

รายงานวิจัย
การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ

เสนอต่อ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ
สภาผู้แทนราษฎร

จัดทำโดย
สถาบันพระปกเกล้า
มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

บทสรุปผู้บริหาร

การวิจัยนี้มุ่งตอบคำถามของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎรว่า “อะไรคือรากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีปัจจัยหรือกระบวนการใดที่ทำให้คนในสังคมสามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ?” โดย (๑) การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขความขัดแย้ง กระบวนการสร้างความปรองดอง และความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ร่วมกับการศึกษากฎหมาย รูปแบบ และกลไกที่เกี่ยวข้องซึ่งเคยมีการนำไปใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งและสร้างความปรองดองทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ (๒) การสรุปบทเรียนจากเวทีประชาเสวนาหาทางออกซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้ดำเนินการในทุกภูมิภาคทั่วประเทศโดยให้ประชาชนหลายภาคส่วนร่วมกันเสวนาหาทางออกของประเทศไทยร่วมกันในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ – มิถุนายน ๒๕๕๔ (๓) การศึกษาประสบการณ์การแก้ไขความขัดแย้งและการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ ซึ่งคัดเลือกมา ๑๐ กรณีศึกษาจากหลากหลายทวีปในบริบทที่แตกต่างกัน ได้แก่ เกาหลีใต้ โคลอมเบีย ซิลีโบเลีย โมร็อกโก เยอรมนี รัสเซีย สหราชอาณาจักร (กรณีไอร์แลนด์เหนือ) อินโดนีเซีย (กรณีอาเจห์) และแอฟริกาใต้ (๔) การประมวลวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน และ (๕) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องจำนวน ๔๗ คน ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองอาวุโส ผู้มีบทบาทสำคัญในเหตุการณ์ความขัดแย้ง ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างความปรองดอง และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยใช้คำถามปลายเปิดสำหรับการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ๒ ครั้ง โดยมีระยะเวลาในการศึกษาวิจัยทั้งสิ้น ๑๒๐ วัน

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ รากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองไทย และส่วนที่สองคือ ข้อเสนอกระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ

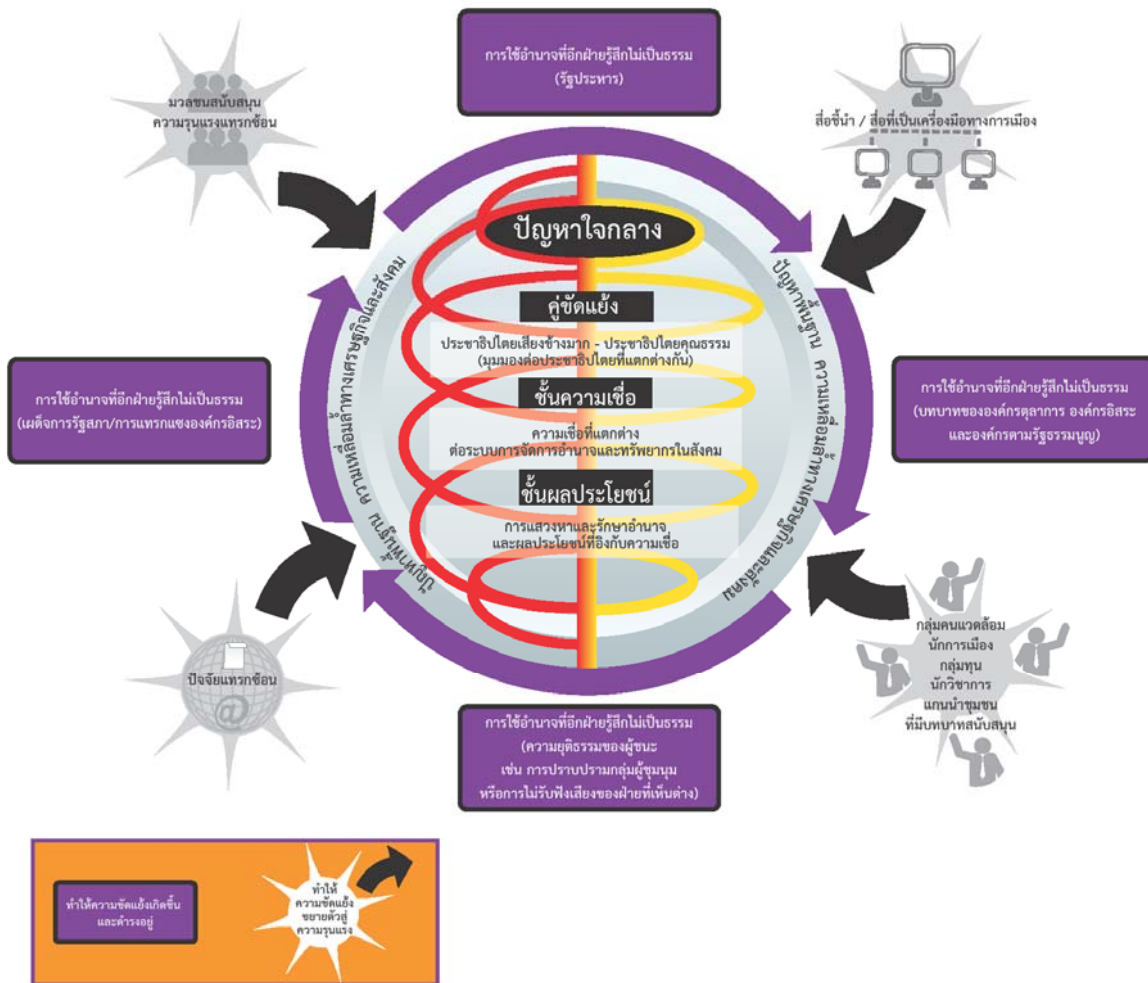
๑. รากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองไทย

สำหรับประเด็นรากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองไทย พบว่าปัญหาใจกลางคือมุมมองที่แตกต่างกันต่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการอำนาจและทรัพยากรในสังคม ระหว่างฝ่ายหนึ่งที่ทำให้น้ำหนักต่อการเลือกตั้งซึ่งความชอบธรรมของผู้บริหารประเทศอยู่ที่ ‘เสียงข้างมาก’ ของประชาชน กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ทำให้น้ำหนักต่อ ‘คุณธรรมจริยธรรม’ ของผู้บริหารประเทศมากกว่าความเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่

โดยทั้งสองมุมมองนี้ ต่างก็มีทั้งกลุ่มที่เชื่อมั่นอย่างแรงกล้าในมุมมองของตนกับกลุ่มที่อิงอยู่กับความเชื่อนั้นเพื่อแสวงหาและรักษาอำนาจตลอดจนผลประโยชน์ส่วนตน ทั้งหมดได้ส่งผลให้ความขัดแย้งทางการเมืองคิดนี้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาใจกลางที่กล่าวไปแล้วนี้ได้เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของปัญหาพื้นฐานในสังคมไทย คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเงื่อนไขที่ตอกย้ำให้ความแตกต่างทางความคิดทางการเมืองกลับกลายเป็นความแตกแยกและแหลมคมมากยิ่งขึ้น

มูลเหตุแห่งความขัดแย้งข้างต้นได้ขยายตัวไปสู่กว้างมากขึ้นจากการสะสม ‘ความรู้สึก’ ของทั้งสองฝ่ายว่า อีกฝ่ายหนึ่งได้ใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมในการดำเนินการตามความเชื่อข้างต้นและ/หรือผลประโยชน์ของตน อาทิ การแทรกแซงกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการรัฐประหาร และถึงที่สุดได้ขยายตัวเป็นความขัดแย้งรุนแรงในทุกระดับของสังคมไทยจากการระดมฐานมวลชนเพื่อสนับสนุนฝ่ายตนและการเสนอข่าวของสื่อบางส่วนที่มีได้เน้นการนำเสนอข้อคิดเห็นที่ครอบคลุมทุกแง่มุม

แผนภาพเหตุแห่งความขัดแย้งทางการเมืองไทย



๒. ข้อเสนอกระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ

ความแตกแยกทางความคิดอย่างกว้างขวางในสังคมไทยที่ยืดเยื้อยาวนาน สะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่าไม่มีความคิดเห็นของฝ่ายใดที่ถูกหรือผิดไปเสียทั้งหมด ท่ามกลางสภาวะความขัดแย้งในปัจจุบันที่แต่ละฝ่ายยังคงยึดมั่นอยู่ในจุดยืน (Position) ของตนเอง สิ่งที่ต้องริเริ่มดำเนินการโดยเร็วคือการสร้างบรรยากาศแห่งการปรองดองด้วยการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสถกเถียงแลกเปลี่ยนในวงกว้าง ต่อข้อเสนอ ทางเลือก และความเป็นไปได้ต่างๆ ในการสร้างความปรองดองในชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้แต่ละฝ่ายสามารถก้าวออกจากจุดยืนที่แตกต่างกันมาสู่จุดร่วมที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องซึ่งยังคงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่นั้น จึงมีลักษณะเป็นทางเลือกที่ยังมิใช่คำตอบสุดท้าย โดยขอให้ทุกฝ่ายให้ความร่วมมือในการสร้างความปรองดองบนพื้นฐานของความจริงจังและจริงจังด้วยกระบวนการพูดคุย (Dialogue) ใน ๒ ระดับ คือ ๑) ระดับตัวแทนทางการเมืองและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และ ๒) ระดับประชาชนในพื้นที่ใน

