

กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วง  
ด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง : บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ  
ในการเพาะสร้างความปรองดองในสังคม

Amnesty for Thai Protesters in Civil Conflict:  
The Role of Legislation in Fostering Social Reconciliation

ธรรฐ สนิธินธร\*

Dhataratth Sandhinera\*\*

บทความนี้  
Received  
6 มิถุนายน 2568  
Revised  
21 กรกฎาคม 2568  
Accepted  
1 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

จากความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาและการกระทำผิดกฎหมายจำนวนมากโดยผู้ชุมนุมประท้วง ทำให้ปัจจุบันมีพรรคการเมืองรวมถึงภาคประชาสังคมพยายามที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความคาดหวังว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตและในอนาคต จากประเด็นดังกล่าวการวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ มุ่งเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาจากบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม และอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่าการวิเคราะห์ถ้อยแถลงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมสะท้อนชุดความคิดสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) การอ้างอิงแบบอย่างทางกฎหมายในอดีตเพื่อยืนยันความเป็นไปได้ของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม (2) การสร้างข้อเท็จจริงทางสังคมเพื่อยืนยันพฤติกรรมของผู้ชุมนุมว่าเป็นคดีการเมือง

\* อาจารย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

\*\* Lecturer, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University.

ที่ขอรับรองตามระบอบประชาธิปไตย (3) การโจมตีการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและกระบวนการยุติธรรมในรัฐบาลก่อนหน้าว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการสืบทอดอำนาจซึ่งเป็นเหตุจูงใจของการชุมนุมประท้วง (4) การหยาบคายประเด็นความขัดแย้งในอนาคตเพื่อสนับสนุนการออกกฎหมายเชิงป้องกัน (5) การเสนอแนวคิดว่าการนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือแห่งการให้อภัยและก้าวข้ามความขัดแย้ง และ (6) การเชื่อมโยงนิรโทษกรรมกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล จึงนำไปสู่การอภิปรายว่าความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวไม่ได้มีความจริงใจในที่จะทำให้สังคมให้อภัยกันต่อความผิดที่เคยได้กระทำแต่เป็นการทำเพื่อการสร้างความแข็งแกร่งฐานมวลชนให้กับพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนทัศนคติและท่าทีของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในภูมิรัฐศาสตร์ของความขัดแย้งนี้ใหม่ ตลอดจนความพยายามในการเข้าใจ ละวางอคติ และอดทนอดกลั้นต่อผู้ที่อยู่ตรงข้ามจุดยืนทางการเมืองให้เกิดบรรยากาศของการให้อภัย จึงจะทำให้กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนนำไปสู่การสร้างสังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ได้

**คำสำคัญ :** นิรโทษกรรม, ความขัดแย้งทางสังคม, ความขัดแย้งทางการเมือง, รัฐประหาร

## Abstract

Due to past political conflicts and the widespread illegal actions taken by protestors, various political parties and civil society groups have sought to propose an Amnesty Bill for parliamentary consideration. The underlying expectation is that the legislative's role in advancing amnesty legislation could contribute to resolving both past and potential future political conflicts.

In this context, this study employs secondary data and applies qualitative content analysis to parliamentary debate transcripts directly related to the promotion of amnesty legislation. The research findings indicate that the statements made by Members of Parliament (MPs) regarding the Amnesty Bill reflect six core conceptual framings: (1) references to past legal precedents to affirm the feasibility of enacting an amnesty law; (2) construction of a social narrative framing protest actions as legitimate political expression in accordance with democratic principles, rather than as criminal offenses; (3) criticism of previous administrations and the judicial system, depicting them as authoritarian regimes whose actions triggered the protests; (4) invocation of potential future conflict to justify preventive legislation; (5) promotion of amnesty as a means of forgiveness and societal reconciliation; and (6) alignment of amnesty discourse with international human rights norms.

These findings suggest that the push for amnesty may not be entirely motivated by a genuine commitment to societal forgiveness for past transgressions. Rather, it may serve as a strategic effort to reinforce political party bases. Consequently, there is a pressing need to reassess the attitudes and positions of legislators and stakeholders within the geopolitical context of this conflict. Efforts must be made to foster understanding, overcome political biases, and promote tolerance toward opposing political stances. Only under these conditions can the Amnesty Bill for protestors meaningfully contribute to building a more reconciled and harmonious Thai society.

**Keywords:** Amnesty, Social Conflict, Political Conflict, Coup d'Etat

## 1. หลักการและเหตุผล

สังคมไทยในปัจจุบันอยู่บนความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่ฝังรากลึกมายาวนาน และความขัดแย้งดังกล่าวแม้ในบางช่วงเวลาจะไม่ได้มีการแสดงออกอย่างชัดเจน (latent conflict) แต่เงื่อนไขและสาเหตุของความขัดแย้งที่ไม่ได้รับการแก้ไขจึงทำให้สังคมไทยตั้งอยู่บนความหมิ่นเหม่ที่ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองมีโอกาที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ธรรมนูญ สันติแณร และ สมเกียรติ นาคระโทก (2566) อธิบายถึงกระแสทางการเมืองที่เป็นเงื่อนไขการขับเคลื่อนการประท้วงของขบวนการนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และเยาวชนที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนในช่วง ปี 2561-2566 คือ เหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติพิพากษาคดีที่พรรคอนาคตใหม่กระทำการความผิดขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งตัดสินยุบพรรคอนาคตใหม่พร้อมกับลงโทษกรรมการบริหารพรรคด้วยการตัดสิทธิการลงรับสมัครเลือกตั้งในทุกระดับเป็นเวลา 10 ปี โดย สำนักกรรมการธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ชี้ว่า เหตุการณ์ทางการเมืองนั้นเปรียบเสมือนการตอกย้ำความเห็นของผู้สนับสนุนพรรคอนาคตใหม่และขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองไทยยังคงอยู่ในวังวนแบบเดิม สอดคล้องกับ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (2555) กล่าวว่ารากเหง้าในเชิงลึกของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นการมุ่งสร้างทฤษฎีและมโนทัศน์ในเรื่องความเหลื่อมล้ำโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย

ซึ่งแนวคิดที่กล่าวข้างต้นนี้ถูกนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการประท้วงขนาดใหญ่ครั้งใหม่ในประเทศไทยที่มีการใช้ความรุนแรงและการทำผิดกฎหมายโดยขบวนการเคลื่อนไหวและผู้ชุมนุมประท้วงจำนวนมาก ความรุนแรงที่นำมาซึ่งการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายของผู้ชุมนุมประท้วงนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Ortiz et al. (2022) ที่พบว่าความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วงสมัยใหม่ปรากฏเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีลักษณะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงใช้ความรุนแรง การทำลายทรัพย์สินและการปล้นทรัพย์ โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 ของการประท้วงมีความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วง เช่นเดียวกัน ธรรมนูญ สันติแณร และ สมเกียรติ นาคระโทก (2566) ที่พบว่าขบวนการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทยที่นำโดยกลุ่มนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และเยาวชน มีแนวโน้มการใช้ความรุนแรงในการชุมนุมประท้วง โดยที่ผู้ชุมนุมประท้วงไม่มีความรู้สึกสำนึกผิดกับรูปแบบความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการประท้วง ในทางตรงกันข้ามกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงมีการรับรู้ทางการเมือง (political narrative) เกี่ยวกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของพวกตนเอง และยังกลไกในการสร้างความชอบธรรม (justification) สำหรับการใช้ความรุนแรง และการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจำนวนมาก

ไม่ว่าจะเป็น ความรุนแรงในการชุมนุมทางการเมือง การบาดเจ็บทางร่างกายและจิตใจ ความเสียหายของทรัพย์สิน และความเสียหายในรูปแบบอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านที่รัฐบาลไทยในทุกสมัยต่างมีเป้าหมายที่จะสร้างให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและการเยียวยา และป้องกันมิให้เกิดเหตุความรุนแรงและความเสียหายซ้ำอีกในอนาคต จึงเป็นที่มาของความพยายามในการผลักดันกฎหมายนิโทษกรรมประชาชน บนฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำผิดกฎหมายในทางอาญาที่เกิดขึ้นเป็นคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง หรือ คดีการเมือง ซึ่งรัฐต้องไม่พึงที่จะใช้กระบวนการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดจนถึงที่สุด เพื่อความปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต

