

การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง*

POLITICAL MOTIVATED ACTION



ภูมิ มูลศิลป์

Poom Moolsilpa

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Srinakharinwirot University

E-mail: poom@g.swu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. รับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ชุมนุมผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในสาระสำคัญของการนิยามคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง”
2. กำหนดนิยามคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” เพื่อเป็นรากฐานในการดำเนินการสร้างความปรองดอง และ 3. เสริมสร้างบรรยากาศแห่งความเอื้ออาทรกันในสังคม โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวมถึงมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา

ผลจากการศึกษาพบว่า คำว่ามูลเหตุจูงใจทางการเมืองนั้นไม่มีนิยามที่ชัดเจนแน่นอน อย่างไรก็ตามอาจนิยามหมายถึง การกระทำที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองหรือต้องการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง สำหรับการสร้างบรรยากาศแห่งความเอื้ออาทรกันในสังคมควรดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยหลักการสำคัญในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองสำหรับประเทศไทยได้แก่ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยแยกการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองออกจากการกระทำที่ความผิดอาญาโดยทั่วไปเพื่อการนิรโทษกรรมตามหลักสากล

คำสำคัญ: มูลเหตุจูงใจทางการเมือง; ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน; การอำนวยความสะดวกยุติธรรม

*Received July 13, 2021; Revised August 1, 2021; Accepted August 1, 2021

Abstract

The study on Politically Motivated Action had the objectives: 1. To listen the opinions of protests groups, those who have been affected by protest gatherings, and relevant politicians on the essence of defining the term “Politically Motivated action” 2. to define the term “Politically Motivated Action” as a foundation to foster reconciliation and 3. to create a conducive environment for reconciliation in society. This research study comprised of documentary research studies and in-depth interviews with stakeholders in order to collect data and analyse the gathered information.

The results of the study found that the term politically motivated action has no precise definition. However, it may be defined as actions based on ideas related to political turmoil or the desire to achieve a certain political goal during times of conflict or political unrest. For creating an atmosphere of reconciliation in society, the transitional justice process should be carried out. For the enactment of a law related to reconciliation in Thailand, the key principle shall be aspecial prosecution that separate political motivated action from general crimes for amnesty that conform to the international standard.

Keywords: Political Motivated Action; Transitional Justice; Prosecution

บทนำ

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างช่วง พ.ศ.2549–2553 ซึ่งดำเนินเรื่อยมาจนถึงก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฏอัยการศึกใน พ.ศ. 2557 สืบเนื่องมาจากวจนถึงปัจจุบันที่มีปรากฏการณ์การชุมนุมอยู่เป็นระยะได้ก่อให้เกิดความสูญเสียในมิติต่างๆ มากมาย โดยที่ผ่านมา มีความพยายามในการสร้างความปรองดองอยู่หลายครั้งตั้งเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการเพื่อการปรองดองสมานฉันท์ขึ้นมาหลายชุดตลอดทศวรรษที่ผ่านมา

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 เรื่องการปฏิรูปด้านการเมืองโดยบัญญัติให้ต้องมีการสร้างกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากแต่ยังขาด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดรายละเอียด กลไก และกระบวนการเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองเพื่อขับเคลื่อนต่อไป

ที่ผ่านมา คณะกรรมการศึกษาแนวทางสร้างความปรองดองสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีการนำเสนอแนวทางที่จะเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความปรองดองแก่สังคมไทย ซึ่งมีหลายขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากมูลเหตุจูงใจทางการเมืองซึ่งสิ่งสำคัญในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวคือการกำหนดนิยาม “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ทั้งนี้ การกำหนดนิยามดังกล่าวให้ชัดเจนจะนำไปสู่การพิจารณาว่าความผิดใดควรได้รับการนิรโทษกรรมเนื่องจากการกระทำนั้นถือเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองหรือความผิดประเภทใดจะ ไม่ได้รับการนิรโทษกรรมเนื่องจากการกระทำนั้นถือเป็นการกระทำความผิดอาญาโดยแท้ หรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

