

อนุญาตตุลาการปกครอง

โดย

นายแพทย์ บุรณชัย สมุทรักษ์
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร
บริษัท AV Studio

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 57
ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2557 - 2558

บทคัดย่อ

เรื่อง อนุญาโตตุลาการปรองดอง

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นพ.บุรณัชย์ สมุทรักษ์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 57

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการในอดีต และปัจจุบัน ในการสร้างความปรองดองในชาติ และถอดบทเรียนความสำเร็จ และล้มเหลวในการคลี่คลาย สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมือง และเสนอแนวทางในการจัดตั้งองค์กรโดยอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญ อันมีภารกิจเฉพาะในการสร้างความปรองดองในชาติ โดยขอบเขตของการวิจัยนั้นได้ ศึกษารูปแบบ และกระบวนการ ในการสร้างความปรองดองในสังคม และกลไกในการจัดตั้งองค์กร เฉพาะตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และ ลักษณะของการสร้างความปรองดองในประเทศและแนวทางที่สัมฤทธิ์ผลในต่างประเทศโดยเน้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและสาเหตุของความล้มเหลว เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ภายใต้ เงื่อนไข และบริบทของการเมือง และสังคมไทยประโยชน์มีกลไก และองค์กรถาวรที่สามารถ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและความรุนแรงโดยไม่ต้องอาศัยการปฏิวัติรัฐประหารความ ขัดแย้งที่ผ่านมาในแต่ละครั้งมีลักษณะที่วิกฤตมากขึ้นตามลำดับ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะมีกลไกที่ สามารถใช้งานได้ในภาวะวิกฤต ได้แก่ กลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ และหลักประกันในเรื่องการ รักษาความปลอดภัยจากความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ควรที่จะสามารถตอบสนองต่อ เหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่ ดำเนินการโดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับโดยรัฐธรรมนูญที่ใช้เมื่อจำเป็น จริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ ตรวจสอบได้ และถือหลักความรับผิดชอบต่อ ประชาชนเป็นหลัก รัฐเป็นรอง จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งใน สังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราว หยุดการใช้ รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้อองคาพยพแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย โดยแท้ที่จริงแล้วกลไกและอำนาจที่จำเป็นในการ ยุติหรือป้องกันความรุนแรงนั้น สามารถใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการพิเศษ และการคุ้มครอง ประชาชน ซึ่งผู้วิจัยเรียกกลไกนี้ว่า อนุญาโตตุลาการปรองดองภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไก เทียบเคียงได้กับการสร้างสันติภาพในรัฐที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงที่เป็นสากล

คำนำ

ในฐานะคณะเจรจาระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งทางการเมืองได้เห็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลให้กระบวนการเจรจาประสบความสำเร็จอันมีสาเหตุหลักเกิดจากการขาดองค์กรและกลไกอันที่เป็นที่ยอมรับในเรื่องของความเป็นกลาง เมื่อเกิดความรุนแรงในช่วงที่ผ่านมารัฐไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียล้มตายลงของประชาชนทุกฝ่าย

การศึกษานี้มุ่งให้ความสำคัญต่อกลไกและกระบวนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทั้งโดยการเจรจาโดยตรงระหว่าง 2 ฝ่าย การแสดงเจตจำนงของกลุ่มขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือกระบวนการที่ให้นักกลางเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สร้างพื้นที่ในการปรึกษาหารือ กำหนดรูปแบบของการเจรจา ไปจนถึงหาทางออกเชิงโครงสร้างของประเทศ ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน และคลี่คลายสถานการณ์ไม่ให้ความขัดแย้ง เคลื่อนตัวสู่ความรุนแรง ภาวะอนาธิปไตย รัฐที่ล้มเหลว หรือสงครามกลางเมือง ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายกลไกเฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างการร่างอยู่ในขณะนี้ ให้สามารถรักษาชาติ บ้านเมือง อันเป็นที่รักของเราทุกคน เพื่อส่งมอบให้ลูก หลาน และคนรุ่นใหม่ ได้มีความภูมิใจที่ได้เกิดมาบนแผ่นดินนี้

(บุรณชัย สมุทรักษ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
บทที่ 2 แนวคิดละทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
ทฤษฎี และแนวคิด ความขัดแย้ง และการสร้างความปรองดอง	5
วงจรความขัดแย้ง	5
ประเภทของความขัดแย้ง	6
กระบวนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง	7
การสร้างความปรองดอง	11
การวิเคราะห์ กลไกการแก้ความขัดแย้ง ระบุข้อพิพาท	
และป้องกันความรุนแรง	12
บทที่ 3 ประเทศไทยและความขัดแย้ง	14
ประชาธิปไตยและความขัดแย้ง	14
วิวัฒนาการความขัดแย้งการเมืองไทย	16
วิเคราะห์กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติกับวิกฤตในปัจจุบัน	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
หลักคิดและแนวทางการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการปรองดอง	52
หลักคิดและที่มา	52
กระบวนการอนุญาโตตุลาการกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ	54
ข้อพิจารณาเชิงโครงสร้างและกระบวนการ	56
บทที่ 5	
สรุป และข้อเสนอแนะ	59
สรุป	59
ข้อเสนอแนะ	60
บรรณานุกรม	62
ประวัติย่อผู้วิจัย	65

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	17
3-2 คณะกรรมการสถาบันนิติบัญญัติ	36
3-3 กระบวนการเจรจาตรง	39
3-4 ข้อเสนอของรัฐบาล	41
3-5 คณะกรรมการอิสระ	42
3-6 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาความขัดแย้งจากต่างประเทศ	43
4-1 กระบวนการอนุญาโตตุลาการพิเศษ	53

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1	6
2-2	10
3-1	27
3-1	29
3-1	31
3-1	33
3-1	35
3-1	38
3-1	45
3-1	48
3-1	49
3-1	53

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดี๋ยวนี้เป็นเวลาที่วิกฤตที่สุด ที่สุดในโลก. ฉะนั้นท่านก็มีหน้าที่ ที่จะปฏิบัติ ปรึกษากับ ผู้ที่มีความรู้ เพื่อที่จะเขาเรียกว่าคู่ชาตินั้นแหละ...เดี๋ยวนี้มันยังไม่ได้จม ทำไมคิดถึงที่จะไปคู่ชาติ แต่ ว่าป้องกันไม่ให้จมลงไป แล้วเราจะต้องคู่ชาติจริงๆ แต่ถ้าจมลงไปแล้วคู่ชาติไม่ได้ จมไปแล้ว ฉะนั้น ก็ไปพิจารณา ดูดีๆ ว่าควรจะทำอะไร ถ้าทำได้ ปรึกษาหารือกัน ได้จริงๆ ประชาชนทั้งประเทศ และ ประชาชนทั่วโลกจะอนุโมทนา¹

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ใน โอกาสที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร นำ ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม เฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวลวันอังคาร ที่ 25 เมษายน 2549

วิกฤตที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ตรัสถึงนั้นก็คือวิกฤตการเมืองที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการเลือกตั้งเฟื่องผ่านพ้นไป ในต้นเดือนเมษายน 2549 อาจจะมีวิเคราะห์ถึงสาเหตุของ เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ที่แตกต่างกันได้หลายประการ

ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย ที่ยังไม่สมบูรณ์ที่สร้างกฎเกณฑ์กติกาและ กติกา ในการที่คนซึ่งมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายในสังคม จะสามารถอยู่ร่วมกันได้โดย สงบปราศจากความรุนแรงที่ทำให้หลายฝ่ายได้พยายามที่จะปฏิรูปการเมือง โดยการยกร่าง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายครั้งในอดีต ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆ กัน ในทุกครั้งได้มีการ ศึกษาบทเรียนจากวิธีการความรุนแรงที่เกิดขึ้นก่อนกระบวนการปฏิรูปการเมือง แต่ก็ยังไม่ สามารถสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพได้สำเร็จ ในทางกลับกันประเทศไทย กลับมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่เจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับ ในขณะที่พัฒนาการทางด้านการเมือง กลับถดถอยต่อเนื่อง แม้ว่าทุกฝ่ายในสังคมได้พยายามร่วมกันสร้างความเปลี่ยนแปลง โดยการปฏิรูป การเมืองเพื่อสร้างระบบประชาธิปไตย ที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด เหตุการณ์ ที่นำไปสู่ความรุนแรง

ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดคือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนปี 2540 กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหา การซื้อสิทธิ์ขายเสียง การทุจริตคอร์รัปชันได้ ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้กับประเทศโดยรวม แต่กลับพบว่าในเกือบ 20 ปี หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญปี 2540 ถูกบังคับใช้ ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจนเกิดเหตุการณ์ การเผชิญหน้าระหว่างคนไทยด้วยกันเองในระดับที่เสี่ยงต่อการเคลื่อนไปสู่ภาวะสงครามประชาชนสูงสุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ผู้วิจัยได้เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้มีส่วนร่วมในองค์คณะที่รับมอบภารกิจในการเปิดช่องทางติดต่อสื่อสารทหารเรือรวมทั้งเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองทั้งทางตรงและผ่านคนกลางตลอดจนผ่านองค์กรระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง นับแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีโอกาสรับทราบข้อเรียกร้องจากทุกฝ่าย และได้เห็นถึงความพยายามร่วมกันของกลุ่มขัดแย้งที่มีความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้สถานการณ์เคลื่อนไปสู่ความรุนแรงไม่ประสบผล จึงมีความปรารถนาที่จะได้เห็นกลไกที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถป้องกันวิกฤตทางการเมืองความรุนแรง และสามารถที่จะมีบทบาทในการสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาประชาธิปไตย ให้ เป็นเสาหลักและที่พึ่งแก่สังคมและประชาชนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการในอดีต และปัจจุบันในการสร้างความปรองดองในชาติ และถอดบทเรียนความสำเร็จ และล้มเหลวในการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมือง
2. เพื่อเสนอแนวทางในการจัดตั้งองค์กร โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันมีภารกิจเฉพาะในการสร้างความปรองดองในชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. สถานการณ์ความขัดแย้งข่าวการเมือง ตั้งแต่ปลายปี 2548 จนถึงปลายปี 2558
2. ลำดับ กลไกและกระบวนการในการเปิดช่องทางการหารือเจรจาระหว่าง กลุ่มขัดแย้ง และผ่านคนกลางบุคคล องค์กร ในและนอกประเทศ ตลอดจนการตั้งรูปแบบคณะกรรมการและข้อเสนอ งานศึกษาวิจัย ของสถาบัน ต่างๆ ในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและสร้างความปรองดอง

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นงานวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และกระบวนการ ในการสร้างความปรองดองประเทศและแนวทางที่สัมฤทธิ์ผลในต่างประเทศโดยเน้นที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและสาเหตุของความล้มเหลว เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงภายใต้เงื่อนไข และบริบทของการเมือง และสังคมไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบกระบวนการต่างๆ ในการพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ทั้งในระดับแกนนำ พรรคการเมืองรวมถึงประชาชน และผู้ที่ได้รับผลกระทบ วิเคราะห์ถึงข้อจำกัด และสาเหตุ ของความสำเร็จ หรือล้มเหลว ในการคลี่คลายสถานการณ์และนำเสนอช่องทางออกจากวิกฤตทางการเมืองต่อสังคม
2. ได้ทราบถึงแนวทางในการนำเสนอรูปแบบขององค์กรและกระบวนการ ที่สามารถใช้ในการยุติความรุนแรง และกลไกในการนำความขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการร่วมกันหาทางออก เพื่อสร้างความปรองดองและ นำสังคมกลับสู่แนวทางประชาธิปไตยโดยสันติ

คำจำกัดความ

อนุญาตโตตุลาการปรองดอง	หมายถึง	องค์คณะ ซึ่งตั้งขึ้น ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ ตามกระบวนการ อนุญาตโตตุลาการ มีอำนาจวินิจฉัย ไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท ในคดีทางการเมือง ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ
สัญญาประชาคม(Social Contract)	หมายถึง	ข้อตกลงระหว่าง ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลกับ พลเมืองและเป็นการวางบทบาทการคงอยู่ของ รัฐมิเพื่อการสนองเจตจำนงของประชาชน ซึ่ง สามารถเลือกที่จะให้ หรือไม่ให้อำนาจ ดังกล่าว มีผลทำให้รัฐบาลทำงานเพื่อ ประชาชนหรือ ต้องยอมลงจากอำนาจ

ข้อตกลงร่วมทางสังคม(Social Covenant) หมายถึง	สัตยาบันเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มหลักในสังคมมีกรอบความร่วมมือและวิสัยทัศน์ บนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันว่าสังคมที่มีความปรองดองเป็นหัวใจของรัฐที่เข้มแข็ง
การสร้างชาติ (Nation Building) หมายถึง	กระบวนการสร้างค่านิยมร่วมกัน ที่ทำให้เกิดความรักชาติจิตสาธารณะและการยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎี และแนวคิด ความขัดแย้ง และการสร้างความปรองดอง

ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ความขัดแย้งจำเป็นต่อการอยู่รอด ต่อการจัดสรรทรัพยากร ต่อการแข่งขัน สร้างโอกาสทางเลือกทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองให้แก่สมาชิกในสังคม แต่บางครั้งความขัดแย้งเป็นปัญหา เมื่อนำไปสู่ความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตที่ดี และคุณภาพของการอยู่ร่วมกันในสังคม และเสี่ยงต่อการลุกลามบานปลาย ไปสู่ ภาวะวิกฤตในหลายลักษณะ¹ เช่นความเกลียดชัง การต่อสู้ สงคราม ภาวะอนาธิปไตย และการ ล้มเหลวของรัฐ¹

1. วงจรความขัดแย้ง

LUND (1996) ได้นำเสนอ "วงจรความขัดแย้ง" (Life Cycle of A Conflict) (แผนภาพ ที่ 2-1) พัฒนาการของความขัดแย้งสู่ความรุนแรง และกระบวนการในการยุติความรุนแรงโดยการ วิเคราะห์เหตุการณ์จริง ที่สำคัญคือการจำแนกภาวะระหว่างสันติภาพเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ สันติภาพที่ "เสถียร" (Stable Peace) และสันติภาพที่ "ไม่เสถียร" (Unstable Peace) ภาวะวิกฤต (Crisis) และศึกสงคราม(War)

ในขณะที่ได้จำแนกขั้นตอนการยับยั้งความรุนแรงออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