จากแนวคิดที่ว่า การใช้มาตรการเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมทางสังคม และการฟื้นฟูและเยียวยาเหยื่อและผู้เสียหายนั้น จะช่วยสมานบาดแผลทางสังคมและเสริมสร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ถ้อยทีถ้อยอาศัย และยอมรับความแตกต่างทางความคิดเพื่อส่งเสริมให้เกิดความปรองดองในประเทศไทยระยะยาว ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎหมายนิโทษกรรมสำหรับคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง ดังเช่นที่ สำนักรกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ชี้ว่าสังคมไทยอยู่ในความขัดแย้งมานาน การนิโทษกรรมจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วน อันจะนำมาซึ่งความปรองดองสมานฉันท์และทำให้สังคมกลับคืนสู่สภาพปกติ โดยเริ่มจากการศึกษาแนวทางการกำหนดกฎหมายนิโทษกรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญเพื่อนำไปเป็นแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิโทษกรรมโดยเร็ว พร้อมทั้งออกนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏข้อโต้แย้งในทางวิชาการว่ากฎหมายนิโทษกรรมมีข้อเสียคือไม่อาจแก้ไขความขัดแย้งในระยะยาว เพราะเป็นการทอดทิ้งผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการนิโทษกรรมจะไม่ทำให้ผู้กระทำผิดหรือสังคมเกิดกระบวนการเรียนรู้จากความผิด (วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, 2555) การนิโทษกรรมอาจทำให้สังคมบางส่วนเห็นว่ารัฐไม่ได้ใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด ละเลยกับคนบางกลุ่ม และสร้างตัวอย่างที่ไม่ดีให้แก่ผู้ชุมนุมและผู้ที่แสดงความเห็นทางการเมืองในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรกรรมาธิการ 2, 2567) ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่าผู้กระทำผิดจำนวนหนึ่งปัจจุบันดำรงทางการเมืองทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจเข้าข่ายพฤติกรรมที่เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน/การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการผลักดันกฎหมายนิโทษกรรมโดยเร็วของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากที่มาของปัญหาดังกล่าว การวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 เพื่อพิจารณา

ถึงรูปแบบของความพยายามในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าว และอธิบายถึงความเหมาะสมและแนวทางการนำกฎหมายนิรโทษกรรมมาใช้กับความผิดที่เกิดขึ้นระหว่างการประท้วงของผู้ชุมนุมทางการเมือง เพื่อการสร้างสรรค์สังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต

### 1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมกับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 สำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

### 1.2 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยในเชิงเนื้อหาเฉพาะในบทความนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษารoles บทบาทของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนแก่ผู้ชุมนุมประท้วงด้วยเหตุความขัดแย้งทางการเมือง เฉพาะที่มีลักษณะเป็น การสนับสนุน หรือ การผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่รวมถึงบทบาทของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็น การคัดค้าน และ การสงวนจุดยืนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

## 2. ทบทวนวรรณกรรม

ส่วนของการทบทวนวรรณกรรมนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดของการนิรโทษกรรม โดยเฉพาะการนิรโทษกรรมสำหรับการกระทำความผิดที่เชื่อว่าเป็นคดีที่มีเหตุจากแรงจูงใจทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย ดังนี้

### 2.1 ความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย

ความขัดแย้งทางการเมืองและการประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทยจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร 2563 นั้น อดิสร สอนิเชน และ สมเกียรติ นาคระโท (2566) ได้อธิบายว่าขบวนการดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มผู้ประท้วงหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะนักเรียน นิสิต/นักศึกษา และเยาวชน ซึ่งกลุ่มประชากรหลักในการเคลื่อนไหว สะท้อนให้เห็นถึงการหวนกลับมาบิบทบาทนำของนิสิต/นักศึกษาในการขับเคลื่อนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศไทยอีกครั้ง หลังจากทีบทบาทดังกล่าวเริ่มลดลงตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขบวนการคณะราษฎร 2563 ถูกเข้าใจว่าเกิดขึ้นจากความไม่พึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องยาวนาน แม้จะมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2562 แต่ก็มี

ข้อกังขาในวงกว้างเกี่ยวกับความสุจริตและความยุติธรรมของกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลที่สืบทอดอำนาจมาจากคณะรัฐประหารถูกวิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการ หรือ รัฐบาลสืบทอดอำนาจ แรงขับเคลื่อนของขบวนการประท้วงดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2563 ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเยาวชนและคนรุ่นใหม่อย่างกว้างขวาง เหตุการณ์นี้จึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เร่งเร้าให้เกิดการชุมนุมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะราษฎร 2563 อย่างเป็นทางการมากขึ้น

การเคลื่อนไหวทางการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้เชื่อมโยงกับกระแสทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญด้วยการกลืนให้ขบวนการเคลื่อนไหวเป็นฐานมวลชนให้กับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง หรือกลุ่มอุดมการณ์เดียวอย่างชัดเจน (political polarization) การศึกษาของ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และภุชริภัทร์ เครือณพรรัตน์ (2565) ชี้ให้เห็นว่าในช่วงปี 2561-2562 พรรคอนาคตใหม่สามารถวางรากฐานในสังคมไทยได้อย่างมั่นคง ด้วยการสร้างฐานมวลชนที่ชัดเจนในการต่อสู้กับกลุ่มอภิสิทธิ์ชนและระบอบเผด็จการและอำนาจนิยมเก่าในสังคมไทย เช่นเดียวกับ ไชยันต์ ไชยพร และศุภมิตร ปิตัตถ์ (2557) มีแนวคิดที่ว่าภายใต้บริบทที่มีมวลชนออกมาต่อต้านรัฐประหารและเชื่อมโยงไปยังประธานองคมนตรี และสถาบันพระมหากษัตริย์ อดิสร สอนิเณร และ สมเกียรติ นาทะโทก (2566) การสร้างฐานมวลชนดังกล่าวมักมุ่งเน้นไปยังกลุ่มผู้มีสถานะทางสังคมต่ำให้ลุกขึ้นท้าทายอำนาจของกลุ่มชนชั้นสูงหรือกลุ่มนำในสังคม

ดังที่กล่าวถึงการศึกษาของ Ortiz et al. (2022) ที่พบว่าความรุนแรงจากผู้ชุมนุมประท้วงสมัยใหม่ปรากฏเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อค้นพบในประเทศไทยของ อดิสร สอนิเณร และ สมเกียรติ นาทะโทก (2566) บ่งชี้ถึงความแตกต่างของขบวนการ คณะราษฎร 2563 ที่มีจำนวนผู้ชุมนุมประท้วงลดน้อยลงจากกลุ่มการประท้วงขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้อย่างมีนัยสำคัญ เป็นสาเหตุที่ทำให้ขบวนการของพวกเขาต้องเลือกใช้วิธีที่สุดต่ง โดยเฉพาะการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อค่านิยมอันดีในสังคม รวมไปถึงการใช้คำพูดที่รุนแรงหรือคำพูดที่แสดงความเกลียดชัง เพื่อรักษาความสนใจจากสื่อมวลชนและสาธารณะ

คดีความจากการกระทำผิดกฎหมายและการใช้ความรุนแรงของผู้ชุมนุมประท้วงนั้น แม้คณะกรรมการวิสามัญจะได้นิยามว่าเป็น การกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า การกระทำที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง หรือต้องการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ได้กำหนดรูปแบบ

การกระทำผิดกฎหมายของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เป็น 3 ระดับ ระดับแรกคือ การกระทำในคดีหลัก เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับก่อการร้าย) ความผิดตามกฎหมายพิเศษ (เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 และความผิดตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ประเภทที่สอง การกระทำในคดีรอง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเจ้าพนักงาน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับศาสนา) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดฐานหมิ่นประมาท) และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์)

ประเภทที่สาม การกระทำในคดีที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน ประกอบด้วย ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อชีวิต) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อร่างกาย) และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดต่อเสรีภาพ)

## 2.2 การนิรโทษกรรม

ความหมายของการนิรโทษกรรม สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ให้ความหมายว่าการนิรโทษกรรม คำว่า นิรโทษ คือ การลื้ม การลื้มความผิด การลื้มความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เพื่อให้แต่ละฝ่ายกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขและประเทศชาติสามารถพัฒนาต่อไปได้

ยુทธพงศ์ ปินอนงค์ (ม.ป.ป.) ได้เรียบเรียงความหมายของ นิรโทษกรรม จากการให้สัมภาษณ์ของ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (15 กันยายน 2552) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือ การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่โบราณและเกิดขึ้นในระบบกฎหมายในประเทศต่างๆ การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวนี้ไม่มีวิธีการบังคับที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบและความหมาย โดยมีส่วนประกอบสำคัญทั้งสามส่วน ดังนี้คือ การอภัยโทษ (pardon) การนิรโทษกรรม (amnesty) และการล้างมลทิน (rehabilitation) โดย การนิรโทษกรรม คือ มาตรการทั่วไปทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งให้

ประชาชนลืมการกระทำความผิดที่ผ่านมาแล้ว ถือเสมือนว่าการกระทำนั้นมิได้เกิดขึ้นเลย เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในบางสถานการณ์ มีลักษณะที่เป็นการหยิบยกขึ้นมาในภายหลังจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกันทางความคิดที่เกิดความรุนแรงขึ้น เช่น ความวุ่นวายทางการเมือง ทางทหาร ทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เป็นต้น

การล้างมลทิน (rehabilitation) เป็นวิธีการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดอีกวิธีหนึ่งโดยคำว่า rehabilitation หมายถึง การคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะไม่ยุติธรรม ทำให้ความผิดนั้นยังติดตัวผู้กระทำความผิดอยู่ตลอดไปในประวัติการลงโทษในทางคดี แม้จะพ้นโทษไปแล้ว ด้วยเหตุนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างคนปกติไม่มีประวัติทางคดีในอดีตแต่อย่างใด โดยการล้างมลทินจะทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวกลายเป็นบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือไม่เคยต้องโทษมาก่อน บรรดาสิทธิและความสามารถของผู้กระทำความผิดที่สูญเสียไปทั้งหมดจากผลของการกระทำความผิดหรือการลงโทษ ได้รับกลับคืนมาเป็นปกติทุกประการ