เพื่อให้การดำเนินการตามแนวทางสร้างความปรองดองเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างความปรองดองตลอดจน กำหนดค่านิยมของคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” เพื่อให้ได้ค่านิยมที่เป็นที่ยอมรับในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกจากเหตุชุมนุมทางการเมืองและเป็นรากฐานสำคัญในการดำเนินการสร้างความปรองดองตามกระบวนการต่าง ๆ ตามหลักสากลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ชุมนุมผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในสาระสำคัญของการนิยามคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง”
2. กำหนดนิยามคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” เพื่อเป็นรากฐานในการดำเนินการสร้างความปรองดอง
3. เสริมสร้างบรรยากาศแห่งความเอื้ออาทรกันในสังคม

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยพิจารณาหลักการในการสร้างความปรองดองและบทบัญญัติเกี่ยวกับการปรองดองในกฎหมายต่างประเทศและมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ และผู้ติดตามปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยอย่างใกล้ชิดจำนวน 14 คน จาก 4 ภูมิภาคคือ ภาคกลาง ภาคเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปในการศึกษาและข้อเสนอแนะต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” จะไม่มีผู้ใดสามารถให้คำนิยามได้อย่างแน่ชัดสืบเนื่องจากความขัดแย้งในบริบทของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป แต่การกำหนดนิยามของคำดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความปรองดองตามแนวกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและการนิรโทษกรรม ส่วนคำว่า “การปรองดอง” เป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนและมีผู้ให้คำนิยามที่แตกต่างกันหลากหลาย เนื่องจากการปรองดองเป็นคำที่อาจถูกนำไปใช้ทั้งในความหมายที่เป็นเป้าหมายและในความหมายที่เป็นกระบวนการ (Bloomfield, 2003) โดยกระบวนการสร้างความปรองดองเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานาน มีความลึกซึ้ง และต้องนำไปใช้กับผู้เกี่ยวข้องทุกคนได้หลักการพื้นฐานสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองจึงมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการดำเนินกระบวนการเพื่อให้ประสบความสำเร็จหรือได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการดังนี้ (Mohammed, 2001)

ประการที่หนึ่ง: การจัดกระบวนการสร้างความปรองดอง

ในการออกแบบกระบวนการสร้างความปรองดองพึงตระหนักอยู่เสมอว่าธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งนั้นมีความซับซ้อนดังนั้นการออกแบบกระบวนการเพื่อยุติความขัดแย้งจึงไม่สามารถใช้กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวได้ หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการหลายๆ อย่างประกอบกันดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ ที่มีการใช้กระบวนการที่หลากหลายแตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาผู้เสียหายการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงโดยไม่มีประเทศใดที่เลือกใช้กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งแต่เพียงกระบวนการเดียว

ประการที่สอง: เงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ขัดแย้ง

นอกเหนือจากการออกแบบกระบวนการและกลไกในการสร้างความปรองดองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสร้างความสำเร็จแล้วเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวคู่ขัดแย้งเองก็เป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กันกล่าวคือคู่ขัดแย้งจะต้องเข้าใจในรูปแบบของการต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและต้องอยู่ร่วมกันในสังคมเพราะการตระหนักถึงความสำคัญในการต้องอยู่ร่วมกันนั้นสามารถช่วยพัฒนาทัศนคติในเรื่องการสร้างความปรองดองของคู่ขัดแย้งตลอดจนทำให้คู่ขัดแย้งมองเห็นทางเลือกในการออกแบบการอยู่ร่วมกันได้ในท้ายที่สุด

หลายประเทศที่เคยประสบกับปัญหาความขัดแย้งจนนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงมักจะนำกระบวนการในหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) มาใช้จัดการกับความรุนแรงเกือบทั้งสิ้นซึ่งวิธีการตามหลักความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านนั้นมีหลายวิธีการขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ จะเลือกใช้วิธีการที่มุ่งเน้นไปในทิศทางใด โดยในปัจจุบันถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการและทำให้สาธารณชนได้รับรู้ความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตของประเทศตนทั้งนี้ หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจนก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่า ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งและความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนรัฐพึงมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการดังต่อไปนี้ (Hayner, 2011)