ลักษณะของ “เวทีประเทศไทย” ซึ่งจะทำให้สังคมได้ร่วมกันแสวงหาทางออกต่อความขัดแย้งทางการเมืองปัจจุบัน และออกแบบภาพอนาคตของประชาธิปไตยไทย ตลอดจนกติกาทางการเมืองที่ยอมรับได้ร่วมกัน

ทั้งนี้ เนื้อหาสาระของการพูดคุยแลกเปลี่ยน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปรองดองนั้น มีอย่างน้อย ๖ ประเด็น โดยแบ่งเป็นระยะสั้น ๔ ประเด็นเพื่อให้ความแตกแยกและบาดแผลที่เกิดขึ้นกับสังคมและปัจเจกบุคคลกลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว และระยะยาว ๒ ประเด็นเพื่อป้องกันความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างของมุมมองต่อประชาธิปไตย และเป็นการวางรากฐานของประเทศสู่อนาคต

ในระยะสั้น มีประเด็นที่สังคมควรต้องพิจารณาร่วมกัน ดังต่อไปนี้

(๑) **การจัดการกับความจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่นำมาซึ่งความสูญเสีย** โดยการสนับสนุนส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ให้ดำเนินการค้นหาความจริงให้แล้วเสร็จภายในหกเดือน และ**ควรเปิดเผยข้อเท็จจริงของเหตุการณ์โดยไม่ระบุตัวบุคคล**ในระยะเวลาที่เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบททางสังคม โดยวัตถุประสงค์ของการเปิดเผยนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อให้สังคมเรียนรู้บทเรียนที่เกิดขึ้นในอดีตและป้องกันมิให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต

(๒) **การให้อภัยแก่การกระทำที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการนิโทษกรรมคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง**โดยรวมถึงกลุ่มผู้ชุมนุมทุกฝ่าย เจ้าหน้าที่รัฐและผู้บังคับบัญชา ตลอดจนผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยมีความเป็นไปได้อย่างน้อย ๒ ทางเลือก

ทางเลือกที่หนึ่ง – ออกพระราชบัญญัตินิโทษกรรมคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองทั้งหมดทุกประเภท ทั้งคดีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง อาทิ การทำลายทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือการทำให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายและชีวิต

ทางเลือกที่สอง – ออกพระราชบัญญัตินิโทษกรรมคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองเฉพาะคดีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เท่านั้น โดยคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง เช่น การทำลายทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือการทำให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายและชีวิต จะไม่ได้รับการยกเว้น

ทั้งนี้ ทั้งสองทางเลือก ให้ยกเว้นกรณีความผิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยให้กรณีดังกล่าวดำเนินไปตามกระบวนการยุติธรรมและนิติประเพณี

(๓) **การเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและเป็นการลดเงื่อนไขของข้อกล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม**ในส่วนของกรณการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาโดยกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยมีความเป็นไปได้อย่างน้อย ๓ ทางเลือก

ทางเลือกที่หนึ่ง – ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาด้วยกระบวนการยุติธรรมตามปกติที่มีอยู่ โดยให้เฉพาะผลการพิจารณาของ คตส. สิ้นผลลง และโอนคดีทั้งหมดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการใหม่ แต่ไม่กระทบถึงคดีที่ถึงที่สุดแล้ว

ทางเลือกที่สอง – ให้เพิกถอนผลทางกฎหมายที่ดำเนินการโดย คตส. ทั้งหมด และให้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยให้ถือว่าคดีดังกล่าวไม่ขาดอายุความ

ทางเลือกที่สาม – ให้เพิกถอนผลทางกฎหมายที่ดำเนินการโดย คตส. ทั้งหมด และไม่นำคดีที่อยู่ระหว่างกระบวนการและที่ตัดสินไปแล้วมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเส้นทางเลือกใด จะต้องไม่มีการฟ้องร้อง คตส. ในเวลาต่อมา เนื่องจากถือว่าการกระทำของ คตส. เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในขณะนั้น

