



## ที่มาและวัตถุประสงค์ในการวิจัย

เราอาจจะเคยได้ยินว่าในช่วงที่เกิดปรากฏการณ์ความรุนแรงทางการเมือง พ.ศ. 2549 – 2553 และดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกใน พ.ศ. 2557 นั้น ได้มีความพยายามในการสร้างความปรองดองหลายครั้ง และมีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในชาติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2557 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดอง โดยเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ 5 ฉบับ ร่างกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในการชุมนุมทางการเมือง หรือผู้ที่ถูกจำคุก เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองรวม 2 ฉบับ และยังมีการเสนอในรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ฉบับ อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างกฎหมายและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความปรองดองนั้น ส่งผลให้หลาย ๆ คน ตั้งคำถามว่า **“กฎหมายจะเกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองได้อย่างไร”** และอาจนำไปสู่การตั้งคำถามต่อมาว่า **“ถ้าออกกฎหมายแล้วจะช่วยสร้างความปรองดองได้หรือไม่?”**

จริง ๆ แล้ว กฎหมายมีความสำคัญในฐานะเป็น **“เครื่องมือ”** หรือ **“กลไก”** เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ นั่นคือ จะต้องมีกำหนดเป้าหมายหรือผลลัพธ์ รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดก่อนว่าวิธีการที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์นั้นคืออะไร จากนั้น จึงนำวิธีการเหล่านั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดสภาพบังคับที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเล่มนี้จึงกล่าวถึงกระบวนการในการสร้างความปรองดอง ทั้งหลักการสร้างความปรองดองและกระบวนการใน **“ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” (Transitional Justice)** และจากนั้นจึงศึกษาการบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศซึ่งมีการนำกระบวนการเหล่านั้นมาบัญญัติเป็นกติกาที่ชัดเจนในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อถอดบทเรียนสำหรับการตรากฎหมายดังกล่าวในประเทศไทย

- ชื่อเรื่อง :** กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษาในต่างประเทศ
- นักวิจัย :** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ
- เรียบเรียง :** นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร
- ISBN :** 978-974-449-986-8
- จำนวนหน้า :** 154 หน้า
- จัดพิมพ์โดย :** สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา , สถาบันพระปกเกล้า
- ปีที่พิมพ์ :** 2560



QR CODE  
OFFICIAL LINE  
เพื่อขอใช้บริการ  
สิ่งพิมพ์



QR CODE  
LINK หนังสือ

## หลักในการสร้างความปรองดอง และ ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ในการสร้างความปรองดองให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ

**1** ประการแรก เป็นหลักการด้านกระบวนการในการสร้างความปรองดอง นั่นคือ การออกแบบกระบวนการเพื่อยุติความขัดแย้งนั้นจะต้องประกอบด้วย กระบวนการหลาย ๆ กระบวนการ จะอาศัยกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงกระบวนการเดียวไม่ได้ เช่น การลงโทษผู้กระทำความผิด แต่เพียงอย่างเดียว ก็อาจจะยุติธรรมสำหรับผู้เสียหาย แต่ก็ไม่ได้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข้าใจ หรือเรียนรู้และไม่กระทำความผิดซ้ำ หรือ ถ้าหากเลือกที่จะ “ยกโทษ” หรือที่ทางกฎหมายเรียกว่า “นิรโทษกรรม” ให้แก่ผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว ก็อาจจะทำให้ผู้เสียหายรู้สึกไม่ยุติธรรม ซ้ำยังไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้เกิดการเรียนรู้ใด ๆ อีกด้วย ที่สำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการสร้างความปรองดองนั้น **จะต้องวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกัน** และความปรองดอง จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ “ความต้องการพื้นฐานของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่ายได้รับการตอบสนอง” นั้นเอง