Lederach (1997) เน้นย้ำว่าการปรองดองอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องบูรณาการองค์ประกอบของความจริง ความยุติธรรม ความเมตตา และสันติภาพเข้าด้วยกัน เขาเสนอว่าการปรองดองไม่ใช่เพียงกระบวนการทางการเมืองหรือกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นการเดินทางแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transformative journey) ที่ต้องมีการยอมรับความจริงของอดีต และการจินตนาการถึงอนาคตร่วมกันในฐานะสังคมเดียวกัน ในบริบทของสังคมที่แตกแยก การแสวงหาความจริง (แม้จะไม่มี การดำเนินคดีหรือผ่านกระบวนการยุติธรรม) จะสามารถทำหน้าที่ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางสังคมและการเยียวยาได้ กรอบแนวคิดของเขายืนยันว่าการปรองดองไม่สามารถบรรลุได้ด้วยกลไกทางการเมืองเพียงลำพัง โดยเฉพาะในกรณีของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม ที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อที่จะบรรเทาความขัดแย้งทางอารมณ์และศีลธรรมของการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กันไป

ในการศึกษาด้านความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) กฎหมายนิรโทษกรรม มักถูกอภิปรายกับเป้าหมายของการปรองดองสมานฉันท์ โดยที่ทฤษฎีนักนิติศาสตร์ เช่น Teitel (2000) และ Mallinder (2008) เห็นว่านิรโทษกรรมสามารถอำนวยความสะดวกต่อการเจรจาสันติภาพ และการคืนผู้กระทำความผิดสู่สังคม (reintegration) โดยหลีกเลี่ยงวงจรการล้างแค้น แต่ฝ่ายวิพากษ์กลับเตือนว่าการนิรโทษกรรมแบบไม่เจาะจงหรือครอบคลุมโดยสิ้นเชิง (blanket amnesty) หรือที่มีการเรียกว่า นิรโทษกรรมเหมาเข่ง ซึ่งการนิรโทษกรรมอาจบ่อนทำลายความยุติธรรม ส่งเสริมวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิด และลดทอนความไว้วางใจของสาธารณชน สอดคล้องกับข้อค้นพบของ อภิญา ดิสสะมาน และ ฐรรฐ สนธิเนตร (2567) การคืนผู้กระทำความผิดสู่สังคม (reintegration) จะนำมาซึ่งความเจ็บปวด (trauma)

ของผู้บริสุทธิ์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผู้กระทำความผิด ดังนั้น ความชอบธรรมของนิรโทษกรรมจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการออกแบบที่ไม่เหมารวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นว่าเป็นนิรโทษกรรมแบบมีเงื่อนไข (conditional) มีขอบเขตเวลา (time-bound) ไม่ครอบคลุมอาชญากรรมร้ายแรง และมีมาตรการควบคุม เช่น กลไกการเปิดเผยความจริง (truth-telling) หรือการเยียวยา (reparations) ร่วมด้วย

Mallinder (2008) กฎหมายนิรโทษกรรมสามารถนำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่หลากหลายภายในประเทศซึ่งอาจมีความรุนแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การประท้วงทางการเมืองอย่างสงบ ไปจนถึงความขัดแย้งทางทหารที่ใช้ความรุนแรง บ่อยครั้งที่การออกกฎหมายนิรโทษกรรมจะเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ที่รัฐบาลใช้เพื่อบรรเทาเป้าหมายเชิงนโยบายอื่นๆ เช่น การเสริมสร้างอำนาจของตนเอง การบรรเทาผลกระทบของนโยบายที่ไม่เป็นที่นิยม หรือการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์หลังจากปฏิบัติการทางทหารล้มเหลว นอกจากนี้ นิรโทษกรรมมักไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้เพียงลำพัง แต่สามารถเกิดขึ้นควบคู่กับการปฏิรูปในวงกว้างหรือแม้แต่การปฏิบัติการทางการเมือง ในลักษณะของกลยุทธ์ไม้แข็งและไม้อ่อน (a carrot and stick approach) ต่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ หากกฎหมายนิรโทษกรรมถูกนำมาใช้อย่างสุจริตด้วยเจตนาเพื่อยุติความรุนแรงจากความไม่สงบภายในประเทศ หรือความขัดแย้งที่กำลังดำเนินอยู่ ก็สามารถมีบทบาทสำคัญในการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสร้างเสถียรภาพเพื่อให้การเจรจาสามารถดำเนินต่อไปได้ แม้ว่าเป้าหมายเหล่านี้จะเป็นผลลัพธ์ระยะสั้น เช่นเดียวกับ Lederach (1997) ที่เห็นว่า แนวคิดเรื่องการปรองดองทางสังคมกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกล่าวถึงในบริบทของสังคมหลังความขัดแย้ง โดยมีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่แตกร้าวและสร้างความไว้วางใจในสังคมอีกครั้ง การปรองดองทางสังคมในภาพรวมหมายถึง กระบวนการที่สังคมซึ่งเคยประสบกับความขัดแย้งที่ฝังรากลึกหรือความรุนแรงทางการเมืองพยายามสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างกลุ่มที่แตกแยก เยียวยาความยุติธรรมในอดีต และส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันรวมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

ฉะนั้นแล้ว การตรากฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นเรื่องของการนิรโทษกรรมให้การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว และตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้มีผลย้อนหลังว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด การพิจารณาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจึงต้องมีการพิจารณาที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องของการกำหนดเงื่อนไขของฐานความผิด ผู้กระทำความผิด เหตุการณ์การกระทำความผิด ซึ่งการนิรโทษกรรมนั้นไม่ได้นิรโทษกรรมให้กับทุกเหตุการณ์ แต่ต้องนำเหตุการณ์ที่เห็นควรจะนิรโทษกรรมมาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าควรนำเรื่องใดบ้างมาดำเนินการนิรโทษกรรม อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรม อาจทำให้ผู้กระทำความผิดบางคนมีความรู้สึกว้าวุ่นที่ตนกระทำไปนั้นไม่เป็นความผิด เหตุใดจึงต้องยกเว้นความผิด จึงควรหาวิธีสร้างความเข้าใจให้บุคคลนั้นรู้ถึงการกระทำความผิดของตน เพื่อให้สังคม

สามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้ และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2, 2567)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของการใช้กระบวนการนิโทษกรรมในประเทศไทยดังที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญโดยเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยนิโทษกรรมประชาชนในคดีทางการเมืองโดยที่ความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในช่วงความขัดแย้งของการเมืองไทยร่วมสมัยที่ผ่านมาได้ปรากฏความพยายามทางการเมืองในการออกกฎหมายนิโทษกรรมประชาชน โดยเชื่อว่าการนิโทษกรรมประชาชนนั้นจะนำพาสังคมไทยไปสู่ความปรองดองสมานฉันท์ เช่น การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าที่มาจากการมอบหมายของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ที่มาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 ให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ.2553 เพื่อให้มีคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความอิสระ และความเป็นกลางเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แนวทาง และกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของสาขาวิชา และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และเป็นกลาง หรือ การที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2567 ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิโทษกรรม (นางสาวชัตติยา สวัสดิผล เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิโทษกรรมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 ข้อ 49 เป็นต้น

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2555) ได้ทำการศึกษาวิจัยความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างปี 2549-2552 ซึ่งหมายถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังจาก การรัฐประหาร ปี 2549 เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร โดยวิเคราะห์แนวทางในอดีตที่ประเทศไทยเคยใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรวมถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 2 ทางเลือก ได้แก่

(1) ออกพระราชบัญญัตินิโทษกรรมคดีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองทั้งหมดทุกประเภท ทั้งคดีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

(2) ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเฉพาะคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยความผิดอาญาอื่นซึ่งแม้จะมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองจะไม่ได้รับการยกเว้น

Dziedzic & Yam (2019) ได้ศึกษาบทเรียนทางเลือกหลากหลายในการออกแบบกฎหมายนิรโทษกรรมจากทั่วโลก เพื่อการออกแบบนิรโทษกรรมสำหรับกรณีความขัดแย้งทางการเมืองในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งผลจากการศึกษาบ่งชี้ถึงการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ คือ การนิรโทษกรรมควรใช้เพื่อแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศที่ยังดำเนินอยู่ หรือการนิรโทษกรรมจะสัมฤทธิ์ผลในการลดความขัดแย้ง และความรุนแรงที่กำลังเกิดขึ้น เพื่อชักนำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้กระทำความผิดเพิ่ม และไม่ทำให้สถานการณ์ที่ตึงเครียดนั้นเลวร้ายลงจนกลายเป็นความขัดแย้งที่ฝังรากลึก

