		
8	Harassment	การข่มขู่คุกคาม
8A	Harassment amounting to domestic abuse	การข่มขู่คุกคามซึ่งเทียบเท่ากับการใช้ความรุนแรงในครอบครัว
9	Breach of non-harassment order.	การละเมิดต่อคำสั่งห้ามการข่มขู่คุกคาม
10	Limitation	อายุความ
บทบัญญัติทั่วไป (General)		
12	National security, etc.	ความมั่นคงของชาติ, ฯลฯ

²⁵ Daily Telegraph, "Country's first e-mail stalker is convicted 24 March", cited by David Wall, (2001), *Crime and the Internet: Cybercrime and Cyberfears*, (London: Routledge, 2001), 150.

มาตรา	เนื้อหาของ Protection from Harassment Act 1997	
13	Corresponding provision for Northern Ireland	บทบัญญัติที่สอดคล้องกันสำหรับไอร์แลนด์เหนือ
14	Extent	ขอบเขต
15	Commencement	การเริ่มต้นมีผลใช้บังคับ
16	Short title	ชื่อย่อ

ตารางที่ 2 บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการคุ้มครองจากการข่มขู่คุกคาม ค.ศ. 1997 แยกหมวดหมู่โดยย่อ Source:

Protection from Harassment Act 1997 (ดัดแปลงจากข้อมูลเป็นตารางโดยดวงเด่น นาคสีหราช)

3.1.3 กฎหมายว่าด้วยการหมิ่นประมาท

การหมิ่นประมาทถือเป็นหลักกฎหมาย common law ภายใต้กฎหมายลักษณะละเมิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหมิ่นประมาท ค.ศ. 1952 และ ค.ศ. 1996 ซึ่งใช้บังคับกับการตีพิมพ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายในสาระสำคัญแก่ชื่อเสียงของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และรวมถึงการลงข้อความหรือการตีพิมพ์ลงในอินเทอร์เน็ตด้วย²⁶

สหราชอาณาจักรไม่ได้กำหนดให้การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นความผิดทางอาญาต้องอาศัยการใช้และการตีความกฎหมายหลายๆ ฉบับและนำมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชบัญญัติการคุ้มครองจากการข่มขู่คุกคาม ค.ศ. 1997 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความสงบเรียบร้อย (Criminal Justice and Public Order Act 1994) พระราชบัญญัติว่าด้วยการสื่อสารเพื่อการมั่วร้าย ค.ศ. 1988 (Malicious Communications Act 1988) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการสื่อสาร ค.ศ. 2003 (Communication Act 2003) เป็นต้น ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงว่ากฎหมายเช่นว่านั้นล้าสมัยแล้วหรือไม่

อย่างไรก็ดี สหราชอาณาจักรทั้งในอังกฤษ เวลส์ รวมถึงสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือได้มีการทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายให้ครอบคลุมการข่มขู่คุกคามและการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต และ cyberbullying จัดอยู่ในการข่มขู่คุกคามทางอินเทอร์เน็ตด้วยในสหราชอาณาจักร

²⁶ “Cyberbullying & the Law in UK”, (2013), accessed September 2, 2017, http://youthworksconsulting.co.uk/uploads/1819267112Cyberbullying_and_the_law.pdf

อาณาจักรใช้คำว่า trolling ซึ่งหมายถึงการส่งข้อความที่เป็นการข่มขู่หรือทำร้ายจิตใจของผู้ตกเป็นเหยื่อ²⁷

ทั้งนี้ หลักกฎหมายทั่วไปของสหราชอาณาจักรให้ถือว่าการกระทำความผิดกฎหมายในโลกแห่งความเป็นจริง (illegal offline) ให้เป็นการกระทำความผิดกฎหมายออนไลน์ด้วย (illegal online) เช่น การข่มขู่ คุกคาม การเฝ้าติดตาม หรือส่งข้อความที่ไม่เหมาะสมเข้าสู่เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ และล่าสุดใน ปี ค.ศ. 2015 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโดยได้กำหนดให้การใช้ภาพไปเปลือยเพื่อแค้นแค้นเป็นการกระทำความผิดทางอาญาด้วย ตาม Criminal Justice and Court Act 2015 แม้จะมีผู้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการข่มขู่คุกคามออนไลน์ไว้และเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตามมองหนึ่งเห็นว่าเมื่อบริบททางสังคมและเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วถึงเวลาและสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือบัญญัติกฎหมายใหม่ให้ทันสมัยมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการมีสื่อสังคมออนไลน์และการใช้สื่อดังกล่าวอย่างแพร่หลาย กฎหมายปัจจุบันย่อมล้าสมัยในการจัดการกับการกระทำความผิดต่างๆ ที่ถูกเผยแพร่และขยายไปยังที่ต่างๆ อย่างรวดเร็ว²⁸ โดยมีอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือให้การแพร่ขยาย เช่นว่านั้นไม่ถูกจำกัดด้วยเวลาและสถานที่ และผู้กระทำความผิดและผู้ได้รับความเสียหายทุกเพศทุกวัย

เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้ว่าค่อนข้างให้ความสำคัญในการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมากพอสมควรแต่ก็ยังมีบทบาทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตแต่อาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้มีความสอดคล้องกับการกระทำความผิดที่มีบริบทและสถานที่กระทำความผิดที่เปลี่ยนไปจากโลกทางกายภาพมาเป็นบนโลกแห่งออนไลน์ซึ่งก่อให้เกิดความผิดและความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันและที่สำคัญคือสามารถกระทำความผิดและได้รับความเสียหายได้รวดเร็วกว่าและไม่สามารถระบุตัวตนของผู้กระทำความผิดได้ เหตุผลประการหนึ่งที่ประเทศอังกฤษมิได้บัญญัติความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายเช่นว่านั้นอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นซึ่งขัดกับหลักสิทธิ

²⁷ "Online harassment and cyber bullying", (2017), accessed September 2, 2017, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7967>

²⁸ Ibid.

มนุษย์ชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายเฉพาะจะเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นแต่การกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตก็เป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายเช่นเดียวกันและในประเทศนี้ยังคงมีปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายพิเศษในหลายๆ ประเทศเมื่อมีการใช้และตีความกฎหมายดังกล่าวจากศาลว่าขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนทำให้การใช้บังคับกฎหมายที่ประกาศออกมานั้นต้องหยุดชะงักลง เช่น แคนาดา เป็นต้น แม้จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้ได้รับความเสียหาย

3.2 แคนาดา

ในต่างประเทศมีคดีที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในเวลาต่อมา คดีสำคัญเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในมลรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา คือ คดี Rehtaeh Parsons²⁹ ซึ่งฆ่าตัวตายโดยการแขวนคอขณะอายุ 17 ปี ในปี ค.ศ. 2013 การฆ่าตัวตายนี้เกิดขึ้นหลังจากมีการเผยแพร่ภาพเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เธอถูกล่วงละเมิดทางเพศทางสื่อออนไลน์ใน ปี ค.ศ. 2011 นอกจากนี้ในหน้า Facebook ที่แม่ของเธอสร้างขึ้นเพื่อเล่าเรื่องเกี่ยวกับการฆ่าตัวตายนี้ได้มีการกล่าวโทษชายสี่คนซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำการล่วงละเมิดทางเพศดังกล่าวและเป็นผู้นำภาพมาเผยแพร่และข้อเท็จจริงจากคดีนี้ส่งผลให้มลรัฐ Nova Scotia ของประเทศแคนาดาบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่มีชื่อว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. 2013 (Cyber-Safety Act 2013) กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์และกำหนดความรับผิดชอบสำหรับผู้กลั่นแกล้งสำหรับกลไกการดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ ผู้เสียหายหรือญาติมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองรวมทั้งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกและการคุกคามในสังคมออนไลน์³⁰

²⁹ Murray D. Segal, “Independent Review of the Police and Prosecution Response to the Rehtaeh Parsons Case”. Accessed November 1, 2017, <https://novascotia.ca/segalreport/Parsons-Independent-Review.pdf>

³⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิบุคคลจากการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์ซึ่งนำไปสู่การฆ่าตัวตาย: ศึกษากรณีกฎหมายความปลอดภัยไซเบอร์ (Cyber-Safety Act) ของรัฐ Nova Scotia”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2559, <http://www.artslc.nida.ac.th/2015/images/proceedings/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1%20ARTS-LC.pdf>

จากข้อเท็จจริงจากคดีนี้ส่งผลให้มลรัฐ Nova Scotia บัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อควบคุมการสื่อสารอันมีลักษณะการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นมลรัฐแรกของประเทศแคนาดา เนื่องด้วยประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีดังกล่าวได้โดยตรง สถานิติบัญญัติแห่งมลรัฐจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นอันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางออนไลน์บางประการของประชาชน

มลรัฐ Alberta, Quebec Manitoba และ New Brunswick ออกหลักเกณฑ์มาในรูปของนโยบายที่ใช้บังคับในโรงเรียน ได้แก่ นักเรียน บิดามารดา และมีบทลงโทษแก่ผู้กลั่นแกล้งรังแกด้วย³¹ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. 2013 (Cyber-safety Act 2013) มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.1 บทนิยามศัพท์

นิยามความหมายของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไว้ในข้อ 3 (b) ว่า หมายถึง “การสื่อสารใดๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งรวมถึงการสื่อสารโดยใช้คอมพิวเตอร์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ เว็บไซต์เครือข่ายสังคม ข้อความตัวอักษร เว็บไซต์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการสื่อสารซ้ำๆ หรือต่อเนื่อง ด้วยเจตนาทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัว รบกวน คุกคาม ทำให้อับอาย หดหู่ ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อารมณ์ ความเป็นอยู่ ชื่อเสียงและรวมถึงการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารเช่นนั้นด้วย³²”

จากบทนิยามข้อ 3 นำมาแยกเป็นองค์ประกอบของการกระทำต่างๆ ตามบทนิยามที่ถูกกำหนดไว้ว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมุ่งคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์และกำหนดความรับผิดชอบของผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกสำหรับกลไกการดำเนินคดีตาม

³¹ Cyberbullying Laws in Canada. (2015), accessed September 1, 2017, <https://nobullying.com/cyberbullying-laws-canada/>

³²Article 3 (b) “Cyberbullying” means any electronic communication through the use of technology including, without limiting the generality of the foregoing, computers, other electronic devices, social networks, text messaging, instant messaging, websites and electronic mail, typically repeated or with continuing effect, that is intended or ought reasonably [to] be expected to cause fear, intimidation, humiliation, distress or other damage or harm to another person’s health, emotional well-being, self-esteem or reputation, and includes assisting or encouraging such communication in any way; (Ibid.)

กฎหมายนี้ ผู้เสียหายหรือญาติมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครอง รวมทั้งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแก

นอกจากมลรัฐ Nova Scotia แล้วยังมีรัฐบาลท้องถิ่นของแคนาดาที่ออกกฎหมายมาใช้บังคับในรัฐของตนเองเพื่อป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ได้แก่ มลรัฐ Ontario ออกกฎหมายเฉพาะที่มีชื่อว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยของโรงเรียน (Safe Schools Act 2000³³) ซึ่งบัญญัติควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำออนไลน์ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวจะใช้บังคับนอกโรงเรียนด้วยโดยกำหนดโทษให้นักเรียนที่กระทำความผิดอาจถูกพักการเรียนหรือไล่ออกและโรงเรียนต้องส่งบทเรียนในการป้องกันการกลั่นแกล้งรังแกให้นักเรียนทุกคนในแต่ละปีรวมถึงบังคับให้โรงเรียนต้องมีแผนในการป้องกันการกลั่นแกล้งรังแกด้วย นอกจากนี้ องค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในของการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์อันมีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ดังนี้

ก. องค์ประกอบภายนอก

ประการแรก การสื่อสารใดๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์

ประการที่สอง โดยมีการกระทำซ้ำหรือต่อเนื่องในการสื่อสารรวมถึงการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารเช่นนั้น

ข. องค์ประกอบภายใน

ประการแรก กระทำโดยเจตนา และ

ประการที่สอง ทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัว รบกวน ดูหมิ่น ทำให้อับอาย หดหู่ ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อารมณ์ ความเป็นอยู่ หรือชื่อเสียง

3.2.2 การขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

ตามข้อ 9³⁴ วางหลักครอบคลุมถึงการขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลโดยอาจยื่นด้วยตนเองทางโทรศัพท์หรือด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศใดๆ หากผู้ร้องไม่ทราบตัวผู้กระทำอาจะระบุตัวผู้กระทำจากอินเทอร์เน็ตโปรโตคอล (IP address) เว็บไซต์หรือชื่อบัญชีผู้ใช้งานจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นสมควรก็จะมีคำสั่งคุ้มครอง

³³ Safe School Act 2000 (2000), accessed September 1, 2017, <https://www.ontario.ca/laws/statute/S00012>

³⁴ Article 9 (Ibid.)

(protection order) ซึ่งอาจมีเนื้อหา เช่น ห้ามผู้ถูกร้องเรียนกระทำการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์ ห้ามผู้ถูกร้องเรียนติดต่อสื่อสารกับผู้เสียหายหรือบุคคลที่กำหนด ห้ามผู้ถูกร้องเรียนสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสียหายหรือบุคคลที่กำหนด ห้ามผู้ถูกร้องเรียนใช้การสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ใดๆ หรือมีคำสั่งอายัดหรือยึดอุปกรณ์สื่อสารที่ผู้ถูกร้องเรียนใช้ในการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ห้ามผู้ถูกร้องเรียนใช้บริการการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตจากผู้ให้บริการ รวมทั้งคำสั่งห้ามอื่นๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรและตามข้อ 19³⁵ กำหนดให้คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนี้มีผลบังคับได้ไม่เกิน 1 ปี การฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวมีโทษทางอาญาปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.3 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาแล้วกฎหมายยังได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง กล่าวคือการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งแก่ผู้เสียหายโดยวางหลักว่าให้ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตนั้นมีความรับผิดชอบทางละเมิด (tort) ต่อผู้ถูกกลั่นแกล้งรังแกตามข้อ 21³⁶ และกำหนดการเยียวยาและค่าเสียหายของบิดามารดาที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าสินไหมทดแทนทั่วไป ค่าสินไหมทดแทนพิเศษ ค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ (punitive damage) นอกจากนี้ในกรณีผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกเป็นผู้เยาว์ (อายุต่ำกว่า 19 ปี) บิดามารดาต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเว้นแต่บิดามารดาจะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ดูแลผู้กระทำอย่างสมเหตุสมผลแล้วในขณะที่ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแก³⁷ นอกจากนี้กฎหมายยังได้จัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะ สังกัดกระทรวงยุติธรรมของรัฐเรียกว่า “Cyber-SCAN”³⁸ มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อร้องเรียนรวมถึงการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกและผู้ถูกกระทำการกลั่นแกล้งรังแกเพื่อแก้ไขปัญหาก่อนการยื่นคำร้องขอคุ้มครองต่อศาล

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศแคนาดาถือว่าการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นการกระทำที่ร้ายแรงอย่างยิ่งจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใหม่เพราะ

³⁵ Article 19 (Ibid.)

³⁶ Article 21 (Ibid.)

³⁷ Article 22(Ibid.)