**2** ประการที่สอง ในการสร้างความปรองดองเป็นหลักการเกี่ยวกับเงื่อนไขของคู่ขัดแย้ง กล่าวคือ คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะต้องสมัครใจหันหน้ามารับรู้การกระทำของตนเอง ซึ่งตำราวิชาการบางเล่มใช้คำว่า “self-critique” อันอาจแปลได้ว่าหมายถึง การ “วิจารณ์ตนเอง” นั้นเอง เมื่อคู่ขัดแย้งยอมหันหน้ามารับรู้การกระทำของตนเอง รวมถึงการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้นแล้ว คู่ขัดแย้งจะต้องเข้าใจและยอมรับร่วมกันด้วยว่าในสังคมนั้นทุกคนจำเป็นจะต้องอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งการมองเห็นร่วมกันนี้ จะช่วยให้คู่ขัดแย้งสามารถพัฒนาทัศนคติในการปรองดอง และสามารถเห็นทางเลือกในการออกแบบการอยู่ร่วมกันได้ในท้ายที่สุด

เมื่อเราทราบหลักการสำคัญในการสร้างความปรองดองแล้ว ประเด็นต่อมาที่จะต้องคำนึงถึงคือ **“กระบวนการในการสร้างความปรองดอง”** นั้น ประกอบด้วยกระบวนการอะไรบ้าง โดยกระบวนการสร้างความปรองดองนี้จะถูกรวมเรียกว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” (Transitional Justice) โดยคำนี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 80 - 90 ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศในทวีปอเมริกาใต้ต้องพบกับการยึดอำนาจและปกครองโดยรัฐบาลทหาร และยังมีการปราบปรามผู้ที่ไม่เห็นด้วยโดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การทำให้สาบสูญ การสังหารหมู่ หรือการทรมาน ฯลฯ และเมื่อรัฐบาลทหารได้ผ่านไปและได้รัฐบาลพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตยมา จึงมีการเรียกร้องให้ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น

ดังนั้น ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน จึงไม่ได้หมายถึง ความยุติธรรมในรูปแบบพิเศษที่จะเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นกระบวนการจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ โดยกระบวนการสร้างความปรองดองตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ประกอบด้วย

1

**การแสวงหาข้อเท็จจริง**

ซึ่งเป็นการค้นหาความจริงว่า ในช่วงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง และความจริงเป็นอย่างไร

2

**การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด**

เป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวน และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทั้งนี้กระบวนการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น จะต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นธรรม และชอบด้วยหลักนิติธรรม ไม่ใช่ตั้งศาลเฉพาะหรือกระบวนการพิเศษมาเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด

3

**การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ**

ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงให้สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ โดยมีทั้งการเยียวยาทางวัตถุ เช่น การชดเชยด้วยเงินหรือสิ่งของและการเยียวยาทางจิตใจ ซึ่งก็คือ การทำให้สังคมได้รับรู้และตระหนักถึงความมีตัวตนของผู้ได้รับผลกระทบ

4

**การนิรโทษกรรม**

เป็นกรณีที่กฎหมายได้ถือว่าการกระทำบางอย่างซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นความผิดนั้น ไม่เป็นความผิด ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษ ทั้งนี้ การนำเรื่องการนิรโทษกรรมมาใช้ในการสร้างความปรองดองนั้น จะต้องใช้อย่างระมัดระวังและจำกัด และควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการนิรโทษกรรมด้วย

5

**การห้ามบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เข้าดำรงตำแหน่งราชการ หรือปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกจากตำแหน่ง**

6

**การจัดการกับความทรงจำ**

เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้สังคมยอมรับและตระหนักถึงความรุนแรงที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดจิตสำนึกและไม่ทำรุนแรงซ้ำอีก

7

**การปฏิรูปเชิงสถาบัน**

ในกรณีที่สถาบันทางการเมืองหรือสถาบันอื่น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน

## การถอดบทเรียน จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย เรื่องการสร้างความปรองดอง ในต่างประเทศ

1

**การเยียวยา  
ผู้ได้รับผลกระทบ**

เมื่อเราทราบถึงกระบวนการในการจัดการกับความขัดแย้งและสร้างความปรองดองตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแล้ว คณะผู้วิจัยก็ได้ศึกษาบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองของทุกประเทศที่เคยบัญญัติเรื่องนี้มา และสามารถถอดบทเรียนได้ ดังนี้

กฎหมายแทบทุกประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าขอบเขตของคำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” หรือ “เหยื่อ” (Victim) นั้นหมายถึงใครบ้างและครอบคลุมถึงผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อม (เช่น ญาติของผู้เสียหาย) มากน้อยเพียงใด หรือ ผู้ที่มีส่วนในการกระทำความผิดแต่ได้รับความเสียหายเช่นกัน จะถูกเรียกว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” ที่จะมีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือไม่ เป็นต้น และที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมายเรื่องนี้ของแทบทุกประเทศ จะกำหนดมาตรการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้ทั้งการเยียวยาระยะสั้น และระยะยาว รวมถึงการเยียวยาทางจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบด้วย เช่น การทำให้ผู้เสียหายรู้ว่าตนเองมีตัวตนในสังคม ซึ่งถือเป็นการฟื้นฟูเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อด้วย



สรุป : นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร



ออกแบบ : นายรัชชต์ดลธ์ รัตนวิเชียร

## 2

### การบัญญัติเกี่ยวกับการค้นหาความจริง

กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองทุกประเทศ จะเริ่มต้นด้วยการค้นหาความจริง ว่าในช่วงที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น แท้จริงแล้วเกิดอะไรขึ้นบ้าง มีการกระทำความผิดใดบ้าง และมีผู้ได้รับผลกระทบมากมายเพียงใด โดยมักจะบัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและกำหนดคุณสมบัติ ให้กรรมการค้นหาความจริงนั้นมีความเป็นกลาง ตลอดจนพยายามสร้างกลไกการทำงานให้เป็นอิสระ ทั้งในเรื่องงบประมาณ และการมีฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง และมักจะมีการกำหนดช่วงเวลาที่จะต้องค้นหาความจริงอย่างชัดเจนที่สำคัญ ปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จของคณะกรรมการค้นหาความจริง คือ ความจริงใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการค้นหาความจริง กล่าวคือในบางประเทศ แม้ว่าคณะกรรมการค้นหาความจริงจะทำอย่างเข้มแข็ง แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุน (ซึ่งอาจเป็นเพราะตนเองเป็นคู่ขัดแย้งเอง) การทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้ที่สำคัญ กรรมการค้นหาความจริงจะต้องไม่ใช่คนที่มาจากองค์กรที่ถูกมองว่าเป็นหนึ่งในคู่ขัดแย้งเพราะจะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

หลายประเทศจะกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจเสนอแนวทางในการปฏิรูปการเมือง การเสริมสร้างความปรองดอง และการจัดการกับความทรงจำด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการถอดบทเรียน และและป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นซ้ำอีก

## 3

### การปฏิรูปการเมือง การเสริมสร้างความปรองดอง และการจัดการกับความทรงจำ

มีอยู่ด้วยกัน 2 วิธี คือ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว แทบทุกประเทศก็จะกำหนดกระบวนการนี้ไว้ นั่นคือ ทันทีที่คณะกรรมการค้นหาความจริงได้ค้นหาความจริงเสร็จสิ้นแล้ว และพบว่าผู้กระทำความผิด ก็อาจจะกำหนดให้ส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ความขัดแย้งได้เกิดขึ้นเนื่องจากความเห็นต่างทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้บางประเทศกำหนดให้ผู้กระทำความผิดได้รับการนิรโทษกรรม ทั้งนี้ แทบทุกประเทศจะกำหนดให้การนิรโทษกรรมที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศและนโยบาย ขององค์กรสหประชาชาติ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้โดยการกระทำความผิดที่ไม่อาจนิรโทษกรรมได้ และเงื่อนไขการนิรโทษกรรมที่ไม่อาจทำได้ ได้แก่

## 4

### การจัดการกับผู้กระทำความผิด

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติผู้กระทำความผิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และการล่วงละเมิดทางเพศในบางกรณี

การนิรโทษกรรมโดยเอสิทธิในการได้รับการเยียวยาของเหยื่อมาเป็นเครื่องมือต่อรอง

การนิรโทษกรรมที่มีผลเป็นการจัดสิทธิของเหยื่อและประชาชนในการรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรมมักจะถูกกำหนดว่าต้องเป็นการกระทำความผิดที่มี “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ดังนั้น ถ้าหากผู้กระทำความผิดกระทำความผิดโดยมีเจตนาชั่วร้ายปราศจากมูลเหตุจูงใจทางการเมือง แม้จะกระทำความผิดในเหตุการณ์ที่เกิดจากความขัดแย้ง ก็จะไม่ได้รับการนิรโทษกรรม