นอกจากนี้ Lederach (1997) เห็นว่าการสร้างความปรองดองในสังคมประกอบด้วย ความจริง (truth) ความยุติธรรม (justice) ความเมตตา (mercy) และ สันติภาพ (peace) จากแนวคิดนี้จะเห็นว่าหากคาดหวังให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองในสังคมที่มีความขัดแย้ง สิ่งแรกที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ การค้นหาความจริง รวบรวมข้อเท็จจริงและเปิดเผยข้อเท็จจริงในสถานการณ์ที่เหมาะสม การเล่าและยอมรับความจริงจะบรรเทาความเจ็บปวดของผู้สูญเสียและสังคมจะได้เรียนรู้ บางแห่งเน้นการให้ผู้กระทำความผิดยอมรับความจริง แลกกับการได้รับนิรโทษ ต่อมาคือ ความยุติธรรม ทั้งแบบที่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิดกับไม่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิด การไม่ลงโทษยังแบ่งได้อีก 2 ลักษณะคือ ยกเว้นความผิดให้ทั้งหมดโดยผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับการเยียวยา กับเว้นโทษให้ผู้กระทำความผิดแต่มีการเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาแนวทางการออกแบบนิรโทษกรรมของ Dziedzic & Yam (2019) การนิรโทษกรรมจะไม่เป็นการบั่นทอนหรือขัดขวางกระบวนการสอบสวนหรือกระบวนการยุติธรรมที่กำลังดำเนินการอยู่

จากนั้นเมื่อสังคมได้รับรู้ความจริงและความยุติธรรมแล้ว จึงเป็นการส่งเสริม ความเมตตา การยอมรับ การให้อภัย การสนับสนุน ความเห็นใจ การเยียวยา สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การปล่อยผ่านไปและเริ่มต้นใหม่ และสันติภาพ คือ สันติภาพเชิงบวก หรือการแก้ปัญหาที่ระดับโครงสร้าง องค์ประกอบของการสร้างความปรองดองต่อไป

สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2567) ปัจจุบันมีการเสนอร่างกฎหมายนิรโทษกรรมโดยมีกลไกอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือองค์กรขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม แต่การนิรโทษกรรม โดยการยกโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้

ความขัดแย้งในปัจจุบันล้นสุดลง จึงควรมีการกำหนดกลไกที่มีความสอดคล้องกับเหตุการณ์โดยไม่มองว่า การนิโทษกรรมเป็นเพียงวิธีการเดียวในการแก้ปัญหาของสังคมแต่อาจมีการกำหนดเงื่อนไขหรือกลไก อย่างอื่น

จากข้อมูลสถิติคดีจากหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเป็นข้อมูล สถิติโดยรวมของคดีความผิดในปิ่นๆ ว่ามีการฟ้องร้องคดีในฐานะความผิดใดบ้างไม่ได้แยกเป็นการเฉพาะ ว่าคดีใดเป็นคดีความผิดอันเนื่องมาจากแรงจูงใจทางการเมือง จึงทำให้ตัวเลขจำนวนคดีนั้นมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมือง ประกอบกับในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีการจัดเก็บสถิติคดีที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานข้อมูล สถิติไม่ได้มีการจัดเก็บรวมในส่วนกลางจะเป็นข้อมูลที่อยู่ในแต่ละพื้นที่กระจายไปทั่วประเทศ บางหน่วยงาน มีหน่วยงานภายในที่จัดเก็บข้อมูลหลายหน่วยงานแต่มีข้อมูล ที่ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ ข้อมูลที่จัดเก็บ ยังเป็นการจัดเก็บแบบรายคดี ทำให้ไม่สามารถทราบว่าคุณคดีดังกล่าว มีจำนวนผู้ที่กระทำผิดเท่าใดและ เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองหรือไม่ และการจะลงไปศึกษาเป็นรายคดีเพื่อให้ชัดเจนว่า คดีใดเป็นคดีที่เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองทำได้ยากเพราะสำนวนคดีมีจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสถิติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะบางประการของกลุ่มชุมนุม ทำให้ สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาได้ว่า คดีใดเป็นคดีที่เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจ ทางการเมือง และข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณา คือ ข้อมูลของสำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องจาก เป็นข้อมูลที่มีการรวบรวมสถิติไว้อย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนพอสมควรและได้มีการฟ้องร้องเป็น คดีแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังสมควรต้องสืบค้นจำนวนผู้กระทำความผิดในแต่ละฐานความผิดมาประกอบการ พิจารณาด้วย

ทั้งนี้ รองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคนหนึ่งให้ความเห็นว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการสร้างความปรองดองในสังคมด้วยการให้อภัย คือบรรยากาศที่เอื้ออำนวยเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ ในสังคม แม้ว่าจะไม่ใช่ความเห็นที่สอดคล้องกันทั้งหมด แต่ก็ต้องไม่ใช่ความเห็นความคิดที่ยังมีขั้ว (polarization) ที่ชัดเจน ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันยังไม่มีบรรยากาศในลักษณะที่เอื้อต่อการให้อภัยหากแต่ อาจมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งใหม่ประกอบกับเหตุการณ์ที่เป็นกรณีผู้กระทำความผิดบางราย ถูกกล่าวหา และอยู่ระหว่างดำเนินคดีก็มีลักษณะที่ยังไม่เอื้อต่อการให้อภัย เช่น การหลบหนีระหว่างการประกันตัว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการสิทธิ 2, 2567)

### 3. วิธีการศึกษา

ในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย (target group) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการหลักในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม และจะเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล (key-informants) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้อภิปรายญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 24 คน (ดูตารางที่ 1) ข้อมูลการวิจัยจึงเป็นข้อมูลแบบทุติยภูมิ (secondary data) และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ข้อมูลการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาจากบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย โดยเลือกศึกษาจากสรุปประเด็นการอภิปรายญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 2) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567

ตารางที่ 1 จำนวนและการจำแนกผู้อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

| พรรคการเมือง     | จำนวนผู้อภิปราย (คน) | หมายเหตุ                                  |
|------------------|----------------------|-------------------------------------------|
| พรรคเพื่อไทย     | 8                    | มีผู้อภิปราย 8 คน แต่มีการอภิปราย 9 ครั้ง |
| พรรคภูมิใจไทย    | 1                    |                                           |
| พรรคพลังประชารัฐ | 1                    |                                           |
| พรรคก้าวไกล      | 13                   |                                           |
| พรรคเป็นธรรม     | 1                    |                                           |

จากตารางที่ 1 จำนวนของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีบทบาทในการอภิปรายโดยเมื่อจำแนกตามพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยที่เป็นผู้นำฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีจำนวนคนที่ลุกขึ้นอภิปรายสูงกว่าพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน จากตารางที่หนึ่งจะเห็นจำนวนของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีบทบาทในการอภิปรายโดยเมื่อจำแนกตามพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยที่เป็นผู้นำฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีจำนวนคนที่ลุกขึ้นอภิปรายสูงกว่าพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน

### 3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (qualitative content analysis) โดยอาศัยการวิเคราะห์ถ้อยแถลงและข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏในบันทึกการประชุมรัฐสภา ที่ระบุไว้ในหมวดข้อมูลและแหล่งข้อมูล กระบวนการวิเคราะห์ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ

(1) การอ่านและทำความเข้าใจข้อมูลอย่างละเอียด (data cleaning) ผู้วิจัยอ่านบันทึกถ้อยแถลงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นระบบ เพื่อจับประเด็นหลัก แนวคิดซ้ำซ้อน (repeated idea) และความหลากหลายของมุมมองต่อกฎหมายนิรโทษกรรม

(2) การเข้ารหัสข้อมูล (coding) ทำการแยกข้อความสำคัญออกเป็นหน่วยวิเคราะห์ (meaning units) และกำหนดรหัส (codes) ให้สอดคล้องกับเนื้อหาหลักตามหมวดหมู่ที่กำหนดไว้ในรหัส ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กรอบการกำหนดรหัสเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล

| หมวดรหัส         | คำอธิบาย/                                                                                                                                                          | ตัวอย่างประโยค                                                                                                    |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กฎหมายนิรโทษกรรม | อภิปรายถึงการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมในอดีต                                                                                                                             | เคยมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรม                                                                                       |
| คดีการเมือง      | อภิปรายถึงพฤติกรรมของผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นการกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองซึ่งมีความชอบธรรมในการใช้สิทธิในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง ไม่ใช่การกระทำผิดกฎหมายอาญา | การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในช่วงที่ผ่านมา ล้วนมีมูลเหตุจูงใจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความขัดแย้งทางการเมือง |
| สิทธิมนุษยชน     | อภิปรายถึงภาพลักษณ์ประเทศด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสากล                                                                                                           | ประเทศไทยได้รับแรงกดดันในเวทีประชาคมโลก                                                                           |
| ให้อภัย          | อภิปรายถึงความผิดของผู้ชุมนุมประท้วงและขอให้สังคมให้ออกาสนิรโทษเพื่อหลักประโยชน์โดยรวมของสังคม โน้มน้าวด้วยความเห็นอกเห็นใจ                                        | บางครั้งไปด้วยอุดมการณ์แต่อุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นทางออกสำหรับปัญหาทุกเรื่อง                                |

|                                                                                             |                                                                                                                                                         |                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| รัฐบาล/อำนาจ<br>(รัฐบาล พลเอก<br>ประยุทธ์ จันทร์โอชา<br>หลังการเลือกตั้งทั่วไป<br>พ.ศ.2562) | อธิบายถึงการความไม่เหมาะสมในบังคับ<br>ใช้กฎหมายกับผู้ชุมนุมประท้วง ความไม่<br>เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาคดีของศาล<br>กับจำเลยที่ทำความผิดคดีทางการเมือง | เมื่อบุคคลเหล่านี้ออกมาแสดงความเห็น<br>ที่ไม่ตรงกับแนวทางของรัฐ กลับถูกจับกุม<br>ดำเนินคดี |
| อนาคต (สร้างเงื่อนไข)                                                                       | อธิบายถึงสถานการณ์ความรุนแรงหรือ<br>ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต                                                                                    | ...เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้อีก                                                  |