³⁸ Government of Nova Scotia - Department of Justice.(2016), accessed September 1,2017 , www.ns.211.ca/organization/8893789/government_of_nova_scotia_department_of_justice

ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตปิดตัวตนในการก่อเหตุ ตำรวจแคนาดาในปัจจุบันจึงมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการสืบสวนค้นหาพยานหลักฐานและจับกุมผู้กระทำความผิดและในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าการกลั่นแกล้งรังแกดังกล่าวจะลดลงและช่วยลดผลกระทบในแง่ลบอันเกิดจากการกลั่นแกล้งรังแกต่อตัวเหยื่อได้ในไม่ช้า³⁹ สำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตนั้นขึ้นอยู่กับตำรวจหรือการเยียวยาทางแพ่งและกฎหมายฉบับแรกที่คุ้มครองจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตคือ Cyber Safety Act ซึ่งบัญญัติขึ้นและถือปฏิบัติในมลรัฐ Nova Scotia แห่งแรกใน ปี ค.ศ. 2013 อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 2015 ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่ง Nova Scotia ได้กลับคำพิพากษาและได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยมลรัฐ (Provincial Act) ดังกล่าวขัดกับหลักเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนตาม Canadian Charter of Human Rights and Freedoms ทำให้การใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องหยุดชะงักลง⁴⁰ จึงยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใดที่ใช้บังคับกับประเด็นดังกล่าวได้โดยตรง แม้จะมีความพยายามร่างกฎหมายฉบับใหม่ คือ Bill No. 27, the Intimate Images and Cyber-protection Act (the “Cyber-protection Act”) ในปี ค.ศ. 2017 อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด⁴¹

ดังนั้น สรุปแล้วในประเทศแคนาดาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตยังไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใดเนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น Cyber Safety Act และ Cyber-protection Act อาจกระทบต่อเสรีภาพและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นหัวใจของสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

3.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีปัญหาการกลั่นแกล้งรังแกทางสื่อสังคมออนไลน์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนจึงมีความพยายามในการเสนอกฎหมายเฉพาะสำหรับการกระทำ

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Canadian provinces in urgent need of anti-cyberbullying laws, expert says . (2016), accessed September 1, 2017 , <https://www.thestar.com/news/canada/2016/07/26/canadian-provinces-in-urgent-need-of-anti-cyberbullying-laws-expert-says.html>

⁴¹ Eriq Yu and Keith Rose, Updated: Nova Scotia Passes New Cyber-bullying Legislation, 2017, accessed November 1, 2017, <https://www.canadiantechlawblog.com/2017/10/17/nova-scotia-introduces-new-cyber-bullying-legislation/>

ดังกล่าว คดีสำคัญซึ่งนำมาสู่การเรียกร้องให้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกออนไลน์ คือ คดี United States V. Drew 259 F.R.D. 449 (2009)⁴² ที่ศาลตัดสินในปี ค.ศ. 2009 หลังจาก คดีนี้ ได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วย “การป้องกันการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต” (Megan Meier Cyber bullying Prevention Act) ในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนด องค์ประกอบความผิดของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ไว้ในมาตรา 881⁴³ ว่า

“ผู้ใดส่งการสื่อสารระหว่างรัฐหรือระหว่างประเทศด้วยเจตนาในการบังคับ ชูเชิญ ช่มชู้ รบกวน หรือก่อให้เกิดความเครียดเจ็บปวดทางอารมณ์ต่อผู้อื่นโดยใช้วิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์เพื่อสนับสนุนพฤติกรรมที่ชั่วๆ และรุนแรงดังกล่าว ผู้นั้นกระทำความผิดฐาน กลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้ง ปรับ”

อย่างไรก็ดีร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้ยังไม่มีมีการประกาศใช้บังคับเป็น กฎหมายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาจึงยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการกลั่นแกล้ง รังแกทางอินเทอร์เน็ตในกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง (federal law) ดังนั้นการปรับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจึงต้องพิจารณากฎหมายอื่นๆ ที่

⁴² United States v. Drew 259 F.R.D. 449, (2009), accessed on September 1, 2017 , <https://stanford.edu/~jmayer/law696/week1/United%20States%20v.%20Drew.pdf> และ ภาษาไทย แสงเจริญ ทรัพย์. “Cyberbullying: การกลั่นแกล้งบนโลกไซเบอร์และโศกนาฏกรรมของเมแกน ไมเออร์”, บทความกรณีศึกษาเกี่ยวกับ อินเทอร์เน็ต, (2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559, <https://thainetizen.org/2016/05/cyberbullying-megan-meier-krisda/>.

⁴³ Section 881. Cyberbullying (a) Whoever transmits in interstate or foreign commerce any communication, with the intent to coerce, intimidate, harass, or cause substantial emotional distress to a person, using electronic means to support severe, repeated, and hostile behavior, shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both.

(b) As used in this section—

(1) the term communication means the electronic transmission, between or among points specified by the user, of information of the user's choosing, without change in the form or content of the information as sent and received; and

(2) the term electronic means any equipment dependent on electrical power to access an information service, including email, instant messaging, blogs, websites, telephones, and text messages.

อาจเกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายป้องกันการติดตามรังควานทางอินเทอร์เน็ต (cyberstalking) ซึ่งมีทั้งกฎหมายในระดับมลรัฐ (state laws) และกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง (federal laws)⁴⁴

นอกจากนี้ ในประเทศอื่นๆ ยังมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตดังนี้

3.4 ยุโรป

สำหรับรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปมีวิธีการที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศเยอรมนีถือว่าการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนประเทศสวีเดนได้ออกกฎหมายต่อต้านการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตใน ปี ค.ศ. 1993 ซึ่งสวีเดนเป็นประเทศแรกที่ยกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในยุโรปและมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ามีอัตราการกลั่นแกล้งรังแกฯ ต่ำที่สุดสำหรับเด็กในวัยเรียน นอกจากนี้ฝรั่งเศสได้เพิ่มเติมฐานความผิดการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไว้ในประมวลกฎหมายแรงงาน เมื่อปี ค.ศ. 2002 เนื่องจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วย รวมถึงประเทศออสเตรียซึ่งมีอัตราการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตสูงที่สุดในยุโรปได้ออกกฎหมายในเดือนมกราคม ค.ศ. 2016 กำหนดฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางไซเบอร์⁴⁵

3.5 เอเชีย

ส่วนประเทศในทวีปเอเชียมีการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตที่แตกต่างกันไป สำหรับประเทศที่ออกกฎหมายเฉพาะ เช่น ญี่ปุ่น ได้มีการออกกฎหมายในปี ค.ศ. 2013 กำหนดให้การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นความผิด ประเทศสิงคโปร์ได้เริ่มบัญญัติให้การกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่มีโทษหนักรวมถึงการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นของนักหนังสือพิมพ์ไว้ด้วยหาก

⁴⁴ จอมพล พัทธสัณตโยธิน, “การตามรังควานบนอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) กับความผิดทางอาญาในสหรัฐอเมริกาและ สหราชอาณาจักร”, วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา, 13 ฉ.19, (2548): 51-65.

⁴⁵ Local, Austria Cracks down on cyber abuse, accessed November 2, 2017, <http://www.thelocal.at/20160104/austria-cracks-down-on-cyber-abuse>

เป็นการกลั่นแกล้งรังแกย่อมต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดความรับผิดชอบทางกฎหมายไปยังโรงเรียนในปี ค.ศ. 2013⁴⁶

3.6 ไทย

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทยการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตยังไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้เป็นความผิดแต่อย่างใด กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เช่น กฎหมายลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่รวมถึงการเรียกค่าเสียหายทางจิตใจ ประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาทซึ่งไม่ครอบคลุมถึงบางลักษณะการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ตจึงไม่สามารถลงโทษผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตได้ รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วและมีผลบังคับใช้แล้วแต่ยังคงมีช่องว่างในการใช้และการตีความอยู่มากพอสมควรจึงไม่สามารถใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลถูกละเมิดความเป็นส่วนตัวทางอินเทอร์เน็ตได้ เช่น การละเมิดด้วยข้อความ ถ้อยคำหรือรูปภาพที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญใจซึ่งไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

4. ทศนคติของนิสิตในมหาวิทยาลัยมหาสารคามต่อความหมายและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

ลักษณะของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตของวัยรุ่น คือ การทำให้ผู้อื่นรู้สึกถูกคุกคาม ถูกดูหมิ่น ทำให้อับอาย ถูกข่มขู่ หรือถูกทำให้ทุกข์ทรมานด้วยการส่งข้อความ ภาพหรือคลิปวิดีโอผ่านเครื่องมือและช่องทางสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ อาจส่งโดยตรงถึงผู้ถูกระทำหรือส่งเข้าตามช่องทางออนไลน์ที่เป็นสาธารณะตามกลุ่มสังคมออนไลน์ต่างๆ เป็นการกระทำที่ไม่ต้องมีการเผชิญหน้ารวมถึงการปลอมตัวเป็นผู้อื่นหรือใช้ชื่อผู้อื่นทำเรื่องเสียหายทางออนไลน์ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเหยื่อจะมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว เหยื่ออาจมีปัญหาสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิต รวมไปถึงหากเกิดความกดดันหาทางออกไม่ถูกต้องอาจนำไปสู่ความรุนแรงทางกายภาพด้วยการไปทำร้ายผู้อื่นหรือทำร้ายตัวเอง ส่วนเยาวชนที่เป็นผู้กระทำหากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะเป็นการเพาะ

⁴⁶ Ibid.

บ่มพฤติกรรมไม่ดีและอาจเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่มีพฤติกรรมกระทำผิดที่ร้ายแรงมากขึ้น จากข้อมูลพบว่าเหยื่อที่ถูกรังแกผ่านโลกโซเชียลได้รับผลกระทบทางจิตใจมากกว่าเหยื่อทางกายภาพเมื่อเด็กตกเป็นเหยื่อ การพูดคุยหรือปรึกษาบุคคลที่สามมีความสำคัญ เนื่องจากจะช่วยลดความเครียดรวมทั้งได้รับคำแนะนำและช่วยเหลือที่ถูกต้อง การปรึกษาหรือขอความช่วยเหลือจากผู้ใหญ่ เช่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ จะช่วยลดผลกระทบและช่วยแก้ปัญหาได้ อย่างไรก็ตามเหยื่อก็มักจะเลือกพูดคุยกับเพื่อนหรือคนที่มียุัยใกล้เคียงกันมากกว่าคุยกับผู้ใหญ่ซึ่งเพื่อนอาจไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะแนะนำกันให้ไปในทางที่ถูกต้องได้ผลของการตกเป็นเหยื่อจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ดังที่กล่าวมาทำให้ปัญหาการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไม่ใช่เรื่องที่สามารถละลายได้⁴⁷

สำหรับประเทศไทย ทศนคติของสังคมไทยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้อย่างไรยังไม่เป็นที่รับรู้ หรือมีการรับรู้แต่ก็น้อยมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติที่มองว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการกลั่นแกล้งหรือหยอกล้อกันเท่านั้นแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยยังตื่นตัวต่อปัญหาเรื่องการกลั่นแกล้งกันในกลุ่มเด็กและเยาวชนค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่ยังคงมองว่าเป็นการหยอกเย้าเพื่อสร้างมิตรภาพระหว่างกันในกลุ่มเพื่อนฝูงมากกว่าที่จะรู้สึกว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรงและสมควรได้รับโทษตามกฎหมาย⁴⁸

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนิสิต มหาวิทยาลัยมหาสารคามคณะต่างๆ เช่น คณะนิเทศศาสตร์ คณะการบัญชีและการจัดการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และคณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม ส่วนใหญ่เห็นว่ากรกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตเป็นเรื่องการแกล้งกันเชิงหยอกล้อและเป็นธรรมดาที่เพื่อนสามารถแกล้งกันได้รวมถึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทั่วไประหว่างเพื่อน แม้รู้สึกโกรธแต่รู้สึกเพียงชั่วคราวในช่วงที่ถูกแกล้งและคิดว่าไม่นานก็คงรู้สึกดีขึ้นเองและเห็นว่าไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเห็นว่านิสิตยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้อย่างจริงจัง ยังมองว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ไม่ว่าที่ไหนก็ตาม เนื่องจากยังไม่เคยประสบกับผลร้ายแรงกับตัวเอง เช่น ยังไม่ได้รับความเสียหายถึงขนาดที่ทำให้เกิดความทุกข์ทรมานใจ

⁴⁷ อมรทิพย์ อมราภิบาล, “เหยื่อการรังแกผ่านโลกโซเชียลในกลุ่มเยาวชน: ปัจจัยเสี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพจิตและการปรึกษาบุคคลที่สาม”, *วิทยาการวิจัยและวิทยาการปัญญา* 14, ฉ. 1 (2559): 40.

⁴⁸ ดู พิมพ์วัลย์ บุญมงคล และคณะ, *รายงานการวิจัย การรังแกต่อกลุ่มนักเรียนที่เป็นหรือถูกมองว่าเป็นคนข้ามเพศ หรือคนรักเพศเดียวกันในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา : รูปแบบ ความชุก ผลกระทบ แรงจูงใจ และมาตรการป้องกันใน 5 จังหวัดของประเทศไทย*.

สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่ากรกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต (cyberbullying) นั้น มีความหมายอย่างไร นิสิตส่วนใหญ่ไม่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำดังกล่าว ผู้วิจัยต้องอธิบายและยกตัวอย่างให้นิสิตเห็นนิสิตจึงตอบคำถามบทสัมภาษณ์ออกมาได้ว่าเคยเห็นการรณรงค์ anti-cyberbullying ทางสื่อสังคมออนไลน์จึงสามารถอธิบายได้ความหมายว่าเป็น การโพสต์ข้อความ รูปภาพ หรืออย่างอื่น ให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ได้แก่ การบีบบังคับให้มีการแสดงกิจกรรมทางเพศผ่านเว็บแคม การตัดต่อรูปภาพ เพื่อให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย (เช่น การเอาใบหน้าของผู้อื่นไปใส่ในสัตว์เลื้อยคลานชนิดต่างๆ และใส่ข้อความที่เสียหาย) การเผยแพร่ข้อมูลที่สร้างความเท็จเกี่ยวกับผู้อื่นทางอินเทอร์เน็ตหรือมีสื่อถึงส่งผลกระทบต่อผู้อื่นได้รับความเสียหาย เสื่อมเสีย ชื่อเสียง อับอาย ถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชัง การเผยแพร่คลิปวิดีโอที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นอันเป็นผลให้บุคคลนั้นเกิดความอับอายเสื่อมชื่อเสียง การสร้างกลุ่มในเครือข่ายสังคมออนไลน์เพื่อโจมตีคนที่ตัวเองไม่ชอบหรือการก่อวินาศกรรมคุกคามผู้อื่นผ่านมือถือหรือเว็บไซต์อย่างซ้ำๆ รวมไปถึงการสวมรอยในเครือข่ายสังคมของผู้อื่น เป็นต้น

มีนิสิตเพียงไม่กี่รายที่คิดว่าตนมีสิทธิที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้งรังแกจนก่อให้เกิดความเสียหายทางร่างกายหรือจิตใจจนนำไปสู่โรคซึมเศร้าและฆ่าตัวตายในที่สุด หลายประเทศมีกฎหมายชัดเจน เช่น แคนาดา อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น เนื่องจากเคยตกเป็นเหยื่อนั่นเอง