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง (Truth Commission)

การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเป็นการค้นหาความจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาแล้วซึ่งหลายประเทศจะทำโดยการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ค้นหาความจริงว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นและวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นขึ้นด้วยตลอดจนมีหน้าที่วิเคราะห์ด้วยว่าหน่วยงานองค์กรหรือผู้ใดควรจะมี ความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรวมทั้งอาจมีอำนาจในการนำข้อเท็จจริงที่ค้นพบนั้นส่งฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีต่อไปตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อเสนอมาตรการในการเยียวยาผู้เสียหายเป็นต้น

2. การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (Trial)

การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษในกรณีที่ได้พิสูจน์แล้วว่าผู้กระทำความผิดนั้นได้กระทำความผิดจริงภายใต้เงื่อนไขว่าการดำเนินการทางคดีดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นธรรมและชอบด้วยหลักนิติธรรมมิใช่เป็นการตั้งศาลหรือกระบวนการดำเนินคดีแบบพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะ

3. การเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ (Reparation)

การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้แก่การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาทางวัตถุได้แก่การชดเชยด้วยเงินสิ่งของหรือการเยียวยาทางจิตใจรวมไปถึงการฟื้นฟูศักดิ์ศรีของผู้ได้รับผลกระทบโดยการทำให้สังคมได้ตระหนักรู้ถึงความมีตัวตนอยู่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

4. การนิรโทษกรรม (Amnesties)

การนิรโทษกรรมหมายถึง การที่กฎหมายถือว่าการกระทำบางอย่างซึ่งที่จริงแล้วเป็นความผิดนั้นไม่เป็นความผิดส่งผลให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษอย่างไรก็ตามการนำหลักนิร

โทษกรรมมาใช้จัดการกับปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งเป็นวิธีการที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยกลุ่มที่เห็นด้วยกับการนำโทษกรรมมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งเห็นว่าการนิรโทษกรรมถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการจัดการกับความขัดแย้งเนื่องจากการดำเนินคดีอาจทำให้อีกฝ่ายเกิดความไม่พอใจและกลับมาแก้แค้นได้เมื่อถึงคราวของตนเอง ในขณะที่กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการนำโทษกรรมมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งให้เหตุผลว่าการนิรโทษกรรมเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและเป็นการทำลายหลักนิติธรรม อีกทั้งยังเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการกระทำผิดก็ไม่ต้องรับโทษอยู่นั่นเองซึ่งส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหรืออาจมีการเลียนแบบเกิดขึ้นในอนาคตแล้วคาดหวังการนิรโทษกรรมและท้ายที่สุดจะไม่ได้ทำให้สังคมเกิดการเรียนรู้และจดจำบทเรียนจากความสูญเสียที่ผ่านมา (Olsen et al., 2010)

5. การห้ามมิให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าดำรงตำแหน่งในราชการตลอดจนปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Lustration Policies)

กลไกดังกล่าวนี้เป็นการห้ามบุคคลไม่ให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือปลดเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากเคยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาก่อนซึ่งในต่างประเทศอาจเป็นการปลดหรือห้ามบุคคลไม่ให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะกลุ่มเช่นกลุ่มที่เคยเป็นนาซีซึ่งเคยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้น (Olsen et al., 2010)

6. การจัดการกับความทรงจำ (Construction of Memory Project)

การจัดการกับความทรงจำเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้สังคมได้ยอมรับและตระหนักรู้ถึงความรุนแรงที่ผ่านมาเพื่อให้สังคมเกิดจิตสำนึกเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงซ้ำอีก (สถาบันพระปกเกล้า, 2556) ทั้งนี้การจัดการกับความทรงจำอาจทำในรูปแบบสื่อเช่นนิทรรศการพิพิธภัณฑ์หนังสือเชิงประวัติศาสตร์หรือสารคดีก็ได้

7. การปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform)

การปฏิรูปเชิงสถาบันเป็นการปฏิรูปสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงซ้ำอีกหรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิมนุษยชน (Olsen et al., 2010)

ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้นำเสนอไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ เดือนกรกฎาคม 2553 ถึงเดือนกรกฎาคม 2555 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการสร้างความปรองดองแห่งชาติเช่นกัน (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), 2555)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ และผู้ติดตามปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยอย่างใกล้ชิดทำให้เห็นมุมมองต่อประเด็นที่ทำการศึกษาคือ

ประเด็นที่ 1: การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองมีลักษณะอย่างไรและครอบคลุมถึงการกระทำใด

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความหมายของการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองไว้กว้างๆ ว่า การกระทำที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองหรือต้องการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองทั้งนี้จะไม่รวมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นจากการถูกจ้างวานหรือว่าจ้างให้มาก่อนความรุนแรงในทุกกรณีแม้การกระทำดังกล่าวนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับเป้าหมายทางการเมืองก็ตาม

อย่างไรก็ตามมีบางส่วนที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการนิยามที่ชัดเจนก็ได้เพียงแต่ขอให้ทำความเข้าใจที่ไปที่มาของเหตุการณ์ให้ชัดเจนในขณะที่อีกส่วนหนึ่งก็ตั้งข้อสังเกตว่าการจะพิจารณาแยกแยะถึงเหตุจูงใจทางการเมืองออกจากประโยชน์ส่วนตัวอย่างชัดเจนนั้น น่าจะเป็นเรื่องที่ทำหายพอสมควรซึ่งหลักเกณฑ์ที่อาจจะช่วยให้สามารถแยกแยะได้นั้นคือการพิจารณาลักษณะของการกระทำซึ่งเป็นรูปธรรมที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนกว่าความคิดที่เป็นเพียงนามธรรม

ประเด็นที่ 2: การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองลักษณะใดที่อาจเข้าข่ายการได้รับนิรโทษกรรมและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาควรเป็นเช่นไร

ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดไม่เห็นด้วยหากจะมีการนิรโทษกรรมแบบเหมารวมแก่ทุกคนและทุกการกระทำที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของความขัดแย้งทางการเมืองเนื่องจากแต่ละช่วงเวลาและเหตุการณ์มีลักษณะของการกระทำมูลเหตุจูงใจเจตนา รวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่แตกต่างกันไปจึงเห็นควรที่จะมีการจำแนกและคัดกรองประเภทของการกระทำตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำและผลที่เกิดขึ้นให้มีความชัดเจนว่ากรณีใดควรได้รับการนิรโทษกรรมและกรณีใดไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรม

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอแนวพิจารณาในการคัดกรองว่าผู้ใดและการกระทำลักษณะใดที่อาจเข้าข่ายได้รับการนิรโทษกรรมต้องพิจารณารวมถึงความร้ายแรงของการกระทำประเภทของคดีและตัวบุคคลผู้กระทำการ

ประเด็นที่ 3: กลไกที่ควรใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรม

เมื่อกล่าวถึงกลไกที่ควรใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรมนั้นผู้ให้สัมภาษณ์ต่างมีความเห็นที่หลากหลายซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. การใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมปกติ

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเสนอให้ใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในกระบวนการยุติธรรมปกติโดยไม่จำเป็นต้องตั้งกรรมการพิเศษหากพบว่ามีกรณีกระทำผิดแต่วินิจฉัยได้ว่าเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองก็ให้ใช้กระบวนการขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายปกติที่เปิดช่องให้ที่สำคัญคือกระบวนการยุติธรรมปกตินี้จะต้องไม่ล่าช้าหรือไม่รวบรัดตัดตอนจนเกินไป