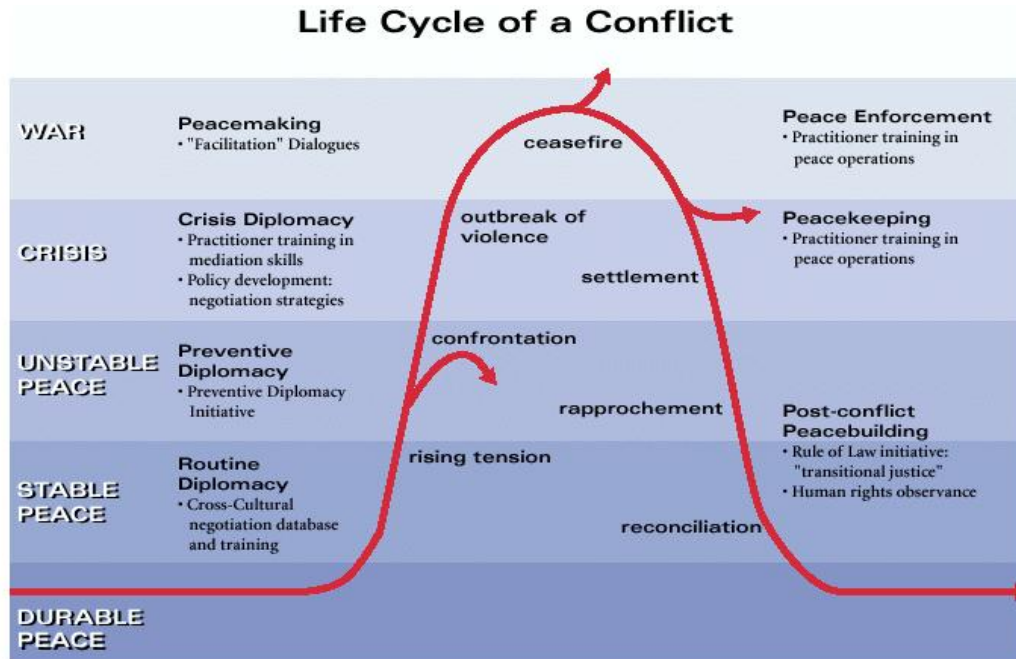
1. การบังคับใช้มาตรการเพื่อความสงบ (Peace Enforcement) เช่น ข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Agreement)

2. การรักษาความสงบ (Peacekeeping) เช่น ข้อตกลง หรือสัญญาสงบศึก (Peace Agreement Accord) หรือโดยกองกำลังภายใน หรือภายนอกที่มีความเป็นกลาง (ตัวอย่างเช่น บทบาทของกองกำลังสหประชาชาติ) และ

3. การสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ด้วยกระบวนการต่างๆ

¹ David Bloomfield and Ben Reilly *Democracy and Deep-Rooted Conflicts : Options for Negotiators* Ch 1 The Changing Nature of Conflict and Conflict Management

แผนภาพที่ 2-1 วงจรความขัดแย้ง



From Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy, by Michael S. Lund (USIP Press, 1996).

2. ประเภทของความขัดแย้ง²

ความขัดแย้งสามารถจำแนกได้หลายวิธี ในมิติของความมั่นคง การแบ่งตามลักษณะกายภาพเป็นที่นิยมจากความสามารถในการเก็บข้อมูลเชิงสถิติ เพื่อวิเคราะห์แนวโน้ม เช่น การพบว่าในทศวรรษที่ผ่านมาความสูญเสียจากภาวะสงครามเกิดขึ้นจากความขัดแย้ง มิได้เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ แต่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในรัฐเป็นส่วนใหญ่

- 2.1 ความขัดแย้งระหว่างรัฐ (Interstate Conflict)
- 2.2 ความขัดแย้งรัฐกับกลุ่มที่อยู่นอกเขตแดน
- 2.3 ความขัดแย้งภายในรัฐ (Intrastate Conflict) ยังแบ่งต่อเป็น
 - 2.3.1 ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับกลุ่มภายใน
 - 2.3.2 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายใน

นอกจากนี้ยังอาจจำแนกระหว่างตามสาเหตุ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ชนชั้น ความเชื่อ ฯลฯ

² Todd Sandler and Keith Harley Handbook of Defense Economics :Vol 2 Defense in a Globalized World ,North-Holland p 690

3. กระบวนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

Kemper³ ได้ศึกษาและได้บทสรุปว่ากลไกที่ใช้ได้ผลจำเป็นจะต้องอาศัยคนกลาง หรือเป็นกระบวนการที่เรียกว่า Mediation คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ยังได้ศึกษาด้วยว่า กลไกดังกล่าวนี้มีการดัดแปลงจากกรณีการทูตที่ในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐ มีการศึกษาถึงสิ่งที่เรียกว่าการทูตแทรกที่ 1 หรือ Track-One Diplomacy ซึ่งหมายถึงการเจรจาหารือระหว่างผู้มีอำนาจจากแต่ละรัฐ เช่น เอกอัครราชทูต รัฐมนตรี หรือผู้นำของรัฐ เป็นต้น เทียบกันกับ Track – Two Diplomacy คือการหารือจากบุคคลที่ซึ่งเป็นที่ยอมรับ แต่อาจไม่ได้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจจากแต่ละรัฐ และดัดแปลงมาใช้กับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก็ได้พบว่ากรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ Track – Two นั้น หรือที่เรียกว่า Track Two Mediation แตกต่างกันกับการที่ใช้คนกลางที่ดำรงตำแหน่งทางปกครองในความขัดแย้งภายในประเทศ พบว่า Track Two Mediation สามารถที่จะมีผลต่อการเฝ้าระวังและป้องกันความขัดแย้งก่อนที่จะนำไปสู่ความรุนแรงได้

การดำเนินการโดยบุคคลที่ 3 ผ่าน Track 1 และ Track 2 Mediation นี้ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการใน 2 ระดับทั้งในส่วนของผู้ที่เป็นคนกลาง และผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย กล่าวคือมีความจำเป็นทั้งในการดึงคู่ขัดแย้ง ซึ่งอาจจะเป็นตัวแทน หรือผู้นำทางการเมือง ทางชนชาติ ทางศาสนา ที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลที่ 3 แต่ขณะเดียวกันก็พบว่า การดำเนินการเฉพาะต่อผู้นำ ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจของกลุ่มนั้น ก็ไม่เพียงพอ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ได้รับผลกระทบอื่นๆ อย่างเช่น ประชาชน ญาติของผู้สูญเสีย หรือผู้ที่ถูกกระทำในลักษณะต่างๆ กัน ได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งในระดับ Track 1 และ Track 2 ต่อไปอีกด้วย โดยได้ทำการศึกษาลงในรายละเอียด ถึงปัจจัยที่ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยแนวที่ 2 นี้ได้ผลในการป้องกันความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ กันของการใช้บุคคลที่ 3 ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

Kemper ยังได้จำแนกแยกแยะรูปแบบของการดำเนินการผ่านบุคคลที่ 3 ออกเป็นหลายระดับ โดยแยกจากระดับของความผูกพันที่ทั้งคู่กรณี และอำนาจของคนกลางมีต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยในระดับต่างๆ กัน โดยได้แยกออกไปเป็นลำดับดังนี้

1. Good Offices หรือกลไกของบุคคลที่ 3 ที่ช่วยเป็นสื่อกลางในการหารือเพื่อนำไปสู่การเจรจา ซึ่งมักจะรวมถึงการดำเนินการขององค์กรระหว่างประเทศ ในกรณีนี้เป็นการทำหน้าที่เปิดช่องทางการสื่อสารระหว่างคู่ขัดแย้งเพื่อที่จะส่งผ่านข้อความและข้อมูล

³ Barbara Kemper *Mediation in Intrastate Conflicts : The Contribution of Track-two Mediation Activities to Prevent Violence in the ACEH Conflict* Vol 88 of INEF-Report, Institut für Entwicklung und Frieden

2. ขั้นตอนของการหารือ หรือ Conciliation ในกรณีนี้คนกลางจะมีบทบาทน้อยกว่าในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มักจะเป็นกระบวนการพยายามให้คู่เจรจาเข้ามาสู่กระบวนการเจรจา