นิสิตส่วนใหญ่คิดว่ามีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และกฎหมายลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม นิสิตบางคนเห็นว่าลักษณะการกระทำของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไม่เข้าองค์ประกอบของกฎหมายใดดังที่กล่าวมาจึงไม่สามารถเอาผิดจากผู้กระทำได้และความเสียหายที่เกิดขึ้นคือความเสียหายทางจิตใจซึ่งค่าเสียหายทางจิตใจกฎหมายไทยมิได้รองรับไว้ในกฎหมายลักษณะละเมิดแต่อย่างใด

5. ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย: ศึกษากรณีนิสิตในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

5.1 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

5.1.1 รัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามมาตรา 32 และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เห็น

ได้ว่าสอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะถูกบัญญัติอย่างชัดเจนแต่ในประเทศไทยหลายกรณีที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวทางอินเทอร์เน็ตก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติใดกระทั่งรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิแก่พลเมืองได้เลยในทางปฏิบัติ

5.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

บทลงโทษทางอาญาและทางแพ่งที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ที่มีอยู่แล้วไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ถูกละเมิดความเป็นส่วนตัวทางอินเทอร์เน็ตซึ่งจัดอยู่ในการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต เช่น การกระทำความผิดตามมาตรา 11⁴⁹ นั้นหมายถึงเฉพาะสแปมเมล (spam mail) เท่านั้น จะครอบคลุมถึงการกระทำกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตด้วยหรือไม่เนื่องจากเป็นบทบัญญัติใหม่และยังไม่มีกรณีศึกษาในประเด็นนี้และกรณีการนำเอาข้อความ ถ้อยคำ หรือรูปภาพที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญใจยังไม่ถึงขนาดที่จะเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 14⁵⁰ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

⁴⁹ มาตรา 11 “ผู้ใดส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แก่บุคคลอื่นโดยปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มาของการส่งข้อมูลดังกล่าว อันเป็นการรบกวนการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ของบุคคลอื่นโดยปกติสุข ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

⁵⁰ มาตรา 14 “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้”

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

5.1.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้บัญญัติสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกระงับละเมิดที่ได้รับความเสียหายตามมาตรา 420 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องละเมิดเป็นการทั่วไปเท่านั้นมิใช่บทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อใช้บังคับแก่กรณีการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตซึ่งเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินได้ตามมาตรา 446 แต่ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจได้ซึ่งขัดกับความเสียหายของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตที่ส่งผลต่อจิตใจของผู้ถูกระงับในลักษณะเรื้อรังและยากที่จะเยียวยาให้หายได้ทันทีรวมถึงมิได้ให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ดังเช่นในต่างประเทศประกอบกับการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำนั้น เป็นภาระการพิสูจน์ของโจทก์ (ผู้เสียหาย) ว่าจำเลยได้กระทำความผิดและตนได้รับความเสียหายจากการกระทำเช่นนั้น ซึ่งการกระทำความผิดฐานดังกล่าวเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีผู้กระทำความผิดมิได้ระบุตัวตนหากไม่มีเทคโนโลยีเข้าไปค้นหาตัวผู้กระทำความผิดซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะให้อำนาจยอมยากที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

5.1.4 ประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนความผิดทางอาญาดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท มาตรา 326 การลงภาพหรือข้อความที่มีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมีข้อสังเกตที่จำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้⁵¹

ประการที่หนึ่ง การลงภาพหรือข้อความที่มีลักษณะเป็นการข่มเหงทางออนไลน์อาจเข้าองค์ประกอบของความผิดในข้อหาหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 ได้ หากเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นต่อบุคคลที่สามแต่หากกรณีที่ผู้ข่มเหงกล่าวแก่บุคคลนั้นเป็นการส่วนตัวผ่านช่องทางสนทนาส่วนบุคคล เช่น ช่องสนทนาส่วนตัวของโปรแกรม Facebook (Inbox), ช่องสนทนาส่วนบุคคลทางโปรแกรม Line หรือ กล่าวคำทอผู้อื่นผ่านทางจดหมายออนไลน์ (E-mail) เป็นต้น หากเป็นกรณีเช่นนี้ก็จะไม่เข้าองค์ประกอบความผิดฐานหมิ่นประมาทในทางอาญา

ประการที่สอง การลงภาพหรือถ้อยคำที่จะเข้าองค์ประกอบอันจะเป็นความผิดอาญา ข้อหาหมิ่นประมาทนั้นจะต้องได้ความว่ารูปภาพ ข้อความหรือถ้อยคำดังกล่าวจะต้องทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ซึ่งมีปัญหาว่าหากรูปภาพหรือข้อความดังกล่าว “มิได้ถึง

⁵¹ นาจรี ชัยบุตร, *มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนตัวจากการข่มเหงรังแกออนไลน์*, 155.

ขนาด” ที่ทำให้ผู้อื่นนั้นต้องเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง แต่อาจเพียงทำให้ผู้อื่นรู้สึกไม่สบายใจ อึดอัดใจ รู้สึกต่ำต้อย ลดทอนคุณค่าในตนเองลง ดังนั้นการกระทำนั้นก็ไม่อาจเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทที่จะเอาผิดแก่ผู้กระทำการกลั่นแกล้งรังแกนั้นได้

5.2 การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำความผิดดังกล่าวโดยเฉพาะ กรณีที่เกิดขึ้นและการใช้บังคับกฎหมายพอเทียบเคียงได้กับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตและมีทางปฏิบัติแล้ว คือ กรณีถูกหมิ่นประมาททางออนไลน์⁵² ดังนี้

ประการแรก เมื่อพบว่าผู้หมิ่นประมาทโดยการโฆษณาเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต สิ่งที่ต้องทำเป็นอย่างแรกคือเก็บข้อมูล บันทึกถ้อยคำข้อความหรือรูปภาพดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิง

ประการที่สอง เดินทางไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งทำได้สองช่องทาง คือ (1) แจ้งความร้องทุกข์ ณ สถานีตำรวจในท้องที่ที่เราอาศัยอยู่ (2) แจ้งความร้องทุกข์ ณ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.)

ประการที่สาม กรณีการหมิ่นประมาทจากการปลอม Facebook ของผู้เสียหายให้แจ้งไปทาง Facebook ให้ทำการปิดหรือระงับการใช้บัญชีนั้น ๆ โดยการรีพอร์ตหรือบล็อกเสีย

เมื่อเจ้าพนักงานรับเรื่องพนักงานสอบสวนตรวจสอบข้อมูลครบถ้วนแล้วก็จะทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการและพนักงานอัยการก็ทำความเห็นส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

หากผู้เสียหายต้องการดำเนินการด้วยตนเองก็สามารถติดต่อทนายความเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีในฐานะโจทก์เพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำได้ซึ่งกระบวนการในชั้นศาลก็จะดำเนินไปเช่นเดียวกับคดีแพ่งหรือคดีอาญาตามปกติขึ้นอยู่กับเนื้อหาและฐานความผิดในคำฟ้อง ซึ่งตัวบทกฎหมายที่นำมาฟ้องร้องกันนั้นก็มีความสำคัญ 3 มาตรา ได้แก่ ความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326, ความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณามาตรา 328 และความผิดทางแพ่งว่าด้วยการละเมิดโดยการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ตามมาตรา 423 ซึ่งตามปกติแล้วโจทก์ก็

⁵² ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ฮั้มเอาผิดหมิ่นทางเน็ต เจอคุก 5 ปี โพสต์ด่า-ดัดต่อ-บิดเบือน ตร.จับได้เองไม่ต้องแจ้ง!!.” 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2561, www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1372045926.

จะฟ้องร้องมาพร้อมกันทั้งสามมาตราหรือสองมาตราคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 328

เห็นได้ว่า แม้จะมีลักษณะความผิดที่ใกล้เคียงกันแต่ยังไม่สามารถครอบคลุมไปถึงการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต ดังนั้นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจึงไม่เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาและไม่เข้าองค์ประกอบความผิดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ปัญหาประการสำคัญ คือ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต พื้นที่หรือขอบเขตในการกระทำความผิดรวมถึงผู้ทำหน้าที่ในการดูแลยังเป็นไปได้ยากในการควบคุมตรวจสอบเนื่องจากการกระทำความผิดอยู่นอกเหนือจากพื้นที่ที่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะจากบิดามารดาของผู้กระทำผิดและผู้ตกเป็นเหยื่อที่เป็นเด็กและวัยรุ่นจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นว่าจะบังคับอย่างไร บังคับโดยใครและอะไรคือขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเป็นส่วนตัวและการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในโลกไซเบอร์ยังคงไม่มีทางออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมดูแลสำหรับประเทศไทย

หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานใหม่ ตั้งขึ้นเพื่อปราบปรามอาชญากรรมและทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางในระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสืบสวนคดียังต้องประสบปัญหาต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้านสืบสวนยังขาดความรู้ด้านเทคนิค ขาดประสบการณ์และมีความยากลำบากในการแกะรอยผู้บุกรุกเข้าสู่ระบบ ปัญหาในการชี้และรวบรวมพยานหลักฐาน ขาดสถิติและความรู้เกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของอาชญากรรมคอมพิวเตอร์จำเป็นต้องได้รับความรู้เนื่องจากวิวัฒนาการเกี่ยวกับการกระทำความผิดและผู้กระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาและจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างทันทั่วถึงที่จึงสมควรที่จะทำให้องค์กรดังกล่าวมีความรู้ความสามารถในการป้องกันและควบคุมการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์อย่างจริงจังรวมถึงให้มีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายขยายไปถึงการกลั่นแกล้งรังแกทางคอมพิวเตอร์ด้วย⁵³

⁵³ ณรงค์ กุลนิตเทศ, เครือข่ายและการจัดการความรู้ทางด้านอาชญากรรมคอมพิวเตอร์, 2014, 37-44. สืบค้นเมื่อวันที่

ผู้วิจัยจึงได้สรุปปัญหาเพิ่มเติมที่น่ากังวลของการกระทำการการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตในขณะเดียวกันสามารถนำมาเป็นกรอบในการตรากฎหมาย ความผิดและบทลงโทษ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก หน่วยงานที่รับผิดชอบและอำนาจในการกำกับดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีขอบเขตเพียงใด การกำกับดูแล สอดส่องและตรวจตราเป็นเรื่องทำได้ยากในขณะที่นักเรียน นักศึกษาออนไลน์ เนื่องจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตอยู่นอกเหนือขอบเขตของการกำกับดูแลและทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยในการเข้าไปแทรกแซงการกลั่นแกล้งรังแกนอกเขตโรงเรียนหรือนอกเวลาเรียน และหรือจากการใช้งานอินเทอร์เน็ตที่บ้านของนักเรียนนักศึกษา ดังนั้นหน่วยงานใดควรมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบปัญหาดังกล่าวอย่างทันที่

ประการที่สอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในความเป็นส่วนตัวมีขอบเขตเพียงใด

ประการที่สาม การคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตมีขอบเขตเพียงใด

ประการที่สี่ ความผิดฐานการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ตตามกฎหมายควรมีองค์ประกอบความผิดอย่างไร

ประการที่ห้า มาตรการอื่นเพื่อป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกหรือไม่อย่างไร

ประการที่หก เหตุใดเยาวชนไทยจึงไม่คิดว่าการกลั่นแกล้งรังแกเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดสิทธิของตนเอง

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้ชื่อว่าใช้ Facebook มากที่สุดประเทศหนึ่งแต่ยังขาดการสนับสนุนและส่งเสริมในเรื่องที่ว่าตนมีสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบประการใดบ้างที่ทำให้เยาวชนและประชาชนเห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่าเขาได้กระทำความผิดหรือถูกกระทำรวมถึงการป้องกันและควบคุมการกระทำดังกล่าวโดยมาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังและควรณรงค์ให้เด็ก เยาวชนรวมถึงประชาชนทั่วไปวัยผู้ใหญ่เข้าใจและตระหนักถึงภัยของการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต

สำหรับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ต การออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำเป็นต้องดำเนินการหรือไม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดการกระทำให้เป็นความผิดและบทลงโทษครบถ้วน ลักษณะการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตแล้วหรือยังรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพโดยสามารถทำให้ผู้กระทำไม่กระทำความผิดหรือยับยั้งไม่กระทำความผิดซ้ำอีกได้หรือไม่ หากกฎหมายที่มีอยู่นั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่อย่างใด แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่เพียงพอในการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตจึงควรมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายหรือตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อให้มีกฎหมายสำหรับการบังคับใช้บังคับกับความผิดลักษณะเฉพาะได้และสามารถเยียวยาผู้ถูกกลั่นแกล้งรังแกอย่างเหมาะสมไม่ว่าทางกายหรือจิตใจและควบคุมการกระทำของผู้กระทำความผิดเช่นว่านั้นงดเว้นการกระทำและจะต้องรับโทษหนักขึ้นหากมีการกระทำความผิดซ้ำ รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.) มีความรู้และความชำนาญเพื่อให้มีบทบาทหลักในการป้องกันและควบคุมการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงให้มีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายขยายไปถึงการกลั่นแกล้งรังแกทางคอมพิวเตอร์ด้วย

จากบทสัมภาษณ์เชิงลึกนิสิตคณะต่างๆ ที่ไปสัมภาษณ์เชิงลึกได้แก่ คณะนิติศาสตร์ คณะการบัญชีและการจัดการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และคณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจคำว่ากรกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตคืออะไรยกเว้นนิสิตคนที่เคยตกเป็นเหยื่อจึงทราบความหมายนี้และส่วนใหญ่ต่างเห็นว่าการกระทำที่เกิดจากคนสนิทคุ้นเคยเป็นเพียงการแกล้งกันตามธรรมดาเท่านั้น นิสิตไม่ทราบว่าตนมีสิทธิที่จะไม่ถูกแกล้ง ยกเว้นนิสิตที่เคยตกเป็นเหยื่อจากการกลั่นแกล้งแต่ไม่มีนิสิตคนไทยพอใจเพราะการกระทำดังกล่าวทำให้เขานั้นเกิดความอับอายและเห็นว่ามิกฎหมายอยู่แล้วได้แก่ ฐานหมิ่นประมาท และหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาตามประมวลกฎหมายอาญาและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ดี แนวทางที่ดีที่สุดในการป้องกันและควบคุมการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต การออกกฎหมายเฉพาะและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด แต่หากทุกคนในสังคมร่วมด้วยช่วยกันในการร่วมกันลดการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตไม่

สนับสนุนการกระทำผิดดังกล่าวและต่อต้านการกลั่นแกล้งออนไลน์อย่างจริงจัง เช่น การให้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนอย่างสุจริตและสร้างสรรค์ไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้อื่นและรณรงค์และส่งเสริมค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ผู้ปกครองควรให้คำปรึกษาและดูแลบุตรอย่างใกล้ชิดและเล่าเรื่องราวที่ไม่สบายใจให้ฟังเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาทั้งภายในครอบครัวและที่สำคัญให้ความรู้และทำให้ประชาชนตระหนักว่าตนมีสิทธิและสมควรได้รับความคุ้มครองจากการละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวได้ตามกฎหมายย่อมเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการลดหรือหยุดการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต

ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่กรณีการกลั่นแกล้งรังแกทางอินเทอร์เน็ตอย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะโดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนหนึ่งแยกในกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งบังคับใช้ได้บางกรณีที่เข้าองค์ประกอบที่เป็นความผิดทางกฎหมายเฉพาะดังกล่าวเท่านั้นไม่อาจใช้บังคับได้โดยเฉพาะเจาะจงและไม่ครอบคลุมถึงการกระทำต่อความรู้สึกหรือจิตใจของผู้ถูกรังแกดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