(3) การจัดกลุ่มและตีความเชิงประเด็น (thematic categorization) นำรหัสที่ได้ไปจัดกลุ่มเป็นประเด็นหลัก (theme) เพื่อแสดงให้เห็นแนวโน้มทางความคิด บทบาทของรัฐบาล และทัศนคติต่อกฎหมายดังกล่าว จากชุดข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อระบุแนวโน้ม ความหลากหลายของมุมมอง และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอและพิจารณาแนวทางการตรากฎหมายนิรโทษกรรมในบริบทของความขัดแย้งทางการเมืองร่วมสมัย

## 4. ผลการวิจัยและการอภิปราย

### 4.1 ผลการวิจัย

ส่วนผลการวิจัยจะเป็นการอธิบายถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐบาลในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ระหว่างปี 2561-2566 ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล ประเด็นการอภิปรายยุดติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 2) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567 พบว่ามี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอภิปราย จำนวน 24 คน จากพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ตามตารางที่ 1 โดยมีความยาว 11,338 คำ ซึ่งนำมาจัดกลุ่มและตีความเชิงประเด็น นำรหัสที่ได้ไปจัดกลุ่มเป็นประเด็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นแนวโน้มทางความคิด บทบาทของรัฐบาล และทัศนคติต่อกฎหมายดังกล่าวตามกรอบรหัส ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 ความถี่ของรหัสวิธีการผลักดันกฎหมายนิโทษกรรม

|                  | กฎหมาย<br>นิโทษกรรม | คดีการเมือง | โจมตีฝ่าย<br>บริหาร/<br>ตุลาการ | สร้างเงื่อนไข<br>(อานคต) | ให้อภัย/<br>ก้าวข้าม | สิทธิมนุษยชน |
|------------------|---------------------|-------------|---------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------|
| พรรคเพื่อไทย     | 5                   | 8           | 8                               | 4                        | 3                    | 0            |
| พรรคก้าวไกล      | 4                   | 13          | 13                              | 4                        | 0                    | 4            |
| พรรคพลังประชารัฐ | 0                   | 1           | 1                               | 1                        | 1                    | 0            |
| พรรคเป็นธรรม     | 1                   | 1           | 1                               | 0                        | 1                    | 0            |
| พรรคภูมิใจไทย    | 1                   | 1           | 1                               | 1                        | 1                    | 0            |
| <b>รวม</b>       | <b>11</b>           | <b>24</b>   | <b>24</b>                       | <b>10</b>                | <b>10</b>            | <b>4</b>     |

จากตารางที่ 3 จะพบว่าบทบาทและเนื้อหาของการอภิปรายดังกล่าว แบ่งออกเป็น 6 ประเด็นหลัก ซึ่งสามารถอธิบายและยกตัวอย่าง ได้ดังนี้

#### 4.1.1 ความเป็นไปได้ของการออกกฎหมายนิโทษกรรม

หมวดรหัสนี้สะท้อนการหยิบยกแบบอย่างทางกฎหมายจากอดีตหรือจากต่างประเทศ เพื่อยืนยันถึงความเป็นไปได้ในทางกฎหมายของการตรากฎหมายนิโทษกรรม การอภิปรายในลักษณะนี้มักใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงประวัติศาสตร์แก่ข้อเสนอทางนโยบาย พรรคเพื่อไทยปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้สูงที่สุด (5 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคก้าวไกล (4 ครั้ง) ขณะที่พรรคฝ่ายรัฐบาล เช่น พรรคพลังประชารัฐ ไม่ปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้ อันอาจสะท้อนถึงความระมัดระวังในการแสดงจุดยืนเกี่ยวกับความชอบธรรมของการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้อภิปรายถึงความเป็นไปได้ของการออกกฎหมายนิโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุมประท้วงทางการเมือง

ในอดีตมีการนิโทษกรรมมาแล้วโดยตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชกำหนดพระราชบัญญัติ ไม่น้อยกว่า 21 ครั้ง และการนิโทษกรรมผ่านรัฐธรรมนูญอีก 2 ครั้ง จึงเห็นได้ว่าการนิโทษกรรมมาแล้วทั้งหมดไม่น้อยกว่า 23 ครั้ง โดยเป็นการนิโทษกรรมให้กับผู้มีอำนาจ 17 ครั้ง อันเป็นการนิโทษกรรมให้กับการรัฐประหารหรือการกบฏทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ และอีก 3 ครั้ง เป็นการนิโทษกรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปราบปรามพี่น้องประชาชนเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดชอบ ในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ในเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 และในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 (ผู้อภิปรายคนที่ 24, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความที่ยกมาพบความสอดคล้องกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะอธิบายต่อรัฐสภาว่า กฎหมายนิรโทษกรรมไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ในสังคมไทย แต่ปรากฏว่ามีการใช้กฎหมายดังกล่าวจำนวนมาก ตั้งแต่อดีตหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย จากผลการวิจัยทำให้พบรูปแบบการอธิบายที่อาศัยลักษณะการยกตัวอย่างการออกกฎหมายนิรโทษกรรมที่มีมาในอดีตของประเทศไทย โดยตัวอย่างกฎหมายนิรโทษกรรมที่ผู้อธิบายมีการอ้างถึงมากที่สุดก็คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการนิรโทษกรรมให้กับผู้เข้าร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยให้กลับคืนสู่สังคมกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติ เนื่องจากต่างมีความเห็นว่ามีเพียงกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับนี้เท่านั้นที่เป็นกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่กฎหมายนิรโทษกรรมให้กับชนชั้นนำหรือทหารที่กระทำการยึดอำนาจรัฐ นอกจากนี้ ยังพบการยกตัวอย่างการออกกฎหมายนิรโทษกรรมในต่างประเทศ เพื่อยืนยันความชอบธรรมของการออกกฎหมาย โดยในบริบทของการอธิบายและตัวอย่างที่ผู้อธิบายนำมาประกอบนั้น เป็นการพูดถึงเชิงเปรียบเทียบให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างชนชั้นนำที่รัฐประหารกับประชาชนที่ออกมาเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือการล้มล้างการปกครอง

### 4.1.2 คดีการเมือง

ถ้อยแถลงที่เข้ารหัสในหมวดนี้มุ่งเน้นการนิยามการกระทำของผู้ชุมนุมว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่อยู่ในกรอบประชาธิปไตย มากกว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา พรรคก้าวไกลปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้มากที่สุด (13 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคเพื่อไทย (8 ครั้ง) แสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคฝ่ายค้านในอดีตต่อการสร้างวาทกรรมต่อผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมประท้วงนั้นเป็นคดีความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมืองเท่านั้น

เนื่องจากบุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพราะเชื่อจริงๆ ว่าตนเองกำลังทำในสิ่งที่ถูกต้อง กำลังผลักดันความคิด ความฝันในสิ่งที่ตัวเองเชื่อมั่นดีต่ออนาคตของประเทศ หลายคนถูกดำเนินคดีเพราะแสดงออกในทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อต่อต้านความอยุติธรรม เพื่อต่อต้านการรัฐประหารหรือเพื่อปกป้องประชาธิปไตย หลายคนถูกดำเนินคดีเพียงเพราะมีความคิดที่ต่อต้านรัฐหรือหน่วยงานความมั่นคง (ผู้อธิบายคนที่ 24, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นถึง การเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการสร้างข้อเท็จจริงทางสังคม (social-constructed reality) ชัดหนึ่งขึ้นมาเพื่อปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี

ได้มีการละเมิดกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าว และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ตลอดจนการสร้างความวาทกรรมว่าผลจากการดำเนินคดีเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นความพยายามสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินคดี การนิยามพฤติการณ์ของผู้ชุมนุมประท้วงว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการแสดงออกนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำที่กล้าหาญ (heroic) เพื่อต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐ ผู้มีอำนาจ และประชาชน

เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากซึ่งแม้จะมีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ได้รับผลกระทบถูกจับกุมคุมขังหรือต้องอพยพไปต่างถิ่นจากการชุมนุมทางการเมืองเช่นกัน ทั้งที่การชุมนุมทางการเมืองดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาประสังครายต่อบ้านเมือง (ผู้อภิปรายคนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)  
...แต่ประชาชนผู้ชุมนุมซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์จำนวนมากยังได้รับผลกระทบกับเรื่องเหตุการณ์การชุมนุม เช่น การหลบหนีไปต่างประเทศ การถูกตัดสิทธิทางการเมือง หรือการยุบพรรคการเมือง จึงควรหาแนวทางแก้ไข (ผู้อภิปรายคนที่ 19, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยบ่งชี้ว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนกฎหมายนิรโทษกรรมสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับมวลชน (ผู้ชุมนุมประท้วง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกจากพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีฐานสนับสนุนร่วมกับกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองรุ่นใหม่ ภายใต้การเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะราษฎร 2563 ความใกล้ชิดดังกล่าวปรากฏผ่านการเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินคดี การนิยามพฤติกรรมของผู้ชุมนุมว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่ชอบธรรม