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ใช้กลไกปกติในการพิจารณานั้นมีผู้ตั้งข้อกังวลว่าจะได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ หรือไม่เนื่องจากมีบางฝ่ายที่อาจตั้งข้อสงสัยต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่

2. การใช้กลไกพิเศษดังเช่นมาตรา 44

ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้กลไกพิเศษดังเช่นมาตรา 44 ในการนิรโทษกรรมเนื่องจากถือว่าเป็นกฎหมายที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและรวดเร็วไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนทางราชการที่ยุ่งยากและซับซ้อนโดยอาจเริ่มต้นแสดงความจริงจั่งและจริงใจที่จะสร้างความปรองดองด้วยการปล่อยนักโทษทางการเมืองในเบื้องต้นซึ่งไม่จำเป็นต้องปล่อยพร้อมกันทั้งหมดในทันทีแต่อาจเริ่มต้นจากคดีที่ไม่ร้ายแรงหรือหากกังวลว่าจะถูกต่อต้านจากบางฝ่ายก็ให้เริ่มต้นจากการให้บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่สามารถประกันตัวออกมาสู่คดีได้ หากกลัวการหลบหนีคดีก็สามารถใช้มาตรการควบคุมนอกเรือนจำได้

ทั้งนี้ เจตจำนงทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดทั้งหมดเนื่องจากการปรองดองจะทำได้ด้วยวิถีทางการเมืองไม่ใช่ด้วยตัวบทกฎหมาย

3. การตั้งกลไกพิเศษเพื่อคัดกรองและพิจารณาคดีที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเสนอว่าหากเป็นกรณีที่ไม่เข้าข่ายได้รับการนิรโทษกรรมชัดเจนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ให้คดีเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติหากเป็นกรณีนี้อาจเข้าข่ายต้องพิจารณาให้ตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่คัดกรองและพิจารณาคดีเช่นในรูปแบบของศาลพิเศษเฉพาะกิจ (Tribunal) หรือคณะกรรมการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติเนื่องจากภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ว่าเอื้อประโยชน์หรือมีอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ทั้งนี้การกำหนดคุณสมบัติและจำนวนของคณะกรรมการหรือผู้ที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการดังกล่าวนี้ควรมีความเชื่อมโยงกับประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสัดส่วนและระดับอำนาจต่อรองที่สมดุลกันโดยคณะกรรมการชุดนี้จะต้องมีกรอบการทำงานและกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจนซึ่งไม่ควรเกินห้าปี

องค์ความรู้จากการวิจัย

ในการกำหนดแนวทางเพื่อสร้างความปรองดองจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยนับแต่ในอดีตมักดำเนินการด้วยการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมานิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดในการชุมนุมทางการเมืองทั้งหมดทุกกรณีโดยมีเงื่อนไขจำกัดเฉพาะแค่ช่วงเวลาในการกระทำความผิดเท่านั้นซึ่งมักจะกำหนดเป็นช่วงเวลาเริ่มตั้งแต่มีการชุมนุมจนถึงการสิ้นสุดการชุมนุม (ณวัฒน์ ศรีปัดดา, 2556)

อย่างไรก็ตามการกำหนดการนิรโทษกรรมในลักษณะดังกล่าวโดยการให้เหตุผลว่าเป็นไปเพื่อการสร้างความปรองดองนั้นไม่สามารถใช้ในปัจจุบันได้เสียทีเดียวเนื่องจากก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ มีการชุมนุมของมวลชนและมีคำถามต่อความยุติธรรมของผู้เสียหายและการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายในกรณีที่ว่าบุคคลเหล่านั้นไม่มีความผิดแล้วอีกทั้งการกระทำความผิดบางประการในเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองนั้นเป็นความผิดต่อชีวิตหรือการกระทำความผิดในช่วงเวลาดังกล่าวในขณะที่มีการชุมนุมอาจไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองเลยก็เป็นได้