References

- Amaraphibal, Amornthip. “เหยื่อการรังแกผ่านโลกไซเบอร์ในกลุ่มเยาวชน: ปัจจัยเสี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพจิตและการปรึกษาบุคคลที่สาม” [Victim of Cyber-Bullying, Cyber-Bullying Behavior, Routine Activity, Negative Mental Health, Reporting to Third Person]. *Research Methodology and Cognitive Science* 14, No. 1, 2016. (in Thai)
- Beheshti, Jamshid and Large, Andrew. ed. *The Information Behavior of A New Generation: Children and Teens in the 21st Century*. United Kingdom: Scarecrow Press, Inc., 2013.
- Chayaboot, Najaree and Kosaiyakanont, Yodsak. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว จากการข่มเหงรังแกออนไลน์” [Legal Measures for the Protection of Rights to Privacy from Cyber Bullying]. *Research and Development Journal, Loei Rajabhat University* 12, No. 40, 2017. (in Thai)
- Chayaboot, Najaree and Kosaiyakanont, Yodsak. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว จากการข่มเหงรังแกออนไลน์” [Legal Measures for the Protection of Rights to Privacy from Cyber Bullying]. Master's thesis, Sripatum University, Laws, 2017. (in Thai)
- Kulnites, Narong. “เครือข่ายและการจัดการความรู้ทางด้านอาชญากรรมคอมพิวเตอร์” [Network and Knowledge Management on Computer Crime]. *National and International Conference and Research Presentation 5th (National Group: Science)* 1, No. 5, 2016. (in Thai)
- Local. “Austria Cracks down on cyber abuse”. Accessed November 2, 2017.
<http://www.thelocal.at/20160104/austria-cracks-down-on-cyber-abuse>
- Phitaksantayothin, Jompol. “การตามรังควานบนอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) กับความผิดทางอาญาในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร” [Cyberstalking and Criminal Liability in

- the United States of America and the United Kingdom]. *Humanities and Social Sciences Academic Journal, Burapha University* 13, No. 9, 2005. (in Thai)
- Sangjareonsap, Krisda. “Cyberbullying: การกลั่นแกล้งบนโลกไซเบอร์และโศกนาฏกรรมของเมแกน ไมเออร์” [Cyberbullying: Bullying in Cyber World and Tragedy of Megan Taylor Meier]. Accessed November 1, 2016.
<https://thainetizen.org/2016/05/cyberbullying-megan-meier-krisda/>. (in Thai)
- Shariff, Shaheen and Dianne, L. Hoff, ,ed. *Cyber Bullying, Legal Obligations and Educational Policy Vacuum*” in K. Jaishankar *Cyber Criminology: Exploring Internet Crimes and Criminal Behavior*. United States of America: CRC Press, 2011.
- Thongraweewong, Kanatip. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว: ศึกษากรณีการรบกวนสิทธิในความเป็นส่วนตัวจากการใช้เว็บไซต์เครือข่ายสังคม” [Legal Measures for Protecting the Right to Privacy: A Study of Invasion of Privacy through the Use of Social Network Websites]. *APHEIT Journal* 18, No.2, 2012. (in Thai)
- Williams, Matthew and Pearson, Olivia. “Hate Crime and Bullying in the Age of Social Media”. Conference Report, 2016.

สภาพปัญหาและสู่ทางสนับสนุนเสรีภาพในการรวมตัวบนโลกออนไลน์เพื่อแสดงออก เรื่องฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹

The Problems and Prospects on Supporting the Freedom of Association Online to Express on the Natural Resource and Environment Issues²

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Tossapon Tassanakunlapan

Faculty of Law, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District,
Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail: tossacurta@gmail.com

Received: March 7, 2019; Revised: June 23, 2019; Accepted: June 28, 2019

บทคัดย่อ

รัฐไทยมีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้หลักประกันเสรีภาพในการรวมตัวและแสดงออกเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรทั้งในรัฐธรรมนูญและพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี อย่างไรก็ตามก็ยังมีกฎหมายลำดับรองหรือมาตรการทางปฏิบัติบางประการสร้างอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มในโลกไซเบอร์เพื่อแสดงออกในประเด็นสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรจากกรณีศึกษาในไทยและต่างประเทศแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการขับเคลื่อนขบวนการเรียกร้องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้การรวมกลุ่มในโลกเสมือนเพื่อขยายพลังในการแสดงออกทางความคิดไปสู่สังคมอันอาจเป็นกลยุทธ์ที่นำมาปรับใช้การ

¹ บทความนี้สกัดจากวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหาและสู่ทางสนับสนุนสิทธิในการรวมกลุ่มบนโลกไซเบอร์เพื่อแสดงออกในประเด็นฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับงบประมาณจากสถาบันพระปกเกล้า

² This article is extracted from the research project “The problems and prospects on supporting the right to associate in cyberspace for expression in the issues of natural resource and environment” which budget is supplied by King Prajadhipok's Institute

สนับสนุนกลุ่มได้แต่ก็ปรากฏกรณีที่รัฐจำกัดสิทธิหรือใช้มาตรการไม่เป็นคุณต่อการใช้เสรีภาพจนกลายเป็นผลร้ายต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน บทความวิจัยนี้ค้นพบบทเรียนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนยิ่งไปกว่านั้นการศึกษากฎหมายและมาตรการในต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบยังทำให้สามารถเลือกรูปแบบหลักประกันสิทธิและกลไกคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

คำสำคัญ: เสรีภาพในการรวมตัว, โลกไซเบอร์, เสรีภาพในการแสดงออก, ทรัพยากรธรรมชาติ, สิ่งแวดล้อม

Abstract

The Kingdom of Thailand has adopted the freedom of association to express on the natural resource and environment issues within the Constitution and many obliged international human rights instruments. However, certain subsequence laws and administrative measures have created the obstacles to the freedom of association and expression of the people in cyberspace. These deterrents undermine the ability of people to struggle on natural resource and environmental issues. From case studies, in Thailand and abroad, the using of internet for creating common space or virtual community in order to amplify the voice of the vulnerable groups is possible in many directives. Moreover, some failure practices shown in many case studies, the tactics or counter-measures by State or Corporation, also described the hardship of the people in public participation process. Either best or bad practices could be recognized as a caution and lesson learnt for developing people participation in public realm. Furthermore, the comparative study on legal documents and enforcements from foreign countries may provide the alternative forms to construct the better insurance, for supporting the right to associate in cyberspace for expression in the issues of natural resource and environment, for the Thai State.

Key words: Freedom of Association, Cyberspace, Freedom of Expression, Natural Resource, Environment

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการรวมกลุ่มและแสดงออกโดยหมายรวมถึงพื้นที่ไซเบอร์ที่พลเมืองอาจใช้เป็นช่องทางรวมตัวกันเพื่อแสดงออกถึงความต้องการและจุดยืนในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสารและมีการแลกเปลี่ยนสินค้าบริการและข้อมูลผ่านเทคโนโลยีข้อมูลสารตลอดเวลาในปริมาณมหาศาลโดยรัฐธรรมนูญได้สนับสนุนให้พลเมืองมีสิทธิในการรวมตัวกันและแสดงออกในช่องทางและวิธีการต่างๆ เว้นแต่มีขอบเขตจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นยังต้องการอธิบายในรายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆ อีกมาก ทั้งยังมีปัญหาเดิมของระบบกฎหมายด้านการชุมนุมเนื่องจากมีอาจปรับใช้กับการรวมตัวในพื้นที่ไซเบอร์ที่ยังไม่ได้บังคับใช้กฎหมายเรื่องนี้โดยเฉพาะคงมีแต่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะซึ่งใช้ในพื้นที่ทางกายภาพส่วนการชุมนุมในพื้นที่ไซเบอร์ยังต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายดิจิทัลที่ค้างอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติหากมีการผลักดันกฎหมายและนโยบายส่งเสริมการรวมตัวและแสดงออกในโลกไซเบอร์ออกมาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและมาตรฐานสากลในเรื่องนี้ก็จะสร้างผลดีทั้งในแง่การประกันสิทธิมนุษยชนของพลเมืองในยุคดิจิทัลและการแสดงออกเชิงสร้างสรรค์อันเป็นหนทางไปสู่การสื่อสารสาธารณะร่วมกันอันเป็นรากฐานของสันติวิธีและยังเป็นการพัฒนาตลาดเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีพื้นฐานจากเสรีภาพในการแสดงออกไปในคราวเดียวกัน

หากมีการสร้างนโยบายและกลไกส่งเสริมการรวมกลุ่มและแสดงออกจะส่งผลกระทบต่อการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) เมื่อประชาชนมีความมั่นใจว่าสิทธิของตนที่อยู่บนพื้นที่ไซเบอร์ได้รับการคุ้มครองก็จะรู้สึกปลอดภัย วางใจในการรวมกลุ่ม ถ้าทำกิจกรรมทางสิทธิพลเมืองและการเมืองต่างๆ ในพื้นที่ไซเบอร์มากขึ้น
- 2) ประเทศไทยเมื่อมีนโยบาย กฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มและแสดงออกที่ได้มาตรฐานสากลจะดึงดูดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากหลากหลายกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีส่วนได้เสียเข้ามานำเสนอข้อมูลได้หลายมิติ
- 3) ผู้ประกอบการทางการเมือง 4.0 ไทยที่ต้องการนำเสนอข้อมูลเข้าไปยังตลาดศักยภาพสูงก็ต้องอาศัยข้อมูลจากกฎหมายข้างต้นหากประเทศไทยมีนโยบายคุ้มครองสิทธิและระบบ

กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งไทยเป็นภาคีก็เสี่ยงจะเผชิญกับการประณามในประชาคมระหว่างประเทศและลดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศในประเด็นสาธารณะ

โดยการผลักดันเรื่องดังกล่าวหากเป็นผลสำเร็จจะสร้างผลกระทบต่อสังคมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) รัฐไทยมีมาตรการป้องกันการแทรกแซงและคุกคามในลักษณะทำลายการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศสาธารณะและสามารถสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศได้มากขึ้นและง่ายขึ้นเพราะมีหลักประกันสิทธิในการรวมกลุ่มและแสดงออกสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

2) หน่วยงานที่ควบคุมและประมวลข้อมูลในประเทศฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเพื่อรักษาความมั่นคงมีแนวทางในการปฏิบัติต่อการรวมกลุ่มและแสดงออกในพื้นที่ไซเบอร์อย่างชัดเจนมากขึ้นสามารถออกแบบได้ว่าจะประเมินความเสี่ยงและป้องกันภัยล่วงหน้าต่อฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างไรไม่ให้ละเมิดสิทธิประชาชน

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการผลักดันการปฏิรูประบบคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงออกในพื้นที่ไซเบอร์ของประเทศไทยโดยอาศัยองค์ความรู้ที่ได้จากพันธกรณีระหว่างประเทศรวมถึงกรณีศึกษาในและต่างประเทศอันจะเป็นการเติมเต็มเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติและเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.สภาพปัญหาเบื้องต้นก่อนเข้าสู่การทำความเข้าใจเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวไซเบอร์

แม้ในปัจจุบันรัฐไทยจะมีกฎหมายและมาตรการทางปฏิบัติใดที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มในโลกไซเบอร์เพื่อแสดงออกในประเทศสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรบ้างแต่จากกรณีศึกษาในไทยและต่างประเทศมีบทเรียนที่พึงตระหนัก โดยการศึกษากฎหมายและมาตรการในต่างประเทศว่ามีบทบัญญัติและกลไกใดบ้างที่เหมาะสมต่อการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเพื่อนำมาปรับใช้ในรัฐไทยบทความนี้จึงมุ่งเสนอผลการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อ

1) สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และกลไกเฝ้าระวัง ป้องกัน และรับมือภัยคุกคามต่อการรวมกลุ่มและแสดงออกของชุมชนเสมือนบนพื้นที่ไซเบอร์โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการถอดบทเรียนกรณีศึกษาการตรวจเฝ้าระวังแจ้งเตือน ช่วยเหลือ การละเมิดสิทธิบนพื้นที่ไซเบอร์ของต่างประเทศและภายในรัฐไทย

2) สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกลไกเยียวยาสิทธิที่จำเป็นเมื่อประชาชนเผชิญสถานการณ์ละเมิดสิทธิโดยออกแบบกฎหมายและกลไกป้องกันการละเมิดสิทธิจากภาครัฐและเอกชนโดยใช้อำนาจโดยมีขอบจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงออกของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีอันเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถเพื่อพัฒนาสันติวิธีในยุคดิจิทัล

โดยสามารถนำไปเป็นแผนนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย ระเบียบ และกลไกบริหารจัดการพื้นที่ไซเบอร์ในยุคดิจิทัลระดับชาติซึ่งเป็นรากฐานในการก้าวไปสู่ประชาคมโลกของผู้ประกอบการทางการเมือง 4.0 ไทย

2. พรหมแดนความรู้ที่ปรากฏในบทความ

บทความที่พัฒนาจากงานวิจัยนี้มีขอบเขตในประเด็นการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนากฎหมายและนโยบายการรวมกลุ่มและแสดงออกของชุมชนออนไลน์ในประเด็นฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกรอบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เพื่อนำไปสู่การสร้างแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงไซเบอร์ไทยผ่านการสนับสนุนเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงออกของพลเมืองไซเบอร์ไทยรวมถึงการสร้างระบบป้องกันการแทรกแซงและจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มและแสดงออกที่อยู่ในการควบคุมและสอดส่องโดยหน่วยงานรัฐไทย

เงื่อนไขของการวิจัยจะเริ่มต้นย้อนไปศึกษากฎหมายและนโยบายไทยที่จะออกมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้

กรณีศึกษาที่นำมาใช้วิเคราะห์จะประกอบไปด้วยการรวมกลุ่มและแสดงออกในประเด็นฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศรวมถึงคดีที่สำคัญในประเทศไทยที่สะท้อนถึงอุปสรรคทั้งหลายในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยในท้ายที่สุดจะมีการสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านกฎหมายและนโยบายของต่างประเทศหรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มและแสดงออกในประเด็นฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแนวทางสนับสนุนการใช้สิทธิของพลเมืองสามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบปฏิบัติการของรัฐและบริษัทที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

3. สถานการณ์ด้านสิทธิในการรวมกลุ่มและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนและการควบคุมโดยรัฐในโลกไซเบอร์

หลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ในสหรัฐอเมริกา³ อุตสาหกรรมเทคโนโลยีทหารและการรักษาความปลอดภัยกลับมามีคึกคัก เนื่องจากรัฐบาลทั้งหลายได้ฉวยใช้ “ความสะพรึงกลัว” ของประชาชนมาเป็นข้ออ้างในการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายและกำลังอาวุธยุทธโธปกรณ์เพื่อต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย

นักเคลื่อนไหวคนสำคัญระดับโลก Heidi Boghosian ผู้อำนวยการสถาบัน National Lawyers Guild แห่งสหรัฐฯ ได้นำเสนอผ่านหนังสือ *Spying on Democracy* เล่าประสบการณ์ที่ทำงานให้สมาคมนักกฎหมายที่จัดตั้งคู่ขนานไปกับสมาคมทนายความอย่างเป็นทางการว่านักต่อสู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนทั้งหลายได้กลายเป็น “เป้าหมาย” ของหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐในการเฝ้าจับตาดำเนินกิจกรรมทุกฝั้วโดยจัดผู้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเหล่านี้ว่าเป็น “กลุ่มเสี่ยงก่อความไม่สงบเรียบร้อย” หรือในบางครั้งก็จัดให้เป็น “กลุ่มเผด็จการวังคึกคักความมั่นคงของรัฐ” สืบเนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นได้เคยออกมาแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐหรือจัดโครงการรณรงค์สิทธิพลเมือง เรื่อยไปถึงการชุมนุมเดินขบวนเพื่อแสดงพลังผลักดันประเด็นสาธารณประโยชน์ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐได้กระทำกับประชาชนผู้ตื่นตัวทางการเมือง เสมือนว่าเป็น “ผู้ก่อการร้าย” เนื่องจากได้ทุ่มงบประมาณและอาศัยวิธีการทางทหารและข่าวกรองเพื่อสอดส่องและย่อยสลายประชาสังคมและเครือข่ายมวลชนเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ ซึ่งในหลายครั้งพบว่าฝ่ายความมั่นคงได้มีความร่วมมือกับบริษัทเจ้าของเทคโนโลยีข่าวกรองและสารสนเทศเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และจัดจ้างบุคลากรของบริษัทด้วยภาษีของประชาชนมาสอดส่องบุคคลที่มีได้เป็นภัยต่อสาธารณะเพียงแค่ว่าบุคคลเหล่านั้นคุกคามกลุ่มทุนทั้งหลายที่เห็นว่าประเด็นที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนเคลื่อนไหวอาจไปกระทบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน⁴ เช่น ขบวนการยึดแหล่งธุรกิจการเงิน Occupy Wall Street เป็นต้น

³ เหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายโจมตีเป้าหมายในอาณาเขตสหรัฐอเมริกาหลายจุดในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ต่อมาในภายหลังมีการถกเถียงกันว่า ฝ่ายข่าวกรองของรัฐรู้เบาะแสล่วงหน้าถึงแผนก่อการแต่ทำไมไม่อาจยับยั้งปฏิบัติการเหล่านั้น

⁴ Heidi Boghosian, *Spying on Democracy: Government Surveillance, Corporate Power and Public Resistance* (San Francisco: City Lights Books, 2013).