3. ระดับของการประชุมปรึกษาหารือ หรือ Consultation ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยบุคคลที่เป็นกลางในการสื่อและวิเคราะห์ผ่านกระบวนการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหา และอาจจะมีผลลัพธ์คือการมีข้อเสนอแนะทางออกที่ไม่ผูกมัด

4. การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทโดยคนกลาง หรือ Power mediation ส่วนนี้เป็น การขยายบทบาทของคนกลางที่มีเครื่องมือในการใช้เพื่อให้การไกล่เกลี่ยนั้นเกิดขึ้น เครื่องมือนั้น อาจจะเป็นในลักษณะของการใช้อำนาจรัฐเพื่อใช้ในการเป็นอำนาจต่อรอง หรือในการที่จะสื่อถึง สังคมเพื่อที่จะสร้างกระแสกดดันต่อคู่เจรจาเพื่อให้สามารถบรรลุทางออกได้

5. กระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือ Arbitration กระบวนการนี้เป็นกระบวนการ ที่แตกต่างกันกับการไกล่เกลี่ย โดยมีลักษณะที่มีผลในการบังคับใช้และคนกลางนั้นอาจจะเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียทางการเมืองมากกว่า 1 คน แต่สะท้อนคู่เจรจาที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยกระบวนการในการ พิจารณาความและการไกล่เกลี่ยนอกระบบ โดยบุคคลคนกลางนั้นก็จะมีอำนาจในการบังคับใช้ แนวทางผลลัพธ์จากกระบวนการอนุญาโตตุลาการนี้

6. การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ Peacekeeping ซึ่งหมายถึงการใช้บุคลากร ทางความมั่นคงจากองค์กรหรือบุคคลภายนอก และ/หรือ ที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับผลประโยชน์ของคู่ ขัดแย้งในการที่จะบังคับใช้การเจรจาเพื่อหยุดการเผชิญหน้า หยุดยิง และติดตามผลของข้อตกลงใน การเจรจาในลักษณะที่อาจนำไปสู่การตกลงเรื่องสันติภาพ หรือ Peace Agreement หรือ Peace Accord ได้

การใช้กลไกการปรองดองในขณะที่ความขัดแย้งมีการทวีความรุนแรงมากขึ้น (Escalation) Fisher ได้ศึกษาถึงขั้นตอนของการขยายความขัดแย้งทางการเมืองภายในรัฐ และได้แบ่ง ระดับความรุนแรงออกไปเป็น 4 ระดับ โดยใน 4 ระดับนี้ได้ระบุถึงเครื่องมือและกระบวนการที่ เหมาะสมในการที่จะป้องกันความขัดแย้งไม่ให้เกิดการยกระดับ และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด โดย ใน 4 ระดับนี้ประกอบไปด้วย

1. การหารือ หรือ Discussion ความขัดแย้งระดับนี้คู่ขัดแย้งยังคงมองภาพของอีก ฝ่ายหนึ่งในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ที่ยังให้เกียรติกันอยู่ และมีความกังวลร่วมกันในการที่จะ เคลื่อนไหวในลักษณะที่หาทางออกที่เป็นประโยชน์ในทั้ง 2 ฝ่าย ในขั้นตอนนี้ยังเป็นการดำเนินการ ในลักษณะของการหารือ แต่ไม่ถึงขั้นของการเจรจา การดำเนินการโดยคนกลางในลักษณะของการ ขับเคลื่อนการหารือหรือ Conciliation สามารถที่จะนำไปสู่การเจรจาและการบริหารความคิดเห็นที่ แตกต่างกันได้

2. การแบ่งขั้ว หรือ Polarization เป็นขั้นตอนของการเสื่อมลงของความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งนำไปสู่อคติในการมอง และความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยาเริ่มเกิด ในกรณีนี้การประชุมเพื่อปรึกษาหรือ Consultation เป็นเครื่องมือที่นำมา ซึ่งใช้ในการแก้ไขทัศนคติที่เป็นลบอาจจะเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิด หรือมุมมองที่แตกต่างกัน และดำเนินการเพื่อที่จะหยุดการปะทุของอารมณ์ที่เป็นลบ ซึ่งจะทำให้แต่ละคู่ขัดแย้งสามารถที่จะเข้าไปสู่การไกล่เกลี่ย และบรรลุข้อตกลงในที่สุด

3. ขั้นตอนที่เรียกว่า Segregation ก็คือการแตกแยก ในขั้นตอนนี้ความรู้สึกเป็นปัจจัยที่สำคัญโดยควบคู่ไปกันกับความหวาดระแวงและการมองเป็นขั้วบวก คือดี - ขั้ว บวก - ลบ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการที่มีผลผูกพันในระดับที่สูงขึ้น ได้แก่การระงับข้อพิพาทโดยคนกลาง (Power mediation) หรือการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (ถ้ามี) เพื่อที่จะควบคุมความเป็นปฏิกิริยาระหว่างคู่ขัดแย้ง ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการดังกล่าวนั้นก็อาจจะทำให้เกิดการหยุดการเคลื่อนไหวชั่วคราว เพื่อที่จะใช้กระบวนการของประชุมปรึกษาหารือ หรือ Consultation ในการลดทอนความขัดแย้งและทำให้คู่ขัดแย้งนั้นดำเนินการ ไปสู่กระบวนการเจรจา เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงและทางออก

4. ขั้นตอนที่สุดท้าย Destruction (การทำลายล้าง) คู่ขัดแย้งมองกันว่าเป็นสัญลักษณ์ของความชั่วร้าย และมองว่าการต่อสู้ต่อความชั่วร้ายนั้นควรค่าแก่การแลกด้วยชีวิต บางครั้งถึงขั้นที่มองอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายอธรรม หรือเลวร้ายกว่านั้นคือไม่มีความเป็นคนเหลืออยู่ ในจุดนี้แต่ละฝ่ายมองการอยู่รอดของตัวเอง และขอสังคน ซึ่งจะทำให้ความพยายามในการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือเจรจาโดยคนนอกเกือบไม่ได้ผลเลย โดยในขั้นตอนนี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการของการรักษาความสงบเพื่อที่จะหยุดความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นอันดับแรก จึงจะสามารถใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยอื่นๆ ได้ผล ในส่วนนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจของคนกลางที่มีผลบังคับใช้ในระดับต่างๆ กัน ได้แก่ กลไกการระงับข้อพิพาท หรือการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ แต่กระบวนการดังกล่าวเพียงลำพังก็ยังไม่พอ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างพื้นที่ในการประชุมปรึกษาหารืออย่างเข้มข้น ซึ่งอาจจะหมายถึงการเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อที่จะลดเงื่อนไขที่จะเพิ่มความรุนแรง และให้คู่ขัดแย้งนั้น สามารถที่จะถอยและปลดทอนเหตุที่อาจจะกลัมนำไปสู่ความรุนแรงได้

แผนภาพที่ 2-2 กลไกการแก้ความขัดแย้ง ระวังข้อพิพาท และป้องกันความรุนแรง



4. การสร้างความปรองดอง

การสร้างความปรองดองมีเป้าหมายที่การสร้างสังคมที่มีความสามัคคี (Harmonious Society) ที่ซึ่งคนเห็นต่างสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ (Peaceful Coexistence) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปัญหาความขัดแย้งความสงบจะคงอยู่ได้ต้องอาศัยกระบวนการสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ที่กระทำต่อเนื่องกัน และต้องมุ่งไปสู่สาเหตุของความขัดแย้ง และผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งต้องอาศัยเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมที่ควบคู่กัน 2 ลักษณะได้แก่⁴