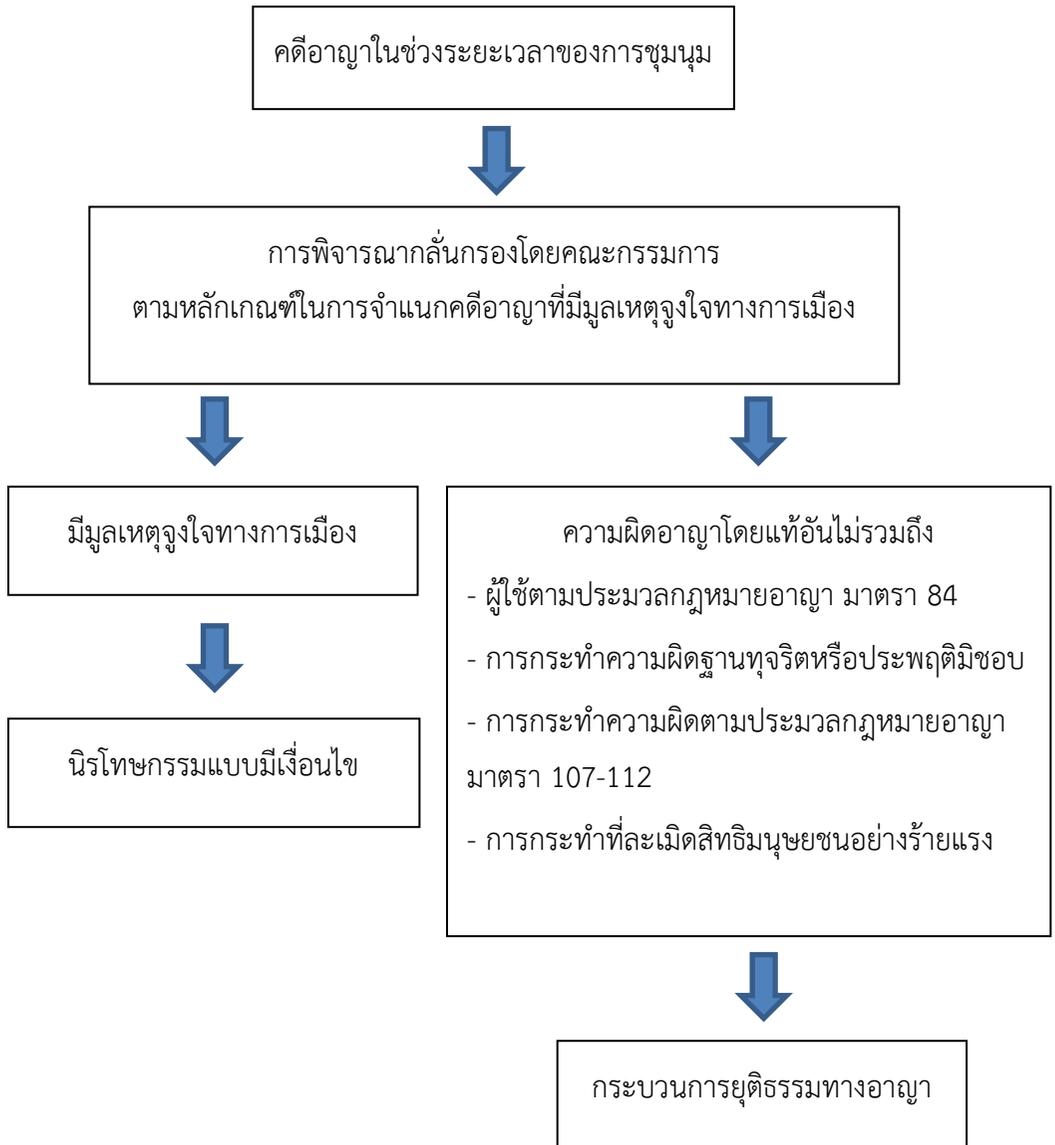
เมื่อพิจารณาถึงการนิรโทษกรรมในระดับสากล พบว่ายังมีการนิรโทษกรรมที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายขององค์การสหประชาชาติซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ ได้แก่