การที่ได้เป็นหนายความให้กับผู้ชุมนุมทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น รวมถึงได้พบกับความยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับนักโทษคดีทางการเมือง การละเมิดสิทธิประชาชนโดยรัฐ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐ ผู้มีอำนาจ และประชาชน (ผู้อภิปรายคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากตัวอย่างในข้อความที่ยกมา จะเห็นถึงความใกล้ชิดดังกล่าวปรากฏผ่านการเลือกใช้วาทกรรมที่เน้นการสร้างข้อเท็จจริงทางสังคมดังกล่าว รวมถึงการเคลื่อนไหวร่วมกันระหว่าง องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง และยังแสดงถึงความพยายาม พินิจ/ขยายฐานมวลชนในกลุ่มเยาวชน นักเรียน นิสิต/นักศึกษา พรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยต่างเคยได้คะแนนจากกลุ่มเหล่านี้ และการยืนยันว่าผู้ชุมนุมไม่ควรถูกตีตราว่าเป็นอาชญากร เป็นการเรียกคืนศรัทธาทางการเมืองกลับมาสู่พรรคการเมือง

### 4.1.3 โจมตีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

หมวดที่สี่สะท้อนการวิพากษ์กลไกของรัฐ ทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ชุมนุม พรรคก้าวไกลมีถ้อยแถลงมากที่สุด (13 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคเพื่อไทย (8 ครั้ง) สะท้อนความพยายามวิพากษ์เชิงโครงสร้างต่ออำนาจรัฐ ในขณะที่พรรคอื่นไม่เน้นย้ำประเด็นนี้ในลักษณะเดียวกัน

ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการปกครองที่ถูกต้องและยุติธรรมได้ประชาชนจำนวนมากจึงไม่อาจยอมรับในกระบวนการปกครองที่ไม่เป็นธรรม และเมื่อไม่สามารถใช้อำนาจทางอ้อมหรืออำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้ ประชาชนจึงไปใช้อำนาจทางตรงโดยการออกมาเรียกร้องด้วยตนเองจากการออกมาชุมนุม... แต่ไปกดดันหรือควบคุมประชาชน โดยใช้ข้อบังคับ ข้อกฎหมายให้ถูกกักขังหรือจำคุกเพื่อให้ประชาชนเกิดความกลัว รู้สึกหวั่นเกรง แล้วยอมรับกฎระเบียบเหล่านั้น ไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกยอมรับกับสภาพความเป็นอยู่และกระบวนการใช้อำนาจเช่นนี้ได้ (ผู้อภิปรายคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนผู้วิจัยพบรูปแบบของการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมาย นิรโทษกรรมแก่ผู้ชุมนุมประท้วง โดยการสร้างเรื่องเล่าถึงรัฐบาลที่ปราศจากความชอบธรรม รัฐบาลสืบทอดอำนาจจากการรัฐประหาร ปี 2557 ของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (รัฐบาลก่อนหน้า) ซึ่งเป็นเหตุจูงใจในการเมืองของผู้ชุมนุมประท้วง ทั้งนี้ จะเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยได้แสดงบทบาท เพราะทั้งสองพรรคที่กล่าวถึงเป็นพรรคฝ่ายค้าน และเป็นคู่ตรงข้ามทางการเมืองของรัฐบาลก่อนหน้าที่อาศัยวาทกรรมแบ่งขั้วทางการเมืองที่สำคัญ คือ ฝ่ายเผด็จการ (รัฐบาลก่อนหน้า) และฝ่ายประชาธิปไตย (พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล และพรรคร่วมฝ่ายค้านอื่นในขณะนั้น)

เหตุผลจูงใจที่เป็นแกนหลักหัวใจสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น คือ วงจรอุบาทว์การเมืองไทย...ซึ่งประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี มีรัฐบาลที่บริหารประเทศมาจากการรัฐประหารดำรงอยู่ในตำแหน่งยาวนานกว่าการมีรัฐบาลที่มิใช่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และองค์กรต่างๆ ที่มาตัดสินความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศมาจากการรัฐประหาร มากกว่าการแต่งตั้งหรือการสถาปนาโดยอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการปกครองที่ถูกต้องและยุติธรรมได้ประชาชนจำนวนมากจึงไม่อาจยอมรับในกระบวนการปกครองที่ไม่เป็นธรรม (ผู้อภิปรายคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความจะเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามโน้มน้าวให้สังคมเชื่อว่าความขัดแย้งและการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างรุนแรงในสังคมไทยที่ปรากฏขึ้นเป็นการชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่ในประเทศนั้น เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และมีความชอบธรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วงในการแสดงออกเพื่อโค่นล้มรัฐบาลก่อนหน้า และโครงสร้างสถาบันทางสังคมต่างๆ ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกเดียวกับรัฐบาลก่อนหน้า

ซึ่งหลักการในการนิรโทษกรรมนั้น ไม่ใช่เป็นการช่วยเหลือคนที่ทำผิดให้กลายเป็นถูก แต่ต้องการคืนความยุติธรรมให้กับผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในฐานะนักการเมืองจะทราบว่าการตั้งข้อกล่าวหาต่างๆ ถือว่าเป็นการสร้างภาระทางคดีให้กับผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองถือเป็นการหยุดความเคลื่อนไหวและเป็นการปิดปากประชาชน (ผู้อภิปรายคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

...บ่งบอกว่ารัฐบาลได้รับรู้ข้อผิดพลาดในอดีตที่มีการใช้เครื่องมือทางกฎหมายดำเนินการกับบุคคลที่มีความเห็นต่างทางการเมือง (ผู้อภิปรายคนที่ 18 , การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

กรณีการดำเนินคดีทางการเมืองต่างๆ โดยรัฐนั้น เป็นการสร้างภาระทางคดีให้กับประชาชนผู้ถูกดำเนินคดี การที่บุคคลออกมาแสดงถึงความคิดเห็น ความเชื่อ ถือเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน...เป็นการใช้กฎหมายปิดปาก... แม้บางคดีภายหลังศาลจะได้ยกฟ้องแล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเหล่านั้นไม่ได้รับกลับคืนมา คือความยุติธรรม การถูกคุมขังเพราะแสดงความคิดเห็น ความเชื่อความคิดทางการเมืองโดยไม่ได้รับสิทธิในการประกันตัวต่อสู้คดี (ผู้อภิปรายคนที่ 21, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

เช่นเดียวกัน จากข้อความด้านบนจะเห็นว่า นอกจากการอภิปรายด้วยวาจากรรมเพื่อโจมตีการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาลก่อนหน้า ยังเห็นการใช้วาจากรรมเพื่อโจมตีฝ่ายตุลาการและกระบวนการยุติธรรมที่ถูกโจมตีด้วยวาจากรรมกฎหมายปิดปาก ซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของผู้ชุมนุมประท้วง

นอกจากนี้ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่นักการเมืองจำนวนหนึ่งได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี เช่น การประกันตัว หรือการกล่าวชื่นชมผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีในสาธารณะ อีกทั้ง ยังเชื่อมโยงกับวาจากรรมที่ใช้ทำลายความชอบธรรมของโครงสร้างอำนาจรัฐของรัฐบาลก่อนหน้า และโครงสร้างสถาบันทางสังคมในประเทศ โดยที่พรรคอื่นๆ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เน้นย้ำประเด็นนี้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงอุดมการณ์และบทบาททางการเมืองที่แยกขั้วกันอย่างชัดเจนในปัจจุบัน

### 4.1.4 สร้างเงื่อนไข (ในอนาคต)

ผลการวิจัยพบว่าหมวดนี้เน้นการชี้ให้เห็นความจำเป็นในการผ่านหรือการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม เพื่อคลี่คลายความขัดแย้งเดิม ป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงหรือความขัดแย้งในอนาคต พรรคก้าวไกล และพรรคเพื่อไทยมีถ้อยแถลงในหมวดนี้เท่ากัน (4 ครั้ง) สะท้อนแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันความขัดแย้งในระยะยาวมากกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ผ่านมาเพื่อกระบวนการนิรโทษกรรม

...ดังนั้น การนิรโทษกรรมในครั้งนี้อาจไม่ใช่เพียงการคืนความยุติธรรมให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการคืนความรัก ความเชื่อมั่น และความศรัทธา ที่ประชาชนมีให้กับนักการเมืองและกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย (ผู้อภิปรายคนที่ 12, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นการพูดถึง ความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) หรือความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นการต่อขยายประเด็นการโจมตีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการรัฐบาลก่อนหน้านี้ (ในข้อ 4.1.3) ว่าเป็นรัฐที่ล้มเหลวทั้งในด้านการบริหาร และการได้รับความไว้วางใจสาธารณะ

การพิจารณาของคณะกรรมการกิจการเกี่ยวกับแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเป็นการสร้างหลักประกันและพื้นที่ความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมเพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองให้แก่สังคมไทย (ผู้อภิปรายคนที่ 14 , การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

ข้อความด้านบนนี้เป็นตัวอย่างของบทบาทการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเชิงทัศนคติ ที่พยายามจะโน้มน้าวสังคมว่า กฎหมายนิรโทษกรรมแบบเหมารวมเป็นทางออกของสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดอง ฉะนั้นแล้ว คำว่านิรโทษกรรมจึงถูกใช้เป็นเงื่อนไขของอนาคตที่สงบสุขในประเทศไทย