4.1 ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) เป็นหลักความยุติธรรมในระยะที่ส่งเสริมกลไกความเป็นไปได้ที่จะนำพาสังคมไปสู่สันติภาพ การปรองดอง และความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้สังคมเดินหน้าต่อไปโดยที่เหตุการณ์ความรุนแรงไม่ย้อนกลับมาอีกครั้ง

4.2 กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative Justice) เป็นหลักความยุติธรรมภายหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงให้ความสำคัญกับ การช่วยเหลือ บรรเทาผลร้ายแก่ผู้เสียหาย และกำหนดความยุติธรรมที่ต้องการ มุ่งแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบ มีเป้าหมายอยู่ที่การให้คู่กรณีรู้สึกถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ยุติโดยยอมรับให้ผู้กระทำผิดปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เป็นผู้ที่เคารพกฎหมาย สร้างการเรียนรู้ให้แก่คนในสังคมโดยต่างฝ่ายต่างเข้าใจกันและเป็นการยุติความสัมพันธ์ด้านลบต่อกัน ไม่นำไปสู่ความเป็นศัตรู

โดยกระบวนการยุติธรรมทั้ง 2 ลักษณะนี้อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ ได้แก่

1. คณะกรรมการค้นหาความจริง (Truth Commissions)
2. การลงโทษ
3. การแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในอดีต การยอมรับความจริงที่เกิดขึ้น การเมตตาให้อภัย
4. การนิรโทษกรรมผู้กระทำผิด
5. การเยียวยาชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง
6. การปฏิรูปองค์กรหรือสถาบันที่ยอมรับร่วมกันของสังคม
7. การมองภาพอนาคตของสังคมร่วมกัน⁵

⁴ Kerry Clamp and Jonathan Doak *More than Words: Restorative Justice Concepts in Transitional Justice Settings* International Criminal Law Review 12 (2012) p 242

⁵ ในหลักการแล้วบุคคลที่สามเท่านั้นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำและผู้กระทำผิด ทั้งนี้ ผู้กระทำสามารถให้อภัย หรือเรียกร้องให้ผู้กระทำผิดชดใช้ได้รับการลงโทษ สำหรับผู้กระทำผิดอาจจะยอมรับผิด หรือถูกลงโทษ

ต่อมา Kaplan และ Freeman ได้เสนอในรูปแบบของ Inclusive Transition Framework⁶ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. สัญญาประชาคม(Social Contract) เป็นข้อตกลงระหว่างผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลกับพลเมืองและเป็นการวางบทบาทการคงอยู่ของรัฐมิเพื่อการสนองเจตจำนงของประชาชน ซึ่งสามารถเลือกที่จะให้ หรือไม่ให้อำนาจดังกล่าว มีผลทำให้รัฐบาล ทำงานเพื่อประชาชนหรือ ต้องยอมลงจากอำนาจ

2. ข้อตกลงร่วมทางสังคม (Social Covenant) หมายถึงสัตยาบัน เกิดขึ้นเมื่อกลุ่ม หลักในสังคมมีกรอบ ความร่วมมือและวิสัยทัศน์ บนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันว่าสังคมที่มีความปรองดอง เป็นหัวใจของ รัฐที่เข้มแข็ง

3. การสร้างชาติ (Nation Building) หมายถึงกระบวนการสร้างค่านิยมร่วมกัน ที่ทำให้เกิด ความรักชาติ จิตสาธารณะ และการยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมประกอบไปด้วย 4 ส่วน ได้แก่

3.1 การสร้างอัตลักษณ์ร่วม (National Identity) ซึ่งจะแตกต่างกันตามประวัติศาสตร์ในแต่ละสังคมเช่น เอกราช การมีประชาธิปไตย หรือการรวมชาติ เป็นต้น

3.2 การสร้างสำนึกร่วมของความเป็นชาติ (National Narrative) เกิดขึ้นจากการร่วมมือ ปฏิรูป ผ่านกระบวนการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นภารกิจสำคัญที่รองรับกระบวนการสร้างชาติ

3.3 การลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะทำให้กลุ่มที่เกิดความรู้สึกว่าถูกเลือกปฏิบัติสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ในการผลักดันกระบวนการต่างๆในการร่วมสร้างชาติ

3.4 การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (Trust Building) เป็นการผลักดันโครงการในระดับ เพื่อเปิดช่องในการมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกลุ่มต่างๆที่เคยมีความ แยกยาก โดยการมีส่วนร่วมนี้ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. การวิเคราะห์ กลไกการแก้ความขัดแย้ง ระวังข้อพิพาท และป้องกันความรุนแรง

ในบริบทของปัญหาวิกฤตการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมาการออกแบบรูปแบบของกลไกที่จะเสนอเพื่อป้องกันความรุนแรงและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองต่อไปนั้นจำเป็นที่จะต้องถอดบทเรียนจากกลไกที่ได้เคยใช้ระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองในอดีต โดยจะวิเคราะห์ใน 3 มิติ

⁶ Seth Kaplan and Mark Freeman Inclusive Transition Framework Institute for Integrated Transitions (IFIT)

1. ระดับความรุนแรงในเวลานั้น
 2. กลไกที่ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งเป็นอย่างไร และสอดคล้องหรือเหมาะสมต่อระดับความรุนแรง ณ เวลานั้นหรือไม่
 3. ผลลัพธ์ของกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งจะอาศัยกรอบของการวิเคราะห์ที่ได้กำหนดระดับความรุนแรงออกเป็น 4 ระดับ และกลไกการแก้ไขความขัดแย้ง ออกเป็น 6 ระดับ โดยใช้การดำเนินการผ่านองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีส่วนร่วมในการหาทางออกระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองแยกออกมา (ในฐานะของการช่วยเป็นสื่อกลางหรือ Good Offices) โดยการประเมินผลนั้น Fisher ได้พูดถึงผลของความพยายามในการแก้ไขความขัดแย้งใน 3 ด้าน ได้แก่
 1. รูปแบบของผลลัพธ์ บรรลุข้อตกลง หรือไม่บรรลุข้อตกลง (agreement achieved or not achieved)
 2. สาระของผลลัพธ์ การประนีประนอม หรือ การที่ต่างฝ่ายต่างไม่ละจุดยืน (compromise vs stalemate)
 3. การเพิ่มหรือลดความขัดแย้งภายหลังกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งได้สิ้นสุดลง ซึ่งมีผลในการเลื่อนหรือถอยของสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองด้วย (escalation vs resolution)
-

บทที่ 3

ประเทศไทยและความขัดแย้ง

ประชาธิปไตยและความขัดแย้ง

สังคมประชาธิปไตย มีกลไกที่มีผลต่อการป้องกันและลดความขัดแย้งผ่านกระบวนการเลือกตั้ง หลักประกันทางสิทธิเสรีภาพทั้งของบุคคล กลุ่มและพรรคการเมือง การแสดงออกทางการเมืองทั้งโดยการชุมนุม และผ่านสื่อ มีผลต่อการป้องกันความเสี่ยงจากความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรง

แม้ว่าการเลือกตั้งจะไปเป็นหลักประกันว่าจะสามารถได้ผู้แทนและผู้บริหารที่ดีได้เสมอไป แต่การทำงานที่สัมพันธ์กันของสถาบันประชาธิปไตย (Democratic Institutions) ผ่านกลไกต่างๆ ได้แก่

1. การตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายค้าน การตรวจสอบของสภาผ่านกรรมวิธีการ การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การถอดถอนโดยวุฒิสภา ฯลฯ
2. สถาบันนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ศาลที่เป็นอิสระ อัยการที่เป็นกลาง การบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ
3. องค์กรอิสระ จะเป็นกลไกที่กำกับการใช้อำนาจของรัฐผ่านฝ่ายบริหาร จำกัดขอบเขต ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และของส่วนรวม