(1) การนิรโทษกรรมที่ส่งผลให้บุคคลที่จะต้องถูกดำเนินคดีอันเนื่องมาจากต้องรับผิดชอบต่อคดีอาชญากรรมสงครามการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรือผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงซึ่งรวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศในบางกรณีหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดี

(2) การนิรโทษกรรมที่นำเอาสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการชดเชยของเหยื่อมาเป็นเครื่องมือในการต่อรอง เช่น การนิรโทษกรรมแลกกับการเยียวยาเหยื่อ เป็นต้น

(3) การนิรโทษกรรมที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเหยื่อและสังคมในการรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นการกำหนดให้มีการนิรโทษกรรมหรือการกำหนดให้ใช้กระบวนการยุติธรรมแบบพิเศษเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในช่วงเวลาที่มีการชุมนุมจึงจำเป็นต้องคัดกรองเฉพาะแต่ผู้ที่กระทำความผิดเนื่องจากมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองโดยจะต้องพิจารณาความร้ายแรงของการกระทำความผิดและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย



ภาพที่ 1 การอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อเสริมสร้างบรรยากาศแห่งความเอื้ออาทรกันของสังคมภายใต้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านในส่วนของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการกำหนดนิยามของคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ดังนี้

1. ปรากฏหมายอำนาจความยุติธรรมที่มีลักษณะเฉพาะและเหมาะสมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหาย โดยไม่บิดเบือนหรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ หรือเป็นการนิรโทษกรรมความผิดอาญาที่ได้กระทำในช่วงระยะเวลาแห่งความรุนแรงแบบเหมารวม

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองเพื่อเข้าสู่กลไกในการพิจารณาที่ต่างจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติต้องพิจารณาถึงสาเหตุแห่งการกระทำความผิดว่ามาจากมูลเหตุจูงใจทางการเมืองโดยแท้จริงหรือไม่ และผู้ที่กระทำความผิดโดยอาศัยการใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเป็นไปในทางที่มีชอบหรือไม่

3. ในกฎหมายดังกล่าว ให้นิยามของ “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” หมายความว่า “สาเหตุของการกระทำความผิดอาญาที่สืบเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการแสดงออกทางการเมืองหรือมีเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งได้กระทำตั้งแต่.... ถึงที่มีการชุมนุมทางการเมืองทั้งที่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกทางการเมืองโดยชอบ และมีการชุมนุมทางการเมืองที่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้”

4. กำหนดข้อยกเว้นว่า การกระทำความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองต้องไม่รวมถึงกรณีดังนี้

- 1) ผู้ใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84 ที่นำมาสู่การกระทำความผิดอาญาหรือเหตุการณ์ความรุนแรง
- 2) การกระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
- 3) การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 107 ถึงมาตรา 112
- 4) การกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ผู้เขียนเชื่อว่า การมีกฎหมายในการอำนาจความยุติธรรมที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านโดยกำหนดนิยามของคำว่า “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ให้ชัดเจนจะเป็นจุดเริ่มต้นแห่งกระบวนการสร้างสังคมให้สันติสุขเพื่อจะทำให้ประเทศชาติกลับสู่ความสงบสุข เรียบร้อย มีความสมัครสมานสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). กรกฎาคม 2553 - กรกฎาคม 2555*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2556). *รายงานการวิจัยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สภาพัฒนาการเมือง. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 15: แนวทางการสร้างความปรองดอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ณวัฒน์ ศรีปัดถา. (2556). ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(1), 57-91.
- Bloomfield, D. (2003). *Reconciliation: An Introduction in Reconciliation after Violent Conflicts: A Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Hayner, P.B. (2011). *Unspeakable truths: Transitional justice and the challenge of truth commissions*. New York: Routledge.
- Mohammed, A. (2001). *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*. Maryland: Lexington Books.
- Olsen, T.D., et al. (2010). *Transitional Justice in Balance: Comparing processes, weighing efficacy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.