ความเชื่อมโยงของเหตุการณ์ 9/11 กับเนื้อหาหนังสือเล่มนี้ได้สะท้อนถึงการเลื่อนไถลของ “มาตรการต่อต้านก่อการร้าย” ทั้งหลายที่ได้กลายสภาพเป็นข้ออ้างครอบจักรวาลให้รัฐเพิ่มอำนาจทางกฎหมายและความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการที่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ความกังวลของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่เสี่ยงภัยมีดีจากรัฐได้ถูกแปลงอย่างกระฉับกระเฉงออกมาในหลักฐานอย่างเป็นทางการของสหประชาชาติเมื่อมีจดหมายข่าวของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนสหประชาชาติต่อการแก้ไขกฎหมายต่อต้านก่อการร้ายของรัฐต่างๆ เช่น ล่าสุตกรณิราชาอาณาจักรสเปนกำลังแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายแต่ได้ให้นิยามที่คลุมเครือจนอาจนำไปใช้ในการลิดรอนสิทธิในการชุมนุมและความเป็นส่วนตัวของพลเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้⁵

เนื่องจากฝ่ายความมั่นคงสเปนได้หยิบเอาเหตุการณ์สังหารหมู่ในยุโรป (กรณีกราดยิงสำนักพิมพ์ชาร์ลี เฮบโดในฝรั่งเศสที่มีการนำการ์ตูนล้อเลียนศาสดาในหนังสือพิมพ์และเผยแพร่ต่อทางอินเทอร์เน็ตไปทั่วโลก) หรือความกังวลสืบเนื่องจากพลเมืองสเปนไปเข้าร่วมกลุ่ม IS (Islam State) หรือ ISIS (Islam State of Iraq and Syria) รวมไปถึงการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของชาวอัฟริกันตามพรมแดนเป็นข้ออ้างปิดบังเจตจำนงที่แท้จริงในการประสงค์จะควบคุมการชุมนุมของประชาชนที่ลุกฮือขึ้นต่อต้านนโยบายด้านเศรษฐกิจนับตั้งแต่เกิดวิกฤตการเงินในยุโรป โดยเฉพาะสเปนในปี 2011 เป็นต้นมา รัฐและฝ่ายความมั่นคงจึงฉวยโอกาสออกกฎหมายความมั่นคงฯ โดยอาศัยความหวาดหวั่นของสังคมมาบังหน้าความต้องการที่แท้จริง⁶ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่รัฐอื่นเอาอย่างและลอกเลียนแบบกันอย่างแพร่หลายนับตั้งแต่สหรัฐแสดงนำมาหลังเหตุการณ์ 9/11 เมื่อปี 2001

⁵ UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Press Release of Human rights experts,” UN, entry posted February 23, 2015, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=E> (accessed May 21, 2019).

⁶ “UN rights experts urge Spain to reject legal reform projects,” JURIST, entry posted February 23, 2015, <http://jurist.org/paperchase/2015/02/un-rights-experts-urge-spain-to-reject-legal-reform-projects.php> (accessed May 24, 2019).

ความกังวลขององค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ต่อกระบวนการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการก่อร้ายฉบับใหม่ที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7

1) นิยามที่หละหลวมทำให้ฝ่ายปกครองอาจเหมาเอา “การชุมนุมโดยสันติ” ของสหภาพแรงงาน ขบวนการประชาชนต่อต้านการแย่งชิงทรัพยากรหรือพลเมืองชุมนุมคัดค้านการออกนโยบาย/กฎหมายของรัฐรวมเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ “ภัยก่อการร้าย/ความไม่มั่นคง/ทำลายความสงบเรียบร้อย” ด้วย

2) รูปแบบกฎหมายการชุมนุมที่จำกัดสิทธิประชาชนเพิ่มอำนาจรัฐในการสอดส่อง รวมไปถึงตั้งเงื่อนไขให้ประชาชนขออนุญาตเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนชุมนุมล้วนทำลายรากฐานของ “เสรีภาพ” อย่างรุนแรง เพราะกลายเป็นสิ่งที่ประชาชนต้อง “ขออนุญาต” จากรัฐซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งและต้องการสะกดพลังประชาชนไว้

3) การห้ามประชาชนบันทึกภาพเจ้าหน้าที่เพื่อปิดบังความลับฝ่ายรัฐแต่ให้อำนาจรัฐทำบัญชีรายชื่อประชาชนและติดตามควบคุมแบบ “เปลือยชีวิต” ล้วนทำลายพื้นฐานของ “ความกล้า” ในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะและเพิ่ม “ความห้าวหาญ” ของเจ้าหน้าที่รัฐ

4) ในเชิงกระบวนการผลักดันร่างกฎหมาย พรรคฝ่ายขวานิยมและพรรคฝ่ายซ้ายสังคมนิยมต่างร่วมมือกันเซ็นกฎหมายชุดนี้ออกมาเพื่อว่าจะได้เป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนที่อาจแสดงออกเป็นปฏิกิริยาต่อนโยบายทั้งหลายของรัฐ (ซึ่งเป็นช่วงปลายสมัยรัฐบาลปัจจุบันก่อนจะมีการเลือกตั้งทั่วไประดับประเทศที่มีพรรคทางเลือกใหม่ของมวลชนคือ Podemos ที่อาจเข้ามาคานอำนาจในรัฐสภาและยับยั้งการออกกฎหมายสกัดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง) กล่าวคือการทำเรื่องใหญ่ที่อาจกระทบต่อสิทธิประชาชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ประชาพิจารณ์ ประชามติหรือเป็นนโยบายที่ใช้หาเสียงเพื่อตัดสินกันด้วยมติของประชาชนผ่านการลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นต้น แทนที่จะทำโดยรัฐสภาที่เผชิญปัญหาวิกฤตศรัทธาและอาจกลายเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งที่ใกล้จะมาถึง

⁷ “Spain: New counter-terrorism proposals would infringe basic human rights,” AMNESTY INTERNATIONAL, entry posted February 10, 2015, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/02/spain-new-counter-terrorism-proposals-would-infringe-basic-human-rights/> (accessed May 24, 2019).

การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการมีส่วนร่วมของพลเมืองทางการเมืองจึงเป็นเรื่องใหญ่ระดับโลกเมื่อมองย้อนกลับไปที่รัฐไทยอาจมีการอ้างกรณีสเปนผิด ๆ ว่าประเทศในยุโรปยังออกกฎหมายใหม่ในลักษณะพระราชบัญญัติความมั่นคงหรือกฎอัยการศึก ฯลฯ เฉกเช่นกรณีสหรัฐออกรัฐบัญญัติ Patriot Act ซึ่งแท้ที่จริงแล้วสเปนมิใช่การออก "กฎหมายความมั่นคง" แยกออกมาแต่เป็นการแก้ประมวลกฎหมายอาญาเพิ่มเรื่องเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้าย "The Penal Code, regarding crimes of terrorism."⁸ ซึ่งมีหลายส่วนจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกของประชาชนบนพื้นที่ไซเบอร์อันอาจทำลายการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะอย่างกว้างขวาง

หากลองค้นข้อมูลเข้าไปลึกๆ ว่ากฎหมายเกี่ยวกับ "ความมั่นคง" ทั้งหลายออกมาแล้วใครจะได้ประโยชน์หรือใครเป็นคนริเริ่มผลักดันโดยทั่วไปมักจะคิดว่าเป็นกองทัพหรือหน่วยงานด้านข่าวกรองความมั่นคงภายในที่ต้องการอำนาจเพื่อปฏิบัติการตามอำเภอใจแต่หนังสือ *Spying on Democracy* กล่าวไว้ในบทที่ 1, 2 และ 5 ซึ่งแสดงเชื่อมโยงบทบาทของบริษัทในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวกับการนำยุทธวิธีด้านข่าวกรองมาปรับใช้ในงานวิจัยข้อมูลทางธุรกิจและการทำโฆษณาประชาสัมพันธ์แบบสงครามจิตวิทยาชวนเชื่อโดยอาศัยการส่งคนหรือแฝงฝังเทคโนโลยีเข้าไปดูข้อมูลจากประชาชน⁹ ทั้งที่เป็นผู้บริโภคหรือผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ทั้งหมด

หลักฐานทั้งหลายทำให้เห็นว่าปฏิบัติการจารกรรมแบบหน่วยข่าวกรอง/สายลับนั้นเป็นยุทธวิธีที่ใช้กันอยู่ทั้งในภาครัฐและเอกชน คือการใช้เทคโนโลยีและยุทธวิธีทั้งหลายผ่านการผลักดันกฎหมายออกมารับรองเพื่อให้รัฐและบริษัทใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแย่งชิงทรัพยากรหรือควบคุมพื้นที่สาธารณะร่วมด้วยเสมอ

สถานการณ์ในไทยและสหรัฐอเมริกาหรือในอีกหลายประเทศจะเห็นชัดว่าชุมชนผู้ต่อสู้เรื่องสิ่งแวดล้อมโดนรุกเต็มรูปแบบจากหน่วยงานความมั่นคงหรือแม้กระทั่งหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นเจ้าของพื้นที่ทั้งหลายได้กระจายไปทุกพื้นที่ซึ่งกลุ่มทุนจ้องทองจ้องแร่ จ้องถ่านหินหรือจะสร้างโครงการใหญ่หากลองไปค้นชื่อกรรมการบริษัทหรือที่ปรึกษากลุ่มทุนเหล่านั้นดูจะ

⁸ Pedro Águeda, "Spain: New list of terrorists according to PP and PSOE penal code reform," X-PRESSED, Entry posted February 3, 2015, http://www.x-pressed.org/?xpd_article=spain-new-list-of-terrorists-according-to-pp-and-psoe-penal-code-reform (accessed May 24, 2019).

⁹ Heidi Boghosian, *Spying on Democracy: Government Surveillance, Corporate Power and Public Resistance*, (San Francisco: City Lights Books, 2013), Chapter 1, 2 and 5.

เป็นประโยชน์ต่อการศึกษายสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและกลุ่มทุนอย่างแจ่มชัดในสเปน กฎหมายด้านการรั้งก้อออกมาเพื่อควบคุมการใช้ถนนหรือพื้นที่สาธารณะนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ อย่างหนักว่าจะเป็นเครื่องมือของรัฐและกลุ่มทุนในการทำลายการชุมนุมของคนต้านนโยบาย เศรษฐกิจและไล่คนเร่ร่อนตามท้องถนนและพื้นที่สาธารณะไปในคราวเดียวกัน¹⁰ การรณรงค์ใน ต่างประเทศที่ว่า "การชุมนุมโดยสันติมิใช่การก่อการร้าย/ภัยต่อสาธารณะ" จึงมีพลังยิ่งเพราะ ประชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของสังคมที่ได้รับการปกป้อง “ความเป็นส่วนตัว” เพราะเป็นพื้นฐานที่มั่นคงของ “ความกล้าและมั่นใจ” ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ทางการเมืองโดยมิต้องหวั่นว่าจะโดนตามล่าต่อมาภายหลัง

ในรัฐที่ฝ่ายความมั่นคงและกลุ่มทุนบริษัทเข้าครอบงำ เช่น สหรัฐอเมริกาหลังเหตุการณ์ 9/11 หรือแม้กระทั่งประเทศไทยหลังวิกฤตทางการเมืองจึงเป็นสถานการณ์ที่ฝ่ายความมั่นคงของ รัฐและบริษัทเฝ้ารอคอยเพื่อจะหาช่องในการโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนคล้อยตามด้วยการ อาศัยอำนาจในสถาบันทางการเมืองต่างๆ และการโหมกระพือข้อมูลด้านเดียวแล้วผลักดัน กฎหมายออกมาเอื้อหน่วยงานงานด้านความมั่นคงของรัฐและอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มทุน โดยเฉพาะบริษัทเจ้าของเทคโนโลยีที่ให้ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีข่าวกรองกับรัฐในกรณีการ ผลักดันชุดกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัลและความมั่นคงไซเบอร์ของประเทศไทยปี พ.ศ.2557 ก็มี บริษัทจำนวนหนึ่งหนุนหลังให้ผลักดันออกมาแต่เนื่องจากกลไกต่างๆ ของรัฐอยู่ในภาวะ รัฐประหารเนื้อหาของกฎหมายจึงโน้มเอียงไปทาง “รักษาความมั่นคงของรัฐ” มากไปจนกลุ่มทุน สถาบันการเงิน สถานพยาบาลและธุรกิจประกันภัยและผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งหลายต้องเรียกร้องให้กลับมาสร้าง “ความมั่นคงของการประกอบธุรกิจของบริษัท”¹¹ และสร้าง ความ “มั่นใจ” ให้ผู้บริโภค

กล่าวโดยสรุปความสมดุลระหว่างการสร้างความมั่นใจให้พลเมืองด้วยการปกป้องสิทธิ ความเป็นส่วนตัวกับการให้อำนาจรัฐในการสอดส่องเพื่อป้องกันภัยผ่านเทคโนโลยีของรัฐและ บริษัทจึงเป็นวาระสำคัญทุกยุคทุกสมัยและสังคมต้อง “จับตามอง” มิให้ดุลแห่งอำนาจ

¹⁰ Pedro Águeda, “Spain: New list of terrorists according to PP and PSOE penal code reform,” X-PRESSED, Entry posted February 3, 2015, http://www.x-pressed.org/?xpd_article=spain-new-list-of-terrorists-according-to-pp-and-psoe-penal-code-reform (accessed May 24, 2019).