นอกจากนี้ระบบประชาธิปไตย ยังเป็นการปกครองระบบเดียวที่สร้างทางเลือกซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถมีการเปลี่ยนแปลง ผ่านกติกาและกลไกการแข่งขันระหว่างประชาชน โดยระบบพรรคการเมือง และที่สำคัญ คือหลักประกันการเปลี่ยนผ่านและถ่ายโอนอำนาจโดยสันติปราศจากความรุนแรง

อย่างไรก็ตามหลักประกันดังกล่าวจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อรัฐเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือมีองค์กรและสถาบันที่เข้มแข็ง และมีวัฒนธรรมการเมืองทั้งของพรรคการเมืองและนักการเมืองที่รับผิดชอบต่อส่วนรวม และยอมรับในกติกาของสังคม

ได้มีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบความเสี่ยงต่ออุบัติการณ์ความรุนแรงทางการเมืองระหว่างสังคมประชาธิปไตย กับระบบเผด็จการ กลับพบว่าทั้งสองระบบกลับมีความเสี่ยงต่อความรุนแรงน้อยกว่าสังคมที่เป็นระบบประชาธิปไตย เพียงบางส่วน (หรือ"ครึ่งใบ") (Anocracy) กลับมี

ความเสี่ยงต่อความรุนแรงสูงกว่าสังคมประชาธิปไตยสมบูรณ์ หรือแม้แต่วาระบบเผด็จการเสียอีกถือเป็นสภาวะรัฐเปราะบาง (Fragile State) หมายถึง รัฐที่มีปัญหาเชิงระบบสามประการ คือ

1. การแบ่งแยกในหมู่ประชากรจาก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากทางการเมือง
2. ความอ่อนแอของการทำงานของสถาบันในระบบประชาธิปไตยเช่นสถาบันยุติธรรมสถาบันนิติบัญญัติและองค์กรต่างๆ
3. ขาดกลไกที่จะประណอมอำนาจ เปิดช่องทางในการหาหรือเพื่อลดความแตกต่างและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง

รัฐเป็นสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มีความเสี่ยงต่อความรุนแรงต่ำเพราะการมีพื้นที่ทางการเมือง และการเปลี่ยนผ่านและถ่ายโอนอำนาจโดยสันติ ในขณะที่ความเสี่ยงในการละเมิดกฎหมายและความสงบเรียบร้อยที่สูง ในระบบเผด็จการก็มีผลต่อการป้องกันความเสี่ยงจากความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงเช่นกัน

สถาบันทหารกับรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทหารกับรัฐเป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ศึกษาในเกือบทุกประเทศ ในสังคมประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทหารกับการเมือง มักจะถูกมองในลักษณะที่ขัดแย้งกัน ที่ชัดเจนที่สุดคือการวิเคราะห์การทำการรัฐประหาร (Coup D'etat) ซึ่งหมายถึงการได้มาซึ่งอำนาจรัฐ โดยกลุ่มคน

ประเทศไทยมีการทำการรัฐประหาร และ ยกวางรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง¹ ในอดีต Huntington² ได้จำแนกการทำการรัฐประหาร เป็น 3 ประเภท

1. Breakthrough coup เกิดในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
2. Arbiter coup กระทำในช่วงการเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม หรือชนชั้นในสังคม
3. Veto coup เป็นการดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองของ "รากหญ้า")

ต่อมา Varol³ นักวิจัยจากมหาวิทยาลัย Harvard ได้ศึกษาปรากฏการณ์รัฐประหารที่นำไปสู่การเลือกตั้งใน ประเทศตุรกี เมื่อ 1960 โปรตุเกส เมื่อ 1974 และ อียิปต์ เมื่อ 2011 ว่ามีลักษณะแตกต่างจากการการรัฐประหารที่สืบทอดอำนาจสู่ระบบเผด็จการ⁴ เป็นการรัฐประหารที่ยึด

¹แม้ว่าจะยังไม่มิงงานวิจัยใดที่วิเคราะห์สาเหตุของปรากฏการณ์นี้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้คำว่าการปฏิวัติ คู่กับ รัฐประหารซึ่งแตกต่างจากบริบทของคำว่า การปฏิวัติ ในต่างประเทศซึ่งหมายถึง การล้มผู้มีอำนาจโดยผู้ถูกปกครอง ดร.ชยอนันต์ และ Trimberger ได้วิเคราะห์แยกการรัฐประหารที่มีลักษณะของการปฏิวัติ โดยยกตัวอย่างใน ญี่ปุ่น ตุรกี อียิปต์ และ เปรู

² Samuel Huntington *Political Order in Changing Societies* Yale University Press 2006

³ Ozan O. Varol . "The Democratic Coup", *Harvard International Law Journal* 53 (2), 2012

อำนาจจากรัฐบาลที่มีลักษณะเผด็จการหรืออำนาจนิยม จะยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่บรรจุนโยบาย โครงสร้างและกลไกที่เห็นควร และนำไปสู่การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

วิวัฒนาการความขัดแย้งการเมืองไทย

1. ความขัดแย้งทางการเมืองในอดีต

กระบวนการยุติความขัดแย้งที่เข้าสู่ความรุนแรงจากวิกฤตการเมืองภายในประเทศที่ผ่านมาในอดีต ไปสามารถแก้ไขได้ด้วยกระบวนการปกติตามรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาเหตุการณ์สำคัญในอดีต 4 ครั้งที่ผ่านมา ได้แก่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 วันที่ 17 พฤษภาคม 2535 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2549 หรือเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติความขัดแย้งและความรุนแรงก่อนที่จะเคลื่อนสู่การความสูญเสียในวงกว้างต้องอาศัยการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ทรงลงมายุติเหตุการณ์ด้วยพระองค์เองใน 2 ครั้งแรก และโดยการปฏิวัติรัฐประหารใน 2 ครั้งหลัง

2. ความขัดแย้งครั้งใหญ่การเมืองไทยในปัจจุบัน

ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองเกิดจาก ความล้มเหลวของกลไกต่างๆในระบอบประชาธิปไตย มีผลทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในหลายรูปแบบทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ) ฝ่ายบริหาร (เช่นคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง) หรือกลไกอื่นๆ เช่น คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) หรือสถาบันพระปกเกล้า (รายงานการวิจัยสร้างความปรองดองแห่งชาติ) ไม่สามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้ ในขณะที่เหตุการณ์กลับเคลื่อนเข้าสู่ทางตันทางการเมืองของ 5 รัฐบาล (นรม. นรม.ทักษิณ ชินวัตร, นรม. นรม.สมัคร สุนทรเวช, นรม.สมชาย วงศ์สวัสดิ์, นรม.อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นรม. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

ในขณะที่ความขัดแย้งได้แปรสู่ความรุนแรงอย่างรวดเร็วในช่วง เมษายน 2552 - 2553 จนในที่สุดเกิดความรุนแรงต่อการเผชิญหน้าระหว่างมวลชน กปปส. และ นปช. อันเป็นที่มาของการประกาศกฏอัยการศึก การรัฐประหารครั้งที่ 13 และการยุติลงของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ของประเทศ