### 4.1.5 การให้อภัย และการก้าวข้ามความขัดแย้งในอดีต

ข้อค้นพบในหมวดนี้สะท้อนแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการเยียวยาทางสังคมผ่านการให้อภัย โดยฐานความเชื่อว่าการนิรโทษกรรมที่จะเป็นกลไกสู่การปรองดองสมานฉันท์นั้น ต้องมีการค้นหาความจริงและการให้อภัยความผิดพลาดในอดีตเพื่อก้าวข้ามความขัดแย้ง จากการแจกแจงความถี่ พรรคเพื่อไทยมีการกล่าวถึง (3 ครั้ง) รองลงมาคือ พรรคร่วมอื่นๆ

ในปัจจุบันที่มีกลุ่มวัยรุ่นบางกลุ่มไปร่วมการชุมนุมด้วยอุดมการณ์แต่กลับได้รับหมายศาลและจำคุกถือเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาและการทำงานเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งบางครั้งอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นทางออกสำหรับปัญหาในทุกเรื่อง...ดังนั้น การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันหาทางออกให้กับผู้ชุมนุมที่ไม่ได้มีความผิด หรือมีความผิดเพียงเล็กน้อย และต้องการที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งเพื่อหาทางออก (ผู้อภิปรายคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนนี้ ผู้วิจัยพบรูปแบบการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พยายามโน้มน้าวให้สังคมเกิดความเมตตา เห็นอกเห็นใจ ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีเพราะความหลงผิด และครอบครัวของผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี จึงทำให้มีการอภิปรายถึงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลในปัจจุบันเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลก่อนหน้าเช่นกัน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกลไม่ได้มีการอภิปรายที่ไปถึงถึงการยอมรับผิดเพื่อการให้อภัยและการก้าวข้ามความขัดแย้ง ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้พยายามขอเท็จจริงทางสังคมที่สร้างขึ้นมาเพื่อการบอกเล่าเรื่องราวว่า ที่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดีนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ และการอภิปรายที่สื่อถึงการยอมรับผิดนำมาซึ่งความย้อนแย้ง (dilemma)

#### 4.1.6 สิทธิมนุษยชนสากล

หมวดนี้สะท้อนการนำเสนอสิทธิมนุษยชนในฐานะกลไกที่ตอบสนองต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากลจากการวิจัยพบว่า เฉพาะพรรคก้าวไกลเท่านั้นที่ปรากฏถ้อยแถลงในหมวดนี้ (4 ครั้ง) แสดงถึงความพยายามเชื่อมโยงประเด็นทางนโยบายกับกรอบสิทธิมนุษยชนระดับนานาชาติ ในขณะที่พรรคอื่นไม่มีการอ้างอิงต่อวาทกรรมดังกล่าว

การนิรโทษกรรมที่ความหมายต่อประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกเพราะในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศได้รับความกดดันเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในเวทีการประชุมกับประชาคมโลก ซึ่งการนิรโทษกรรมครั้งนี้จะเป็นผลดีกับรัฐบาลในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ... การแสดงความเห็นของสหประชาชาติ หรือนานาประเทศต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงไม่ใช่การแทรกแซงแต่เป็นการช่วยเหลือประคับประคองให้ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติร่วมกันรักษามาตรฐานในเรื่องนี้ การแก้ไขปัญหาคดีทางการเมืองหรือการใช้กฎหมาย และการกระทำของรัฐบาลที่มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่มีความเห็นต่างทางการเมืองตั้งแต่การชุมนุม (ผู้อภิปรายคนที่ 18, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2567)

จากข้อความด้านบนจะเห็นถึงการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยสร้างชุดความเชื่อเรื่องการได้รับการยอมรับในเวทีสากล เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีเงื่อนไขคือ การนิรโทษกรรม และการยกเว้นความผิดแก่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี ปกป้องผู้ที่ถูกดำเนินคดีทางการเมืองไม่ให้ถูกบังคับสูญหาย ฯลฯ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบความใกล้ชิดระหว่างผู้ใช้วาทกรรมสิทธิมนุษยชนสากลกับองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หน่วยงานระหว่างประเทศ รวมถึงสถานทูตต่างๆ แม้นักการเมืองที่ใช้วาทกรรมสิทธิมนุษยชนจะอ้างว่าไม่มีการแทรกแซงกิจการภายในจากองค์กรเหล่านี้

### 4.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้นจะเห็นถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการสนับสนุนเพื่อผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้ชุมนุมประท้วงที่ถูกดำเนินคดี โดยมีเนื้อหาประเด็นหลักในการอภิปรายที่ประกอบด้วย การออกกฎหมายนิรโทษกรรมในอดีต การตีความฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นคดีทางการเมือง การโจมตีรัฐบาลก่อนหน้าและกระบวนการยุติธรรมว่าดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมประท้วงในลักษณะการปิดปากไม่ให้ใช้สิทธิในการแสดงออกทางการเมือง การสร้างเงื่อนไขว่าการออกกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นทางออกเดียวของการบ่มเพาะสังคมปรองดองสมานฉันท์ในอนาคต การขอให้อภัยผู้กระทำผิดและก้าวข้ามความขัดแย้ง และการสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยในประเด็นสิทธิมนุษยชนสากล

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าบทบาทข้างต้นไม่ครอบคลุมจุดอ่อนของกฎหมายนิรโทษกรรมโดยเฉพาะที่วุฒิสภา ดันไชย และคณะ (2555) ชี้ว่ากฎหมายนิรโทษกรรมไม่อาจแก้ไขความขัดแย้งในระยะยาว เพราะเป็นการทอดทิ้งผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการนิรโทษกรรมจะไม่ทำให้ผู้กระทำผิดหรือสังคมเกิดกระบวนการเรียนรู้จากความผิด ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งต่อกลุ่มตรงข้ามทางการเมือง ทำให้สังคมบางส่วนเห็นว่ารัฐไม่ได้ใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด ละเลยกับคนบางกลุ่ม และสร้างตัวอย่างที่ไม่ดีให้แก่ผู้ชุมนุมและผู้ที่ไม่แสดงความเห็นทางการเมืองในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานกรมการ 2, 2567) และที่สำคัญ อภิญา ดิสสะมาน และ ธรรัฐ สนธิเนตร (2567) ยังมีข้อโต้แย้งว่าการนำผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่ชุมชนหรือสังคมโดยปราศจากมาตรการที่รอบคอบกลับสร้างความบอบซ้ำแก่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมที่เคยได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้กระทำผิด ซึ่งข้อโต้แย้งนี้สามารถยืนยันด้วยผลการศึกษาของ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ ภูริภัทร์ เครือณพรัตน์ (2565) เกี่ยวกับการกลับมาของอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายในพรรคการเมือง โดย อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์ (13 มีนาคม 2567) ให้ข้อมูลว่ามีเจ้าอุดมการณ์ในโครงสร้างของพรรคการเมืองที่แบ่งปีกออกเป็นฝ่ายนิยมแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์โดยเป็นผู้ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว

ในประเด็นด้านบริบทที่เหมาะสมต่อการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของ Dziedzic & Yam (2019) สามารถเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทย เรื่องการใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งให้ปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือผู้หลงผิดที่เข้ามาบดตัวหรือที่จับได้อย่างเพื่อนประชาชนร่วมชาติ ช่วยเหลือให้ผู้ที่กำลังกระทำผิดได้กลับมาใช้ชีวิตใหม่ในสังคมได้และกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติ ฉะนั้น การใช้กฎหมายนิรโทษกรรมจึงควรเป็นการใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประท้วงบานปลายและมีผู้กระทำผิดซ้ำเป็นจำนวนมาก

ประเด็นสำคัญคือบทบาทของการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามการวิจัยนี้ มีลักษณะของอคติทางการเมือง ความพยายามในการชี้ว่าฝ่ายรัฐ (รัฐบาลก่อนหน้าและศาล) เป็นฝ่ายผิดและพัวพันกับต้นตอของความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทย การสร้างวาทกรรมคติการเมืองซึ่งปฏิเสธความจริงและการยอมรับผิดซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดและสร้างความบาดหมางในสังคมเมื่อต้องคืนผู้กระทำผิดสู่สังคมต่อไป โดยผู้วิจัยมีความเห็นที่สอดคล้องกับ Mallinder (2008) ที่ว่าเมื่อใดก็ตามที่รัฐพยายามจะผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม ความพยายามทางนิติบัญญัติดังกล่าวมักมีแรงจูงใจเชิงยุทธศาสตร์ (strategic) ของพรรคการเมืองในปัจจุบันมากกว่าใช้หลักการ (principled) ในการนิรโทษกรรม ซึ่งหมายความว่าความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวไม่ได้มีความจริงจังในการที่จะทำให้สังคมให้อภัยกันต่อความผิดที่เคยได้กระทำ แต่กลับทำเพื่อการสร้างความแข็งแกร่งและฐานมวลชนให้กับพรรคการเมืองเองเท่านั้น

## 5. ข้อเสนอแนะและสรุปผลการวิจัย

### 5.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่ได้วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาในการผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ชุมนุมประท้วง ตลอดจนการเปรียบเทียบการใช้หรือการออกแบบการนิรโทษกรรมในส่วนของกรอบการอภิปรายผลการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนดังกล่าวเป็น 3 เงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