¹¹ “เอกชนขอมีส่วนร่วมออกม.ลูก จัปตาตั้งบอร์ดไซเบอร์-คุ้มครองข้อมูล,” Prachachat, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562, <https://www.prachachat.net/ict/news-295457> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562).

เคลื่อนย้ายไปจนไม่อาจปกป้องตัวเองให้รอดพ้นภัยจากการคุกคามทั้งในที่ลับและที่แจ้งนี้คือสถานการณ์ในอนาคตอันใกล้ที่สังคมไทยควรตระหนักและจับตามองทิศทางของรัฐและบริษัทในระดับสากลแต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและมีความจำเป็นเร่งด่วนในประเทศไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขจะได้เจาะลึกต่อไปในหัวข้อที่ 5 โดยในหัวข้อที่ 4 จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานที่สร้างหลักประกันสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้เสรีภาพบนพื้นที่ไซเบอร์เพื่อเรียกร้องสิทธิในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียก่อน

4. มาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของพลเมือง

ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติจัดตั้งโครงการเฉพาะด้านทางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยมติของที่ประชุม (General Assembly Resolution) ที่ 2997¹² ขึ้นเป็นองค์การที่ดูแลเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรงนามว่าโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environmental Program - UNEP) มติได้กำหนดกลไกโดยรวมของรัฐ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมถึงการกำหนดนโยบายรวมถึงการจัดการด้านงบประมาณด้วยการผลักดันของแต่ละประเทศในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ขยายขอบเขตไปสู่กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงระดับสากลร่วมกันได้เริ่มนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s เป็นต้นมา¹³ โดยหลักการพื้นฐานที่เชื่อมโยงแนวความคิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ากับสิทธิมนุษยชน คือ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Live in Healthy Environment) ที่รับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะมีเสรีภาพอย่างเสมอภาคในการมีสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดี และมี ศักดิ์ศรี¹⁴ (Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being)

นอกจากนี้ยังมีของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) ดูแลด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็น

¹² UN, GA Res.2997, (New York: 1972).

¹³ United Nations, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, (Stockholm: 1972).

¹⁴ United Nations, *Charter of the United Nations*, (New York: (1945, 1UNTS XVI.

หลักประกันสิทธิในคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ดี กินดี สวัสดิการ และสุขภาพอนามัย¹⁵ และเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่มีการตั้งผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเข้ามาสังเกตการณ์และตรวจสอบถึงสถานการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนอื่นอย่างแยกมิได้

เมื่อผนวกกับสิทธิในเชิงกระบวนการอย่างสิทธิชุมชนอันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในบริบทโครงสร้างทางอำนาจในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันการรวมศูนย์อำนาจหรือการครอบงำทางวัฒนธรรมโดยใช้วัฒนธรรมเดียว สิทธิชุมชนจึงเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธ์ทางอำนาจสร้างตำแหน่งแห่งที่ให้ชุมชนให้เกิดความเป็นธรรมและเคารพในความหลากหลายโดยท้องถิ่นมีเสรีภาพในการกำหนดกติกา วิถีชีวิต เศรษฐกิจและแบบแผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของตน ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยนโยบายของสิทธิชุมชนดังกล่าวจึงมีความลึกซึ้งกว้างขวางกว่า คำว่า “การกระจายอำนาจ” “การมีส่วนร่วม” “ประชาสังคม” และ “ธรรมรัฐ” ซึ่งเป็นคำที่รัฐหยิบมาใช้โดยขาดจิตวิญญาณเพื่อประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง¹⁶

นับแต่การปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศก็ปรากฏชุมชนเสมือนจริง (Virtual Community) ขึ้นเป็นชุมชนรูปแบบใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับเทคโนโลยีสื่อสารจึงไม่จำกัดอยู่กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แต่มีเครือข่ายที่เชื่อมโยงสื่อสารกันได้โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารประสบการณ์และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น เครือข่ายทางวิทยุ หรือ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น จึงเป็นชุมชนที่อาศัยเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศซึ่งมีลักษณะเปิดกว้างให้กับสมาชิกทุกประเภทเป็นชุมชนที่ไร้พรมแดน¹⁷

ประชาชนผู้รวมตัวกันเพื่อแสดงออกในประเด็นสาธารณะหรือในทางทฤษฎีที่เรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน”¹⁸ ถือเป็นภาพสะท้อนของการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตน (Freedom of Expression) ที่มาควบคู่กันกับสิทธิในการ

¹⁵ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, (New York: (1945, 217 A (III).

¹⁶ กลุขญา บุญชัย, ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะที่ประชาชนจัดการกันเอง, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2542).

¹⁷ อานันท์ กาญจนพันธุ์, *พลวัตในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544).

¹⁸ อภิญา รัตนมงคลมาศ, รศ.ดร., “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน,” เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและ กระบวนทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑๒ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 192-195.

ชุมนุม (Right to Assembly) หรือการรวมตัวสมาคม (Freedom of Association) ของตนเอง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงอาจกล่าวได้ว่าการแสดงออกด้วยวิธีการชุมนุมหรือรวมกลุ่มบน “พื้นที่สาธารณะ” (public space) เป็นพื้นที่แห่งการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของมวลชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอันที่จะเป็นเครื่องสะท้อนสังคมและกระตุ้นเตือน “รัฐบาล” ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐอันส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรและรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิในคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิในการรวมกลุ่มนั้น ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right-UDHR) อันเป็นตราสารหลักแห่งกฎหมายสิทธิมนุษยชนและตราสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิในการรวมกลุ่มโดยตรง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right - ICCPR)

เมื่อล่วงเข้าสู่ยุคดิจิทัล สหประชาชาติได้คำนึงถึงความจำเป็นในการสร้างหลักประกันที่เท่าทันความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในศตวรรษที่ 21 โดยสนับสนุนให้มีเวทีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลต่างๆ เพื่อสร้างกำหนดนโยบายร่วมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและหลักการสำคัญสำหรับการกำกับโลกอินเทอร์เน็ตให้บรรลุเป้าหมายนั้นสิทธิของพลเมืองในยุคดิจิทัลนั้นได้รับการพัฒนาต่อยอดจากหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากลโดยมีองค์กรจำนวนมากที่ผลักดันสิทธิดังกล่าว เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) สภายุโรป (Council of Europe) แนวทางด้านสิทธิในคู่มือฉบับนี้อ้างอิงจากกฎบัตรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานสำหรับอินเทอร์เน็ต (Charter of Human Rights and Principles for the Internet) โดยหลักการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของบทความนี้ได้แก่¹⁹

หลักที่ 4. รับรองเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิในการรวมกลุ่มในโลกไซเบอร์โดยบุคคลสามารถส่งข้อมูลและแสวงหาข้อมูลจาก/ด้วยอินเทอร์เน็ตได้อย่างเสรี รวมถึงมีสิทธิในการ

¹⁹ International Governmental Forum (IGF) and Internet Rights and Principles Coalition, *The Charter of Human Rights and Principles for the Internet: UN Internet Governance Forum*, (.2014)

รวมตัวกันบนโลกไซเบอร์หรือใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางในการติดต่อรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมหรือวัตถุประสงค์อื่นใด และ

หลักที่ 5. รับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยยืนยันว่าบุคคลจะปลอดภัยจากการถูกสอดส่องและแทรกแซงสามารถใช้เทคโนโลยีเข้ารหัสเพื่อความปลอดภัยและรักษาความเป็นส่วนตัวในโลกไซเบอร์ได้ นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบุคคลสามารถควบคุมการเก็บ การกัก การประมวล การเปิดเผย การทำลายข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้

แม้หลักการเหล่านี้จะยังไม่มีผลผูกมัดรัฐให้ปฏิบัติตามในลักษณะพันธกรณีทางกฎหมายโดยตัวตราสารนี้เองแต่เนื้อหาของ “กฎบัตรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานสำหรับอินเทอร์เน็ต” นี้ก็ได้รับรวบรวมมาจากพันธกรณีสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันรัฐไทย เช่น กติกาสิทธิพลเมืองและการเมืองในฐานะภาคีและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาตินั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้รับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1) สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของราชการตามมาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองโดยจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างสะดวกและในมาตรา 58 วรรคที่สองได้มีการกำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม โดยในมาตรา 43 ได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนหมายถึงรวมถึงสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นประกอบด้วยมาตรา 25 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 สามารถยกเอาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นต่อสู่ทางศาลได้ นอกจากนี้ใน

รัฐธรรมนูญยังกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 51 ว่าหากรัฐไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อม ประชาชนและชุมชนสามารถติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

จากบทวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นว่ามีความหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีให้หลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (de jure) อีกทั้งยังให้หลักประกันเพิ่มเติมในสิทธิเชิงกระบวนการอื่นๆ อันเป็นที่มาของการบรรลุเป้าหมายการมีสิทธิดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี อาทิ สิทธิในการรวมกลุ่ม ชุมชน เสรีภาพในการแสดงออกและการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวไปจนถึงข้อมูลส่วนบุคคลให้ประชาชนมีความมั่นใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยปราศจากการคุกคาม อย่างไรก็ตามการปฏิบัติจริง (de facto) ของรัฐในสถานการณ์ต่างๆ ยังแสดงให้เห็นถึงความด้อยสิทธิในหลายมิติอันเนื่องมาจากการปฏิบัติที่ไม่ได้มาตรฐานดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

5. บทเรียนจากกรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวออนไลน์ในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ในบริบทของเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ลัทธิเสรีนิยมใหม่กำลังแผ่อิทธิพลส่งเสริมให้รัฐและบรรษัทร่วมกันฉวยใช้ฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยแปลงทรัพยากรร่วมของมวลมนุษยชาติให้กลายเป็นสินทรัพย์เพื่อการผลิตและซื้อขายแลกเปลี่ยนในระบบตลาด ยิ่งไปกว่านั้นความสามารถของรัฐประชาชนหรือภาคประชาสังคมในประเทศต่างๆ ที่มีความเข้มแข็งไม่เท่ากันก็ย่อมส่งผลให้อำนาจต่อรองเพื่อสร้างจุดประนีประนอมที่แตกต่างกันไปด้วย เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สามกับประเทศพัฒนาแล้วย่อมเห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจน นั่นคือพลเมืองในประเทศทั้งสองกลุ่มมีการให้ความสนใจในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในน้ำหนักที่ไม่เท่ากัน ยิ่งไปกว่านั้นขบวนการเคลื่อนไหวบนพื้นที่ออนไลน์ปัจจุบันอาจเป็นประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มที่มีความสามารถในการใช้เครื่องมือดิจิทัลหรือเข้าถึงข้อมูลในโลกออนไลน์เท่านั้น หากไม่เพิ่มการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและความรู้ความสามารถในการใช้เครื่องมือและช่องทางสื่อสารให้เป็นประโยชน์รวมถึงการประกันสิทธิในการรวมกลุ่มแสดงออกในพื้นที่สาธารณะอย่างโลกโซเชียลโดยมีต้องกังวลว่าจะถูกล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวเพราะรัฐได้ให้หลักประกันสิทธิต่างๆ รวมถึงคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเข้มแข็งแล้ว

จากการถอดบทเรียนขบวนการเคลื่อนไหวในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในไทยพบว่าการเคลื่อนไหวมักเริ่มจากการผลกระทบของโครงการที่สะท้อนความไม่เท่าเทียมในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะรุกไล่ประชาชนกลุ่มเสี่ยงเช่น ชาวบ้านในท้องถิ่น ชนเผ่าชาติพันธุ์ในพื้นที่ชนบทหรือป่า หรือโครงการของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เดินหน้าได้อย่างราบรื่น โดยผ่านอำนาจจากกระทรวง กรม กองทัพ รัฐบาล โดยถือเอาทรัพยากรร่วม เช่น ที่ดิน ป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติเป็นทรัพย์สินราชการและมีการใช้อำนาจขออนุญาตใช้ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย²⁰ นำไปสู่การใช้ชุมชนโซเชียลในการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลไปจนถึงการสร้างหมายกำหนดการจัดกิจกรรมร่วมกันในโลกจริงอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างโลกโซเชียลกับโลกจริง สะท้อนให้เห็นพลังของการชุมชนโซเชียลที่สามารถขับเคลื่อนขบวนการไปทำกิจกรรมในโลกจริง หรืออาจทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโลกจริง เช่น ปรับโครงการ ปฏิรูประบบกฎหมาย หรือ เปลี่ยนนโยบายของรัฐ หรือทำให้บริษัทเอกชนต้องสร้างภาพลักษณ์องค์กรใหม่ไปพร้อมกับการดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม²¹ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือตัวแทนจากหน่วยงานรัฐและเอกชนมักไม่มาเจรจาตามนัดกับกลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมและเลื่อนกำหนดการออกไปอย่างไม่มีกำหนดอีกทั้งยังเตรียมฟ้องตบปากผู้เกี่ยวข้องที่เผยแพร่ข้อมูลในโซเชียลเน็ตเวิร์ค²² ยุทธศาสตร์หลักของทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนในไทยคือการยึดพื้นที่ข่าวโดยทำให้ฝ่ายตรงข้ามหวาดกลัวโดยเลือกใช้ยุทธวิธีฟ้องตบปากเพื่อสะกดการแสดงออกของประชาชนและภาคประชาสังคม

อุปสรรคสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation) ซึ่งหมายถึงการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ

²⁰ “ลูน! ปมสร้างบ้านพักตุลาการ ยุติหรือไม่ จ่อ นำเข้าที่ประชุม,” Thairath, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, https://www.thairath.co.th/content/1248819#cxrecs_s (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

²¹ “ประกาศเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ เรื่องช่องทางสื่อสารอย่างเป็นทางการ,” Facebookเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561, <https://www.facebook.com/lovedoisuthep/photos/a.237478120337539.1073741829.237243290361022/279279542824063/?type=3&theater> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

²² “ผู้ฟ้องตั้งฉายา “หมู่บ้านป่าแห้ว” เชิงดอยสุเทพ-ปุย,” Thai PBS NEWS, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, <https://news.thaipbs.or.th/content/271396> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

หรืออาจเรียกว่า “การฟ้องคดีเพื่อปิดปาก” หรือ “การแกล้งฟ้อง” คดีประเภทนี้จะแตกต่างจากคดีทั่วไปตรงที่ผู้ฟ้องได้ฟ้องคดีเพียงเพื่อขู่อีกฝ่ายให้กลัวหรือทำให้เกิดภาระมากมายจนหยุดการกระทำหรือแกล้งขัดขวางยับยั้งการใช้สิทธิเสรีภาพของอีกฝ่าย โดยถ้อยคำข้างต้นพ้องกับคำว่า slap ในภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายว่า “ตบ” ทำให้เห็นได้ว่าการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็น SLAPP ก็เหมือนเป็นการตบคนด้วยกฎหมายนั่นเอง²³

บทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งในไทยและต่างประเทศก็สะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการสร้างมาตรการป้องกันมิให้รัฐหรือบริษัทเลี่ยงการถูกตรวจสอบด้วยการฟ้องหมิ่นประมาทประชาชนหากเปรียบเทียบกับในต่างประเทศเมื่อมีการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ (SLAPP) ก็มีความพยายามเป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหาที่คือกฎหมาย Anti-Slapp ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกามีได้ห้ามโจทก์ฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะแต่ได้กำหนดมาตรฐานพิเศษเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ (special motion to strike) โดยการเปิดช่องให้จำเลยขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและกำหนดภาระให้โจทก์ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทนายให้กับจำเลย²⁴ แต่เมื่อดูคดีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยการบังคับใช้กฎหมายเพื่อตบปากประชาชนปรากฏในหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น กรณีของสำนักข่าวภูเก็ตวอนซึ่งถูกฟ้องความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ 328 และนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ตามมาตรา 14(1) ของพระราชบัญญัติการทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ โดยผลสะท้อนของคตินั้นรุนแรงถึงขั้นยึดพาสปอร์ตของบรรณาธิการสำนักข่าวภูเก็ตวอนชาวออสเตรเลียทำให้ไม่สามารถเดินทางไปหาพ่อที่ป่วยอยู่ต่างประเทศได้²⁵

โดยทั่วไปสิทธิในการฟ้องคดีมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือให้สิทธิเรียกร้องความเป็นธรรมและประชาชนทุกคนมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะฟ้องร้องผู้ที่ทำให้เรา

²³ ธีรวัฒน์ ขวัญใจ และ อลิสา บินดุส๊ะ, “SLAPP: ปฏิบัติการปิดปากคนด้วยกฎหมาย”, ประชาไทนำข้อมูลขึ้นเมื่อ , วันที่ 12 กันยายน 2561, <https://prachatai.com/journal/76554/04/2018> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

²⁴ “การฟ้องหมิ่นประมาท: จุดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม”, TDRI, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559, <https://tdri.or.th/2016/06/trf-antislaplaw/> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

²⁵ “ภูเก็ตวอน คดีบรรทัดฐานของเสรีภาพสื่อกับมาตรา 14(1)”, iLaw, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2557, <https://freedom.ilaw.or.th/computerrelatedcrimechargeonphuketwan> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

เสียหายได้ แต่ทว่าปฏิบัติการตบปากด้วยกฎหมายกลับมีจุดมุ่งหมายที่ต่างออกไปโดยการฟ้องคนในลักษณะตบปากไม่ได้ต้องการความเป็นธรรมแต่ต้องการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือหยุดกลุ่มคนหรือบุคคลที่ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ให้มีภาระทางกฎหมายซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนพอสมควรในการต่อสู้คดี ทั้งนี้ฐานความผิดที่นิยมใช้ส่วนมากก็คือ การฟ้องหมิ่นฐานประมาทแต่ในบางประเทศก็อาจจะนำกฎหมายอื่นๆ อย่างเช่นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงมาใช้ด้วย²⁶

กลุ่มที่มักตกเป็นผู้ถูกฟ้องหรือจำเลยในคดีฟ้องตบปาก คือ ปักเจกบุคคลทั่วไป ภาคประชาสังคม องค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติการเคลื่อนไหวคัดค้านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มบริษัทหรือผู้มีอำนาจรัฐโดยกิจกรรมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และในการฟ้องปิดปากก็ทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อต้องเสียทั้งเวลาทั้งทรัพยากรต่างๆ ไปจำนวนมากในระหว่างการต่อสู้ในชั้นศาล การฟ้องปิดปากจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งในการจะดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวคัดค้านของผู้ถูกฟ้องในส่วนของประเทศทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในการฟ้องตบปากนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะการกระทำของฝ่ายผู้ถูกฟ้องไม่ว่าจะเป็นข้อหาหมิ่นประมาททำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (Defamation) ข้อหาบุกรุกความเป็นส่วนตัว (Invasion of Privacy) การใช้กระบวนการพิจารณาของศาลไปในทางมิชอบ (Abuse of Process), การฟ้องเท็จ (Malicious Prosecution) ความผิดฐานสมคบกันเพื่อร่วมกันกระทำการทุจริต (Civil Conspiracy) และการแทรกแซงการทำสัญญาหรือความสัมพันธ์ทางธุรกิจอันมีลักษณะเป็นการละเมิด (tortious interference with contract or business relationships)²⁷ เป็นต้น

จากกรณีศึกษาในต่างประเทศลักษณะทั่วไปของการฟ้องตบปาก มีดังต่อไปนี้²⁸

²⁶ ““ปฏิบัติการตบปากด้วยกฎหมาย” เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ”, iLaw, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2559. <https://ilaw.or.th/node/4244> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562).

²⁷ Shannon Hartzler, “Protecting Informed Public Participation: Anti-Slapp Law and the Media Defendant,” *Valparaiso University Law Review*, 41 No.3 (2007): 1240.

²⁸ Ibid. p. 1241.

1) คดีที่บริษัทผู้เป็นเจ้าของโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งรับผิดชอบโครงการหรือได้รับเหมาจากรัฐได้ฟ้องคนในพื้นที่ (Homeowners) ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการของบริษัทซึ่งอาจได้ยื่นคำร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐเพื่อคัดค้านโครงการพัฒนาเหล่านั้นแล้ว หรือ

2) การฟ้องปิดปากอาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้ฟ้องพลเมืองของตนซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา หรือ

3) อาจเป็นกรณีที่กลุ่มผู้ประกอบการได้ฟ้ององค์กรสิ่งแวดล้อมที่ได้ออกมาต่อต้านกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ

4) อาจเป็นที่กลุ่มบริษัทได้ฟ้องลูกค้าหรือคนงานของตนซึ่งได้แจ้งหรือรายงาน เกี่ยวกับความไม่ถูกต้องหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของบริษัท

จะเห็นได้ว่าการฟ้องปิดปากถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในไทยและต่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นหากจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นที่ไซเบอร์และลดต้นทุนให้กับพลเมืองผู้ตื่นตัวให้กล้าแสดงออกใดๆ ต้องลดความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีดังนั้นในหัวข้อสุดท้ายจะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นสำคัญในบทความนี้

6. แนวทางส่งเสริมสิทธิพลเมืองเน็ตในการมีส่วนร่วมในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 มีความตื่นตัวในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะซึ่งเป็นเวทีที่ภาคประชาสังคมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล้วนมองเห็นปัญหาการฟ้องปิดปากร่วมกันอย่างกว้างขวางและพยายามเสนอให้ปรับปรุงหรือออกมาตรการต่อต้านการฟ้องปิดปากซึ่งแนวทางพัฒนาควรสร้างเป็นข้อเสนอในการต่อต้านการฟ้องร้องดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1) ปรับปรุงกฎหมายสาระบัญญัติเดิมที่เกี่ยวข้องโดยเพิ่มข้อความต่อไปนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 “ผู้ใดกล่าวข้อความแสดงความคิดเห็นหรือไขข่าวแพร่หลายโดยสุจริตในกิจการสาธารณะไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน” ²⁹

²⁹ “การฟ้องคดีปิดปากเพื่อหยุดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ: ถึงเวลาที่ประเทศไทยควรออกกฎหมาย Anti-

2) ปรับปรุงกฎหมายวิธีสบัญญัติเพื่อวางมาตรการป้องกันคดีความดังนี้ เมื่อบุคคลใดถูกดำเนินคดีแพ่งเพราะเหตุฟ้องตอบปากให้ยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นกฎหมายเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 25 โดยไม่ต้องพิจารณาสืบพยานเพื่อให้จำนำคดีสั้นไปจากศาลโดยไม่เนิ่นช้า³⁰

3) ในกระบวนการยุติธรรมทางคดีอาญา ศาลที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องข้อหาหมิ่นประมาทควรตั้งประเด็นหลักไว้ที่เรื่อง “การติชมด้วยความเป็นธรรมตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329(3)” หากเป็นเรื่องการใช้เสรีภาพในการติดตามตรวจสอบกิจกรรมสาธารณะ ศาลพึงยกฟ้องตั้งแต่ชั้นไต่สวนมูลฟ้องเลย³¹

4) มีมาตรการปกป้องคนที่ออกมาเปิดโปงหรือแสดงความเห็นโดยสุจริตต่อการคอร์รัปชัน

32

ยิ่งไปกว่านั้นหากประเทศไทยต้องการผลักดันนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำต้องมีชุดกฎหมายไซเบอร์ที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ประกันความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารและรักษาความมั่นคงไซเบอร์ที่ได้มาตรฐานสากล³³ ใน 12 ประเด็นนี้ ได้แก่

SLAPP Law หรือยัง?”, Mgronline, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561,

<https://mgronline.com/south/detail/961000005321> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562).

³⁰ “ชี้ผลฟ้องหมิ่นประมาทไม่ใช่แค่เซ็นเซอร์ตัวเองแต่เซ็นเซอร์การรับรู้สาธารณะด้วย”, Prachatai, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2559, <https://prachatai.com/journal/2016/06/66382> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562).

³¹ “Anti-SLAPP Law,” anticorruption, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560, <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/152/5/Anti-SLAPP%20Law> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562).

³² “Anti-SLAPP Laws: ส่งเสริมให้คนกล้าพูดกล้าตรวจสอบเรื่องของส่วนรวม”, isranews, นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2559, <https://www.isranews.org/isranews-article/47730-slapp-laws.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562).

³³ อ้างอิงตามกฎของสหภาพยุโรปที่ประเทศคู่ค้าเช่นสหรัฐอเมริกาลงนามรับรองปฏิบัติตามมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรป กฎดังกล่าวคือ EU General Data Protection Regulation 2016 (EU GDPR) ซึ่งสหรัฐลงนามรับรองเป็นเอกสารทางกฎหมายชื่อ EU-US Data Privacy Shield ซึ่งพันธกรณีทั้งสองให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ประกันความเป็นส่วนตัว และรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ให้กับพลเมืองเน็ต โดยมาตรฐานนี้ยังสอดคล้องกับ Principle 6 ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคลตามระบบกฎหมายอังกฤษที่มีหลายประเทศนำไปปรับใช้ภายใน เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง และประเทศในเครือจักรภพ

1) การรับรองสิทธิของบุคคลในยุคดิจิทัลโดยยืนยันสิทธิของพลเมืองเน็ตเป็นพื้นฐานก่อนที่จะให้รัฐหรือบริษัทที่มีอำนาจในการเข้าไปกักเก็บ ดักหรือประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

2) การกำหนดนิยาม/องค์ประกอบว่าอะไร คือ สิทธิพลเมืองในยุคดิจิทัล ให้รายละเอียดว่าข้อมูลใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครองหรือข้อมูลอันใดใดที่จะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษจะต้องรักษาข้อมูลอะไรและข้อมูลอันใดใดพิเศษหรือบอกเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ของข้อมูลบางประเภทว่านำข้อมูลไปขายต่อให้บริษัทวิเคราะห์ข้อมูลทางการตลาดได้หรือไม่อย่างไร

3) การกำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมระบบ เนื่องจากผู้ที่จัดการข้อมูลทางเทคนิค คือ ผู้ประกอบการที่ได้ข้อมูลมาและอาจประมวลวิเคราะห์ผลจนได้รายงานต่างๆ แล้วส่งข้อมูลต่อดังนั้นการสร้างหน้าที่ให้เป็นผู้พิทักษ์สิทธิพลเมืองในยุคดิจิทัลจึงสำคัญยิ่ง

4) การประกันสิทธิของบุคคลของประชาชน/ผู้บริโภคในยุคดิจิทัล โดยการลงลึกในสิทธิย่อยๆ เช่น เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้อง “ยินยอม” ก่อนที่ผู้ประกอบการจะเอาข้อมูลไปใช้ประโยชน์หรือผู้ให้บริการต้องแจ้งเจ้าของข้อมูลว่าจะมีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลหรือสอดส่องการใช้งาน

5) การกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและสอดส่อง ระบุหน้าที่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลจัดการโดยเชื่อมโยงกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีกรอบวัตถุประสงค์ในการสอดส่องและเก็บข้อมูล ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล จัดเก็บข้อมูลไว้ที่ไหนประชาชนจะเข้าตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวเองได้หรือไม่

6) การกำหนดเงื่อนไขในการส่งข้อมูลไปให้บุคคลที่สามหรือข้ามพรมแดน ครอบคลุมกรณีผู้ที่จัดการข้อมูลรายแรกส่งต่อข้อมูลไปยังรัฐหรือส่งต่อไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศหรือการส่งข้อมูลจากผู้ประกอบการรายหนึ่งไปผู้ประกอบการรายอื่น

7) มาตรการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลจากการจารกรรมหรืออาชญากรรม หน่วยงานรัฐ/ผู้ประกอบการเก็บมีหน้าที่ป้องกันภัยจากการโจรกรรมของข้อมูลโดยอาชญากรหรือแม้แต่การจารกรรมข้อมูลโดยผู้ก่อการร้ายหรือหน่วยงานรัฐรวมไปถึงกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติด้วย

8) การกำหนดเงื่อนไขในการกักเก็บข้อมูล กำหนดขอบเขตระยะเวลาในการเก็บข้อมูล หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดผู้ให้บริการสื่อสารหรือหน่วยงานที่เก็บกักข้อมูลไว้จะต้องทำลายข้อมูลเหล่านั้นเสียหรือไม่ส่งข้อมูลการใช้อินเทอร์เน็ตของประชาชนให้หน่วยงานความมั่นคงของรัฐโดยไม่มีหมายศาลสั่งมา

9) การปราบปรามอาชญากรรมป้องกันการก่อการร้ายหากมีการขอข้อมูลส่วนบุคคลเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต้องยึดโยงกับกระบวนการยุติธรรมและต้องมีหมายศาลโดยข้ออ้างทั้งหลายจะต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง กล่าวคือมีความเสี่ยงเกิดอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหมวดความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบสุข ชีวิต ทรัพย์สิน นั้นเอง มิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากการตรวจสอบจากศาลไร้กลไกคุ้มครองสิทธิทั้งหลาย

10) การสร้างกลไกหรือองค์กรในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องตั้งองค์กรขึ้นตรวจตราหน่วยงาน/ผู้ประกอบการต่างๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและออกมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับผู้ประกอบการหรือหน่วยงานให้แก้ไขปัญหาเป็นตัวแทนประชาชนในการฟ้องบังคับคดีในศาล

11) การบังคับตามสิทธิโดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายมหาชนและโทษทางอาญา ออกแบบกลไกในการเข้าไปตรวจสอบเพื่อระงับการละเมิดสิทธิ ปรับปรุงแก้ไขปัญห หรือทำลายข้อมูลทั้งที่ดักเก็บหรือเก็บกักไว้โดยขัดกับกฎหมายหรือผิดสัญญาที่ตกลงไว้กับผู้ให้บริการทั้งหลาย มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาและมีมาตรการบังคับให้ยุติการส่งข้อมูลหรือทำลายข้อมูลทิ้งเสียเพื่อป้องกันการนำข้อมูลไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต

12) การสร้างช่องทางรับเรื่องราวร้องทุกข์และกลไกเยียวยาสิทธิให้ประชาชน เนื่องจากผู้ให้บริการคนเดียวอาจมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าบริษัทหรือหน่วยงานรัฐที่เก็บข้อมูลของตนไว้ จึงต้องสร้างกลไกที่รับปัญหาของประชาชนเพื่อนำไปสู่การหามาตรการเยียวยาอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้การสร้างหลักประกันพื้นฐานอื่นๆ เกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพตั้งสมาคม เสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิในความเป็นส่วนตัวได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งบนพื้นที่ไซเบอร์และในโลกกายภาพก็เป็นสิ่งที่รัฐไทยต้องพยายามปรับปรุงต่อไปเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้ประชาชนทั่วไปกล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเพื่อเรียกร้องสิทธิในฐานะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

References

- “ปฏิบัติการตบปากด้วยกฎหมาย” เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ,” [“Strategic Lawsuit Against People Participation” for avoiding Check&Balance]. iLaw. Accessed May 24, 2019. <https://ilaw.or.th/node/4244>. (in Thai)
- “Anti-SLAPP Law.” [Anti-SLAPP Law]. Anticorruption Organization of Thailand, Accessed May 24, 2019. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/152/5/Anti-SLAPP%20Law>. (in Thai)
- “Anti-SLAPP Laws: ส่งเสริมให้คนกล้าพูดกล้าตรวจสอบเรื่องของส่วนรวม.” [Anti-SLAPP Laws: encouraging people to speak about common interest issues]. Isranews. Accessed May 24, 2019. <https://www.isranews.org/isranews-article/47730-slapp-laws.html>. (in Thai)
- “Spain: New counter-terrorism proposals would infringe basic human rights.” AMNESTY INTERNATIONAL. Accessed February 10, 2019. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/02/spain-new-counter-terrorism-proposals-would-infringe-basic-human-rights/>.
- “UN rights experts urge Spain to reject legal reform projects.” JURIST. Accessed February 23, 2019. <http://jurist.org/paperchase/2015/02/un-rights-experts-urge-spain-to-reject-legal-reform-projects.php>.
- “เอกชนขอมีส่วนร่วมออกม.ลูก จับตาดั่งบอร์ดไซเบอร์-คุ้มครองข้อมูล.” [Private Sector plead for participation in drafting subsequence laws, keep looking on setting up a new board on Cybersecurity and Personal Data Protection]. Prachachat Online. Accessed February 28, 2019. <https://www.prachachat.net/ict/news-295457>. (in Thai)
- “การฟ้องคดีปิดปากเพื่อหยุดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ: ถึงเวลาที่ประเทศไทยควรออกกฎหมาย Anti- SLAPP Law หรือยัง?,” [Strategic Lawsuit Against People

Participation: Is it time for Thailand to launching the Anti-SLAPP Law?].