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
พ.ศ. 2548	
6 มกราคม	รัฐบาล นรม.ทักษิณ ชินวัตร ถิ่นสุตวาระ 4 ปี
6 กุมภาพันธ์	การเลือกตั้งทั่วไป พรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียง 375 จาก 500 เสียง
11 มีนาคม	สภาผู้แทนราษฎร 377 เสียง เลือก นรม.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกฯสมัยที่2
พ.ศ. 2548	
9 กันยายน	รายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ดำเนินรายการโดย สนธิ ลิ้มทองกุล ออกอากาศครั้งสุดท้าย หลังจากนั้น อสมท. ก็ยกเลิกรายการ ดังกล่าว หลังจากนั้นเปลี่ยนชื่อรายการเป็นเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจร โดย จัด ที่ หอประชุม มธ. และย้ายไปจัดรายการที่สวนลุมพินีในเวลาต่อมา
พ.ศ. 2549	
23 มกราคม	ตระกูลชินวัตรและคามาพงศ์ขายหุ้นที่ครอบครองอยู่ทั้งหมดในกลุ่มบริษัทชินคอร์ป ให้แก่บริษัทเทมาเส็ก
4 กุมภาพันธ์	การชุมนุมครั้งใหญ่ต่อต้านรัฐบาลนรม.ทักษิณ ชินวัตร ที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า ถนนราชดำเนินนอก
11 กุมภาพันธ์	เปิดตัว พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็น แกนนำในการชุมนุม
24 กุมภาพันธ์	นรม.ทักษิณ ชินวัตร ยุบสภา
28 กุมภาพันธ์	พรรคร่วมฝ่ายค้าน 3 พรรค ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ประกาศไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง
2 เมษายน	การเลือกตั้งทั่วไปโดยในหลายเขตเลือกตั้งมีผู้สมัคร จากพรรคไทยรักไทย เพียงพรรคเดียว ได้คะแนนเสียง 460 จากทั้งหมด 500 เสียง
	การเลือกตั้งใหม่ 40 หน่วยเลือกตั้งใน 17 จังหวัด
23 เมษายน	พระราชดำรัส พระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาลฯ "นายกฯพระราชทาน ไม่ได้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย"
25 เมษายน	มติศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 เสียง พิพากษาให้การเลือกตั้ง 2 เม.ย. เป็นโมฆะ
8 พฤษภาคม	พิพากษาจำคุก กกต.และออกจากตำแหน่ง ในข้อหาความผิดต่อ
25 กรกฎาคม	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง (ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
19 กันยายน	รัฐประหาร 2549 นำโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540 ตั้งยุบสภา และประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ
1 ตุลาคม	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี
พ.ศ. 2550	
30 พฤษภาคม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติ ยุบพรรคพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทยตัดสิทธิ์ทางการเมืองกรรมการบริหารพรรค 5 ปี ส.ส.พรรคไทยรักไทย ย้ายไปสังกัดพรรคพลังประชาชน
19 สิงหาคม	ประชามติ รับร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในบรรยากาศกฎอัยการศึก 35 จังหวัด และประกาศ พ.ร.บ.ว่าด้วยความเรียบร้อยฯ
23 ธันวาคม	การเลือกตั้งทั่วไป พรรคพลังประชาชนได้คะแนนเสียง 233 จาก 480 เสียง
พ.ศ. 2551	
29 มกราคม	มติสภาผู้แทนราษฎร 310 เสียง เลือก นรม.สมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี
28 กุมภาพันธ์	นรม.ทักษิณ ชินวัตร เดินทางกลับเข้าประเทศไทย
5 สิงหาคม	นรม.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเชิญเข้าร่วมพิธีเปิดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ที่ประเทศจีน และเดินทางต่อไปยังประเทศอังกฤษเพื่อขอลี้ภัย
9 กันยายน	มติศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้ นรม.สมัคร สุนทรเวช ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี
17 กันยายน	มติสภาผู้แทนราษฎร 298 เสียง เลือก นรม.สมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
7 ตุลาคม	สลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรฯ หน้ารัฐสภา บาดเจ็บ 443 เสียชีวิต 2
24 พฤศจิกายน	พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยึดสนามบินสุวรรณภูมิ และสนามบินดอนเมือง
2 ธันวาคม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทยและพรรคมหาชนมาธิปไตย ตัดสิทธิ์ทางการเมืองกรรมการบริหารพรรค 5 ปี

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง (ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
15 ธันวาคม พ.ศ. 2552	มติสภาผู้แทนราษฎร 235 เสียง เลิก อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี
26 มีนาคม	นปช. กลับมาชุมนุมเคลื่อนไหวกครั้งใหญ่ เพื่อขับไล่รัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
10 เมษายน	นปช. ได้เข้าปิดล้อมและบุกเข้าไปในสถานที่จัดประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบ รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นร้ายแรง และยกกำลังทหารปิดล้อมผู้ชุมนุม จนต้องยุติการชุมนุม และแกนนำ 3 คน ได้แก่ วีระ มุสิกพงศ์ ฌัญญู ใสยก้อ และ นายแพทย์หญิง โทจิรากร ถูกควบคุมตัว
14 เมษายน	
15 กรกฎาคม พ.ศ. 2553	คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภา
26 กุมภาพันธ์	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายึดทรัพย์ 4.6 หมื่นล้านบาท จากทรัพย์ที่อายัดไว้ก่อน 7.6 หมื่นล้านบาท ของครอบครัวผู้ใกล้ชิด พันตำรวจโท นรม.ทักษิณ ชินวัตร ในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ
12 มีนาคม	นปช. เริ่มชุมนุมเรียกร้องให้อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ประกาศยุบสภา และจัดการเลือกตั้งใหม่
14 มีนาคม	เริ่มการชุมนุมใหญ่ของนปช. ที่สะพานผ่านฟ้าลีลาศ ถนนราชดำเนิน
28 มีนาคม	นปช. เคลื่อนผู้ชุมนุมมากรมทหารราบที่ 11 รัฐบาลยื่นเงื่อนไข นปช. ต้องไม่เคลื่อนคนมากองพลทหารราบที่ 11 นายกรัฐมนตรีก็พร้อมลงมาเจรจาด้วยตัวเอง ฌัญญู รับเงื่อนไขและให้รัฐบาลกำหนดเวลาของการเจรจาและสถานที่ในการเจรจา นายกอร์ปศักดิ์ จึงเสนอเวลาเจรจา ระหว่างรัฐบาล อภิสิทธิ์ และกลุ่มแกนนำสื่อแดงทางสถานีโทรทัศน์ 16.00 น ที่สถาบันพระปกเกล้า

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง(ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
10 เมษายน	เหตุการณ์ใช้อาวุธโจมตีทหาร มีผู้เสียชีวิตทั้งพลเรือนและทหาร รัฐบาลและแกนนำผู้ชุมนุม ประสานงานกันว่า จะต้องหยุดยิงไม่ให้เกิดการสูญเสียมากกว่านี้ รัฐบาลประกาศยุติการปฏิบัติการของทางเจ้าหน้าที่ แกนนำผู้ชุมนุม เรียกให้ทางผู้ชุมนุมกลับไปอยู่ที่เวที
3 พฤษภาคม	ณ ศาลากิตติสุข กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย นายกฯแถลง ดึงประชาชนทุกกลุ่มสร้างกระบวนการปรองดอง 5 ข้อ ยุติปัญหา จัดเลือกตั้ง 14 พ.ย.
4 พฤษภาคม	แกนนำ นปช.รับข้อเสนอนายกรัฐมนตรีที่จะจัดการเลือกตั้งในวันที่ 14 พ.ย
6 พฤษภาคม	นายวิระ มุสิกพงศ์ประธาน นปช. ขึ้นเวทีและประกาศตอบรับข้อเสนอ
7 พฤษภาคม	ข้อตกลงถูกล้ม นปช.ชุมนุมต่อ
13-18 พฤษภาคม	ยกระดับการชุมนุมกองกำลังต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ มีผู้เสียชีวิตทั้งพลเรือนและทหาร
19 พฤษภาคม	แกนนำ นปช.ขอพบตัวแทนเพื่อหารือเรื่องการเข้ามอบตัวของแกนนำรัฐบาล ขอให้แกนนำมอบตัวหลังจากช่วยรัฐบาลส่งพี่น้องที่มาชุมนุมกลับบ้าน
8 มิถุนายน	แกนนำ นปช. ประกาศยุติการชุมนุมเกิดเหตุการณ์วัดปทุม
10 มิถุนายน	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ซึ่งมีนายคณิต ฒ นคร เป็นประธาน
21 มิถุนายน	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย โดยอ่านจดหมายที่เขียนด้วยลายมือของตนเองถึงประชาชนคนไทยทุกคน นายนพดล บัทมะ ที่ปรึกษากฎหมาย พ.ต.ท.ทักษิณ ต่อบรองรัฐบาลทำแผนปรองดองควบคู่ไปกับการเจรจาสันติภาพหรือพีชทอล์ค