(๔) **การกำหนดกติกาทางการเมืองร่วมกัน** ซึ่งอาจรวมถึงการแก้ไขกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาหาข้อสรุปร่วมกันต่อประเด็นที่อาจจะถูกมองว่าขัดต่อหลักนิติธรรมและความเป็นประชาธิปไตย และต้องหลีกเลี่ยงการสร้าง “ความยุติธรรมของผู้ชนะ” ในแง่ที่ผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยไม่ฟังเสียงที่เห็นต่าง อนึ่ง ประเด็นที่ต้องพิจารณาอาจรวมถึงการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบองค์กรอิสระ การได้มาซึ่งบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการยุบพรรคการเมือง

ในระยะยาว มีประเด็นที่สังคมควรต้องพิจารณาร่วมกัน ดังต่อไปนี้

(๑) **การออกแบบภาพอนาคตของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** ซึ่งเป็นหลักการที่ทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกัน โดยการเปิดพื้นที่ให้มีการพูดคุยกันถึงลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของไทยที่คนในสังคมยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ อันถือเป็นปัญหาใจกลางของความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องในหลักการและกติกาทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยไทย

(๒) **การวางรากฐานของประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม** โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และการเสริมสร้างวัฒนธรรมความเป็นพลเมืองและความทนกันได้ (Tolerance) ในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่าง

ทั้งนี้ ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกัน**สร้างบรรยากาศแห่งการปรองดอง** โดยรัฐบาลควร (๑) แสดงเจตจำนงทางการเมืองชัดเจน รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่จะสร้างความปรองดองในชาติโดยเร็ว (๒) สร้างความตระหนักแก่สังคมให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการสร้างความปรองดองในชาติ และ (๓) มีคำอธิบายต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งในรูปของตัวเงินและความรู้สึก อาทิ การให้เกียรติผู้สูญเสียทุกฝ่าย หรือการสร้างสัญลักษณ์เพื่อเป็นที่รำลึกถึงบทเรียนต่อเหตุการณ์ทางการเมืองของสังคมไทย

ในส่วนของผู้เกี่ยวข้องนั้น (๑) ทุกฝ่ายควรงดเว้นการกระทำใดๆ ที่ทำให้ผู้คนรู้สึกว่ายอยู่ในสังคมที่ไม่เคารพกฎหมายและหลักนิติรัฐ อาทิ การใช้มวลชนในการเรียกร้องหรือกดดันด้วยวิธีการอันผิดกฎหมาย และ (๒) ควรลดความหวาดระแวงระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมโดยยุติการเคลื่อนไหวใดๆ ที่อาจถูกตีความได้ว่าเป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (๓) สื่อมวลชนควรสนับสนุนกระบวนการสร้างความปรองดองและหลีกเลี่ยงการสร้างความขัดแย้งใหม่โดยนำเสนอความคิดเห็นทางการเมืองจากฝ่ายต่างๆ อย่างรอบด้าน และ (๔) สังคมไม่ควรรื้อฟื้นเอาผิดกับการทำรัฐประหารที่ผ่านมาในอดีตและต้องหามาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการรัฐประหารอีกในอนาคต พร้อมทั้งกำหนดโทษของการกระทำดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม **การดำเนินการดังที่กล่าวมาจะประสบผลสำเร็จได้ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ** คือ (๑) เจตจำนงทางการเมืองของผู้มีอำนาจรัฐที่จะสร้างความปรองดองโดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ (๒) กระบวนการสร้างความปรองดองจะต้องมีพื้นที่ให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและประชาชนจากทุกภาคส่วนในสังคมไทยได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นต่อทางออกและแนวทางป้องกันมิให้ความขัดแย้งกลับกลายเป็นความรุนแรงในอนาคต และ (๓) ปัญหาใจกลางซึ่งเป็นเหตุแห่งความ

อนึ่ง คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สถาปนาผู้แทนราษฎร ริเริ่มกระบวนการพูดคุยร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปเบื้องต้นโดยไม่ใช้เสียงข้างมากในการตัดสิน หลังจากนั้นจึงขยายผลการพูดคุยสู่พรรคการเมืองของตน กลุ่มผู้สนับสนุน และสังคมใหญ่ เพื่อให้ผู้คนทั้งสังคมที่ไม่ว่าจะมีความเห็นทางการเมืองแบบใด เกิดความตระหนักว่า สังคมไทยจะปรองดองกันได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการถกเถียงถึงความเป็นไปได้ต่างๆ ผ่านกระบวนการพูดคุยที่สามารถนำมาซึ่งทางออกที่ยอมรับได้ร่วมกัน

ตารางสรุปสาระสำคัญของ การสร้างความปรองดองในชาติ

- ~~~~~