Mgronline. Accessed May 24, 2019.

<https://mgronline.com/south/detail/9610000005321>. (in Thai)

“การฟ้องหมิ่นประมาท: จุดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม,” [Defame:

The balance between personal and common interest]. Thailand

Development and Research Institute. Accessed May 24, 2019.

<https://tdri.or.th/2016/06/trf-antislapplaw/>. (in Thai)

“ขู่ฟ้องตั้งฉายา “หมู่บ้านป่าเหว่ง” เชิงดอยสุเทพ-ปุย.” [Threaten to launch a lawsuit the one who name “Deforested Village” nearby Suthep-Pui Mountain]. Thai PBS

NEWS. Accessed May 24, 2019. <https://news.thaipbs.or.th/content/271396>.

(in Thai)

“ชี้ผลฟ้องหมิ่นประมาทไม่ใช่แค่เซ็นเซอร์ตัวเองแต่เซ็นเซอร์การรับรู้สาธารณะด้วย.” [The consequence of defame case are not just self-censorship but also censoring public perception]. Prachatai. Accessed May 24, 2019.

<https://prachatai.com/journal/2016/06/66382>. (in Thai)

“ประกาศเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ เรื่องช่องทางสื่อสารอย่างเป็นทางการ.”

[Declaration of Begging for Doi Suthep Mountain Network on official communication channel]. Facebook. Accessed May 25, 2019.

<https://www.facebook.com/lovedoisuthep/photos/a.237478120337539.1073741829.237243290361022/279279542824063/?type=3&theater>. (in Thai)

“ภูเก็ตวาน คดีบรรทัดฐานของเสรีภาพสื่อกับมาตรา 14(1),” [Phuketwan, a precedent case on freedom of expression of the press and section 14(1) of Cybercrime Act]. iLaw. Accessed May 24, 2019.

<https://freedom.ilaw.or.th/computerrelatedcrimechargeonphuketwan>. (in Thai)

“ลุ้น! ปมสร้างบ้านพักตุลาการ ยุติหรือไม่ จ่อนำเข้าที่ประชุม.” [Cheer! The decision on Judicial House construction, Hold or Move on, prepare for the meeting].

Thairathnews. Accessed May 24, 2019.

https://www.thairath.co.th/content/1248819#cxrecs_s. (in Thai)

Águeda, Pedro. “Spain: New list of terrorists according to PP and PSOE penal code reform.” X-PRESSED. Accessed February 3, 2019. http://www.x-pressed.org/?xpd_article=spain-new-list-of-terrorists-according-to-pp-and-psoe-penal-code-reform.

Apinya Rattanamongkolsas. “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน.” [Beneficial Group and Pressure Group]. *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑๒ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. [Reading Material on Thai Political Institute and Process, Unit 12, Political Science Department, Sukhothai Thammathirat University]. Bangkok: University Press Sukhothai Thammathirat University, 2004. (in Thai)

Arnant Kanchanaphandhu. *พลวัตรในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*. [Dynamic of resource management: Paradigms and Policy]. Bangkok: Thailand Research Fund, 2001. (in Thai)

Boghosian, Heidi. *Spying on Democracy: Government Surveillance, Corporate Power and Public Resistance*. San Francisco: City Lights Books, 2013.

Hartzler, Shannon. “Protecting Informed Public Participation: Anti-Slapp Law and the Media Defendant.” *Valparaiso University Law Review*, 41 No.3 (2007).

International Governmental Forum (IGF) and Internet Rights and Principles Coalition. *The Charter of Human Rights and Principles for the Internet: UN Internet Governance Forum*. 2014.

Kridsada Boonchai. *ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะที่ประชาชนจัดการกันเอง*. [Civil Society: Public Space for People Autonomous]. Bangkok: Anonymous, 1999. (in Thai)

Theerawat Kwanchai and Alisa Bindusa. “SLAPP: ปฏิบัติการปิดปากคนด้วยกฎหมาย,” [SLAPP: Strategic Lawsuit against People Participation]. Prachatai. Accessed May 25, 2019. <https://prachatai.com/journal/2018/04/76554>. (in Thai)

UN General Assembly. *Universal Declaration of Human Rights*. New York: 1945.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). “Press Release of Human rights experts.” UN. Accessed February 23, 2019.

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=E>>.

UN. *GA Res.2997*. New York: 1972.

United Nations. *Charter of the United Nations*. New York: 1945.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm: 1972.

การจัดเตรียมต้นฉบับบทความที่ตีพิมพ์ของ CMU Journal of Law and Social Sciences

CMU Journal of Law and Social Sciences มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

1. ประเภทของเรื่องที่จะตีพิมพ์

CMU Journal of Law and Social Sciences รับพิจารณาบทความวิชาการ และบทปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของ CMU Journal of Law and Social Sciences จะครอบคลุมเนื้อหา เกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา เช่น กฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสัมพันธ์กับความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ในสาขาต่างๆ โดยมีประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) บทความวิชาการทางด้านนิติศาสตร์เป็นบทความ
- 2) บทความวิจารณ์หนังสือหรือบทความปริทัศน์

2. รูปแบบการจัดเตรียมต้นฉบับ

- 1) ไฟล์บทความที่จัดส่งต้องเป็นไฟล์จาก Microsoft Word
- 2) ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด 16
- 3) ไฟล์บทความให้ตั้งหน้ากระดาษขนาด A4 โดยมีขอบกระดาษทั้ง 4 ด้าน 2.54 ซม.
- 4) ระยะห่างระหว่างบรรทัดขนาด 1 เท่า
- 5) เนื้อหาบทความรวมบรรณานุกรมแล้วอยู่ระหว่าง 15 – 25 หน้ากระดาษ
- 6) ส่งต้นฉบับทางระบบวารสารออนไลน์ โดยสมัครสมาชิกวารสารในระบบและจัดส่งบทความผ่านระบบบทความ ได้ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/about/submissions>

3. รายละเอียดการจัดเตรียมต้นฉบับ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง และ Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
ชื่อผู้แต่ง และ Author (s)	▪ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ▪ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้า และท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง และ Affiliation (s)	▪ ระบุชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) ▪ หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ และ Abstract	จัดทำบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ที่มีความสอดคล้องกัน และแต่ละส่วนควรมีความยาวไม่เกิน 300 คำ

รายการ	คำอธิบาย
คำสำคัญ และ Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	■ ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป ■ การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ 1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ 2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ ซึ่งจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียว ครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) 3) กรณีคำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียวได้ อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ 1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านล่างตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง 2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่น ให้อ้างอิงที่มาโดยใช้การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหา (In-text citation) แสดงไว้ได้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ 3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา
การอ้างอิง	การอ้างอิงให้ใช้แบบเชิงบรรณ ตามหลักเกณฑ์ Turabian การเขียนเชิงบรรณให้ใช้ตัวอักษรขนาด 14
บรรณานุกรม	การเขียนบรรณานุกรมให้ใช้ตามหลักเกณฑ์ Turabian โดยหากมีเอกสารภาษาไทยให้ลงรายการอ้างอิงสำหรับ Foreign Language (แปลภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษทุกรายการ)

4. เชิงอรรถ

การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (footnote citation) วิธีการอ้างอิงแบบนี้เป็นการอ้างอิงโดยแยกส่วนเนื้อหาจากการอ้างอิงออกจากกัน แต่อยู่ภายในหน้าเดียวกัน โดยให้การอ้างอิงอยู่ส่วนล่างของหน้ากระดาษ มีเส้นขีดคั่นขวางประมาณ 1/3 ของหน้ากระดาษ เนื้อหาส่วนที่ต้องการอ้างอิงให้ลงหมายเลขกำกับ เรียงลำดับตามลำดับการอ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้ (เครื่องหมาย \ หมายถึง เว้นวรรค 1 ระยะ)

หนังสือ

หมายเลขอ้างอิงผู้แต่ง, \ชื่อเรื่อง, \ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง), \ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี) \ (สถานที่พิมพ์: \สำนักพิมพ์, \ปีที่พิมพ์), \เลขหน้า.

¹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *การวิจัยกฎหมายทางเลือก: แนวคิดและพรมแดนความรู้* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 20.

² Alexander Nikolaevich Shytov, *Conscience and love in making judicial decisions* (Dordrecht; Boston : Kluwer Academic Publishers, 2001), 23.

วารสาร

หมายเลขอ้างอิงผู้แต่ง, \ชื่อบทความ, \ชื่อวารสารปีที่หรือเล่มที่, \ฉบับที่ (ปีที่พิมพ์): \เลขหน้า.

¹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “รัฐที่ไร้ศาสนาประจำชาติ” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 10 ฉ.2 (2560): 7-21.

² Sara Davidson Squibb, “Be aware: Elevate your news evaluation: Emphasizing media literacy, one library’s initiative,” *College & Research Libraries News*, 78 No. 10 (2017): 541-545.

วิทยานิพนธ์

หมายเลขอ้างอิงผู้แต่ง, \ชื่อวิทยานิพนธ์, \ (ระดับวิทยานิพนธ์, \ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา \ ชื่อคณะ \ ชื่อมหาวิทยาลัย, \ปีที่พิมพ์), \เลขหน้า.

¹ ตรีณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 29.

² Taeho Jung, “Ensuring Security and Privacy in Big Data Sharing Trading, and Computing,” (PhD diss., Illinois Institute of Technology, 2017), 33-35.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

หมายเลขอ้างอิงผู้แต่ง, \ชื่อเรื่อง, \ชื่อเว็บไซต์, \สืบค้นเมื่อวันที่ \วัน \เดือน \ปี, \URL.

¹ เชมชาติ กิจคำ, “ดอกไม้ในวรรณคดีไทย,” เชมชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560, <https://www.gotoknow.org/posts/520700>.

² Wealth Ticker, “Real-Time Billionaires,” *Forbes*, accessed April 25, 2012, <http://www.forbes.com/real-time-billionaires>.

ข้อกำหนดการอ้างอิงซ้ำ

การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรมมีรูปแบบสำหรับการอ้างอิงซ้ำในกรณีที่เคยอ้างมาแล้ว และเรียบเรียงไว้ในหน้าเดียวกัน มี 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 เรื่องเดียวกัน = Ibid. (มาจากคำเต็มภาษาละตินว่า Ibidem) ใช้ในกรณีที่อ้างอิงซ้ำติดกัน ไม่มีเชิงบรรณานุกรมอื่นคั่น

วิธีที่ 2 “ชื่อผู้แต่ง, ชื่อหนังสือ, เลขหน้า” ใช้ในกรณีที่อ้างอิงซ้ำไม่ติดกัน โดยมีเชิงบรรณานุกรมอื่นคั่น และไม่ได้อ้างหน้าเดิม

5. บรรณานุกรม/เอกสารอ้างอิง/Reference

หนังสือ

ผู้แต่ง.\ชื่อเรื่อง.\ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง).\ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี).\สถานที่พิมพ์:\สำนักพิมพ์,\ปีที่พิมพ์.

Bodansky Daniel. *the Art and Craft of International Environmental Law*. Massachusetts: Harvard University Press. 2010.

Kanongnij Sribuaiam. “ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม” [Environmental Justice]. Bangkok: Institute of Public Policy Studies, Foundation for the Promotion of Public Policy Studies, 2017. (in Thai)

วารสาร

ผู้แต่ง.\“ชื่อบทความ.”\ชื่อวารสาร\ปีที่หรือเล่มที่,\ฉบับที่(\ปีที่พิมพ์):\เลขหน้า.

Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, et al. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity," *Ecological and Society*, 14 (2009): 2.

Amaraphibal, Amorntip. “เหยื่อการรังแกผ่านโลกไซเบอร์ในกลุ่มเยาวชน: ปัจจัยเสี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพจิตและการปฎิษานบุคคลที่สาม” [Victim of Cyber-Bullying, Cyber-Bullying Behavior, Routine Activity, Negative Mental Health, Reporting to Third Person]. *Research Methodology and Cognitive Science* 14, No. 1, 2016. (in Thai)

วิทยานิพนธ์

ผู้แต่ง.\“ชื่อวิทยานิพนธ์.”\ระดับวิทยานิพนธ์,\ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา\ชื่อคณะ\ชื่อมหาวิทยาลัย,\ปีที่พิมพ์.

Waikavee Thiti. “The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability.” PhD in Law diss., University of Auckland. 2015.

Sudarut Kaewgumnerd. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตาม“พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557”. [Legal Problems on the Protection of the Homeless under the Vagrant Protection Act B.E. (2014)]. Master of Law, Public law, faculty of law, Sripatum University, 2016. (in Thai)

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ผู้แต่ง.\“ชื่อเรื่อง.”\ชื่อเว็บไซต์.\สืบค้นเมื่อวันที่\วัน\เดือน\ปี\URL.

Águeda, Pedro. “Spain: New list of terrorists according to PP and PSOE penal code reform.” X-PRESSED. Accessed February 3, 2019. http://www.x-pressed.org/?xpd_article=spain-new-list-of-terrorists-according-to-pp-and-psoe-penal-code-reform.

Sangjareonsap, Krisda. “Cyberbullying: การกลั่นแกล้งบนโลกไซเบอร์และโศกนาฏกรรมของเมแกน ไมเออร์” [Cyberbullying: Bullying in Cyber World and Tragedy of Megan Taylor Meier] Thai Netizen Network. Accessed November 1, 2016. <https://thainetizen.org/2016/05/cyberbullying-megan-meier-krisda/>. (in Thai).

หากมีข้อสงสัยในการจัดเตรียมต้นฉบับกรณีติดต่อ

คุณทินกฤต นุตวงษ์

กองบรรณาธิการ CMU Journal of Law and Social Sciences

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทร: 053-942921 หรือ Email: cmujlss@gmail.com

<https://www.facebook.com/CMUJLSS/>