5.1.1 บริบทของความขัดแย้ง – จากการศึกษาการออกแบบนิรโทษกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และการยกตัวอย่าง คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ระหว่างการอภิปรายของกลุ่มเป้าหมายนั้น ผู้วิจัยสรุปว่า กฎหมายนิรโทษกรรมจะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุดในระหว่างที่ความขัดแย้งนั้นรุนแรง เช่น เมื่อปรากฏพฤติการณ์

การใช้ความรุนแรงด้วยอาวุธ การปล้นทรัพย์หรือทำลายทรัพย์สินเอกชนและราชการ หรือแม้แต่ประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อสังคมไทยและความมั่นคง เช่น การดูหมิ่นหรืออาฆาตมาดร้ายสถาบันพระมหากษัตริย์ การละเว้นโทษจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือจูงใจให้ผู้กระทำความผิดยอมกลับใจและไม่กระทำความผิดซ้ำให้ความขัดแย้งนั้นปานปลายและสร้างผลกระทบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ความขัดแย้งทางการเมืองไทยได้เข้าสู่ภาวะที่สงบลงไม่มีการแสดงออกอย่างชัดเจนรุนแรงด้วยการประท้วงทางการเมืองขนาดใหญ่ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขบริบทความขัดแย้งผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าสังคมไทยในขณะนี้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายนิรโทษกรรม

5.1.2 ความจริงและความยุติธรรม – จากหลักการจำนวนมากการสร้างความปลอดภัยสันติขึ้นมานับสังคมที่มีความขัดแย้ง การกระทำความผิดกฎหมายและผู้ได้รับผลกระทบ ต้องเริ่มจากการแสวงหาและยอมรับข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่ความสำนึกผิดและการให้อภัยในที่สุด อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยชี้ชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายกลับมีความเชื่อในข้อเท็จจริงทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นมา (social-constructed reality) ซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบของวาทกรรมคติการเมือง แม้ว่าข้อเท็จจริงคือผู้กระทำความผิดที่เป็นเป้าหมายในการได้รับนิรโทษกรรมจะเป็นผู้กระทำความผิดในคดีตามประมวลกฎหมายอาญาปรากฏการณ์นี้จึงเป็นการบ่อนทำลายกระบวนการค้นหาความจริง เช่นเดียวกับความยุติธรรม จากการออกแบบการนิรโทษกรรมในต่างประเทศพบว่า รัฐไม่ควรปล่อยให้กฎหมายนิรโทษกรรมไปทำลายกระบวนการยุติธรรมของประเทศ การร่างกฎหมายนิรโทษกรรมให้ผู้กระทำความผิดที่กำลังรับโทษหรืออยู่ในกระบวนการยุติธรรมได้รับการละเว้นจะนำไปสู่ความไม่พึงพอใจของสังคม เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าหากจะมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมก็ไม่สมควรมีวาทกรรมคติการเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดคณะทำงานหรือคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อละเว้นโทษหรือบรรเทาโทษในความผิดที่ไม่ได้อยู่ในประมวลกฎหมายอาญา โดยผู้ชุมนุมประท้วงกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการพิจารณาคดีและรับโทษโดยปกติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าศาลมีการพิพากษาให้ชุมนุมประท้วงที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาสามารถทำประโยชน์แก่สังคมหรือควบคุมความประพฤติแทนการรับโทษทางอาญา โดยเฉพาะเมื่อผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน

5.1.3 การเพาะสร้างความปรองดอง – จากผลการวิจัยพบประเด็นการนำกฎหมายนิรโทษกรรมมาเป็นเงื่อนไขทางการเมืองหากไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นอีก ประเด็นนี้เองที่ขัดแย้งกับข้ออภิปรายทางวิชาการจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศที่ระบุชัดเจนว่า ความเป็นไปได้อีกเงื่อนไขหนึ่งของการใช้กฎหมายนิรโทษกรรม คือสังคมจะต้องอยู่ในบรรยากาศที่พร้อมจะให้อภัย และลืมความเจ็บปวดที่ได้รับจากผลกระทบจากความรุนแรงและการกระทำความผิดกฎหมาย ฉะนั้น ในเงื่อนไขการเพาะสร้าง

ความปรองดองนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องไม่ควรจะเร่งรัดการออกกฎหมายนิรโทษกรรม โดยเฉพาะการอ้างว่าหากไม่มีกฎหมายนิรโทษกรรมจะเกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นมาอีก ความพยายามผลักดันในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมประท้วงที่มีความรุนแรงยิ่งบอบช้ำ และยากที่จะให้อภัยและอยู่ร่วมกับผู้กระทำผิดได้ การออกแบบนิรโทษกรรมจึงควรเป็นการออกแบบย้อนกลับ (backward design) คือ ต้องเริ่มจากการศึกษาและการสร้างความมีส่วนร่วมจากผู้ได้รับผลกระทบ ชุมชน และสังคมว่าจะต้องมีיעיווอย่างไร และทำอย่างไรที่จะให้สังคมพร้อมรับผู้กระทำความผิดกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งต่อไป

## 5.2 สรุปผลการวิจัย

การจากศึกษาความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายนิรโทษกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงให้เห็นถึงความเชื่อในการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมประชาชนเพื่อเป็นวิถีทางไปสู่สังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่านอกจากการเพาะสร้างสังคมไทยที่มีความปรองดองสมานฉันท์แล้ว ความพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมผู้ชุมนุมประท้วงที่กระทำผิดกฎหมายยังปรากฏแรงจูงใจเชิงยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองเพื่อการสร้างความแข็งแกร่งและฐานมวลชนพรรคการเมืองให้พร้อมสำหรับการเคลื่อนไหวมวลชนของพรรคการเมืองในอนาคต จากข้อค้นพบนี้การผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรมจึงจำเป็นต้องมีการถอยกลับมาเพื่อทบทวนทัศนคติและท่าทีของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในภูมิรัฐศาสตร์ของความขัดแย้งนี้ใหม่ ไม่อาจดำเนินการโดยเร่งรีบตามข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนความพยายามในการเข้าใจ ละวางอคติ และอดทนอดกลั้นต่อผู้ที่อยู่ตรงข้ามจุดยืนทางการเมืองของพวกเขาจนให้ได้เสียก่อน จึงจะเกิดบรรยากาศของการปรองดองที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบจากการนิรโทษกรรม โดยต้องเกิดความรู้สึกร่วมกันที่จะทิ้งความขัดแย้งไว้เบื้องหลังแล้ว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553- กรกฎาคม 2555 (รายงานฉบับสมบูรณ์)*. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ.

ไชยันต์ ไชยพร และ ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2557). *รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 กับอนาคตประชาธิปไตยของไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. โครงการมหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2557.

ธรรฐ์ สนธิเนตร, และ สมเกียรติ นาคระโทก. (2566). *การประท้วงสมัยใหม่ในประเทศไทย : ขบวนการเคลื่อนไหวของเยาวชน (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. สถาบันพระปกเกล้า.

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์. (ม.ป.ป.). *นิรโทษกรรม. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%82%E0%B8%97%E0%B8%A9%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1#cite\\_note-2](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%82%E0%B8%97%E0%B8%A9%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1#cite_note-2)

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2555). *การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ*. สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2. (26 กรกฎาคม 2567). *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม*. สภาผู้แทนราษฎร.

อภิญา ดิสสะมาน และ ธรรฐ์ สนธิเนตร. (2567). *หลักประกันความปลอดภัยสามชั้นกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. *วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา*. 3(1), 114-142.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, และ ภูริภัทร์ เครือณพรรัตน์. (2565). *การประยุกต์ใช้อุดมการณ์ประชานิยมฝ่ายซ้ายในพรรคการเมือง : กรณีศึกษาในประเทศสเปน กรีซ และไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. สถาบันพระปกเกล้า

อานนท์ คักดีวรวิทย์ (สนธิญาณ story). (13 มีนาคม 2567). *เปิดโปง!! เจาะลึก...สงครามประชาชน!! บุกอนุบาลถึงปริญญาเอก [วิดีโอ]*. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=FX4GaW-\\_PRO](https://www.youtube.com/watch?v=FX4GaW-_PRO)

## ภาษาอังกฤษ

- Dziedzic, A., & Yam, J. (2019). *Amnesties in Hong Kong: Preliminary Discussion Paper*. Centre for Comparative and Public Law. [https://ccpl.law.hku.hk/content/uploads/2019/12/CCPL%20Amnesty%20-%20Discussion%20Paper%20\(English\).pdf](https://ccpl.law.hku.hk/content/uploads/2019/12/CCPL%20Amnesty%20-%20Discussion%20Paper%20(English).pdf)
- Lederach, J.P. (2019). *Building Peace Sustainable Reconciliation in Divided Society*. Ministry of Defence – Sri Lanka. <https://pestuge.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2017/12/John-P.-Lederach-Building-Peace.-Sustainable-Reconciliation-in-Divided-Society.pdf>
- Mallinder, L. (2008). *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781472564481>
- Ortiz, I., Burke, S., Berrada, M., & Cortés, H. (2022). *World Protests: A Study of Key Issues in the 21<sup>st</sup> Century*. Palgrave Macmillan.
- Teitel, R. G. (2000). *Transitional Justice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195100648.001.0001>