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง (ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
29 มิถุนายน	ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ คปร.นายอานันท์ ปันยารชุน อดีต นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศนพ. ประเวศ วะสี เป็นประธานแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการ แก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของคณะกรรมการ สมานันท์เพื่อการ ปฏิรูปการเมืองและการศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญนายสมบัติ ชำรงชัย วงศ์ เป็นประธาน
15 พฤศจิกายน	คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดอง แห่งชาติ (คอป.) ที่มีนายคณิต ณ นคร เป็นประธาน สรุปข้อเสนอแนะ 5 ข้อ เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาสืบเนื่องจาก เหตุการณ์ความ รุนแรงเมื่อเดือนเมษายนและพฤษภาคม 2553
พ.ศ. 2554	
10 พฤษภาคม	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภา
3 กรกฎาคม	การเลือกตั้งทั่วไป พรรคเพื่อไทย ได้คะแนน 265 จาก 500 ที่นั่ง
5 สิงหาคม	มติสภาผู้แทนราษฎร 296 เสียง เลือก ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี
16 กันยายน	นายคณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความ จริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ยื่นข้อเสนอแนะของคอป.การ ปฏิบัติ 7 ข้อ เพื่อนำไปสู่แนวทางการปรองดอง ต่อ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี
12 ธันวาคม	นพดล ปัทมะ กล่าวถึง เงื่อนไข 5 ข้อ ของพ.ต.ท.ทักษิณ สำหรับ กระบวนการปรองดอง ⁵
30 ธันวาคม	คอป.ส่งข้อเสนอ 'รัฐบาล' แก่ ม.112 - ม.133 ไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทาง การเมือง แนะนำสร้างความปรองดองให้คนในชาติ

⁵วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2554 นพดล ปัทมะ ให้สัมภาษณ์ "มติชน" ถึงเงื่อนไข 6 ข้อสำหรับกระบวนการปรองดอง ดังนี้ 1.คดีการเมืองจะ ทำอย่างไร เช่น การขุบพรรค การตัดสิทธิทางการเมืองของบ้านเลขที่ 111 และ 109 เพราะกฎหมายไม่เป็นธรรม ซึ่งได้แก่มาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญ 2. คดีอาญาที่ต่อเนื่องหลายคดีที่เริ่มด้วยการนำบุคคล ที่เป็นปฏิปักษ์และมือคดคือ พ.ต.ท.ทักษิณ มา ตรวจสอบสอบสวน (คตส.) 3.กรณีการยึดทรัพย์ 46,000 ล้านบาท ของ พ.ต.ท.ทักษิณ มีความยุติธรรมจริงหรือไม่ 4.การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ที่ ยังคงมีความคลางแคลงใจ 5.คดีความของทั้ง 2 ฝ่ายทั้งเสื้อเหลืองเสื้อ แดงจะทำอย่างไร 6.แก้ไขรัฐธรรมนูญควรกลับไปสู่ฐานของการนำรัฐธรรมนูญปี 2540 มาใช้ ซึ่งจะปลดเงื่อนไขขุบพรรคตามมาตรา 237 ไปด้วย

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง(ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
พ.ศ. 2555	
6 มีนาคม	ประธาน กมธ.ปรองดองนำเสนอ (ร่าง)รายงานวิจัยฉบับย่อ “การสร้าง ความปรองดองแห่งชาติ” ของสถาบันพระปกเกล้า โดยนำมาอ้างเพื่อเสนอ แผนปรองดอง6ข้อ พร้อมข้อเสนอแนวทางที่รัฐบาลควรดำเนินการ คือ 1. รัฐบาลควรแสดงเจตจำนงทางการเมืองรวมทั้งมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่ จะสร้างความปรองดองในชาติโดยเร็ว 2.รัฐบาลควรสร้างความตระหนัก ของทุกภาคส่วนในสังคมให้เห็นความสำคัญของการสร้างความปรองดอง ในชาติ3.รัฐบาลควรเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง ในรูปของตัวเงินและความรู้สึก
27 มีนาคม	การประชุมร่วมรัฐสภา มีการเสนอเรื่องญัตติขอให้ที่ประชุมร่วมกันของ รัฐสภา มีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารายงานของคณะกรรมการ วิสามัญ พิจารณาศึกษาแนวทาง การสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎรที่ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน กับคณะ เป็นผู้เสนอ
12 พฤษภาคม	คอป.เสนอให้รัฐบาล รัฐสภา ฝ่ายค้านและกลุ่มการเมืองทุกกลุ่มแสดง ความกล้าหาญทางการเมืองโดยร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้ยกเลิก ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพื่อจะได้กลับไปสู่การเริ่มต้นที่ดีใหม่
18 กันยายน	ส.ส. เพื่อไทย ฉีกรายงาน คอป.
พ.ศ. 2556	
31 ตุลาคม	เริ่มประท้วงร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม ที่สถานีรถไฟสามเสน
1 พฤศจิกายน	ลงมติผ่านร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม
4 พฤศจิกายน	ย้ายการชุมนุมไปที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย
11 พฤศจิกายน	กปปส.ยกระดับการชุมนุมดำเนินมาตรการ 4 ข้อ, เปิดตัวแกนนำ 9 คน และลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
19-20พฤศจิกายน	นปช. ชุมนุมใหญ่ที่ราชมั่งคลาภิพาสถาน ครั้งที่ 1
24 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม	นปช.ชุมนุมใหญ่ที่ราชมั่งคลาภิพาสถาน ครั้งที่ 2

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง (ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
20 พฤศจิกายน	ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาสรรหา ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
25 พฤศจิกายน	กลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางไปปิดล้อม 13 สถานที่สำคัญ และนายนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เทือกสุบรรณ นำผู้ชุมนุมบุกยึดกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรี แถลงเพิ่มเขตพื้นที่บังคับใช้ พ.ร.บ.มั่นคงฯ ดูแลการชุมนุม
27 พฤศจิกายน	กลุ่มผู้ชุมนุมบุกยึดศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
30 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม	เกิดเหตุจลาจลบริเวณรอบนอกมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้รับบาดเจ็บ 64 ราย
1-3 ธันวาคม	การปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมและตำรวจ บริเวณใกล้ทำเนียบรัฐบาล ได้รับบาดเจ็บ 221 ราย
9 ธันวาคม	กลุ่มผู้ชุมนุมกินพื้นที่กระทรวงการคลัง และศูนย์ราชการฯ และย้ายไปชุมนุมที่แยกนางเลิ้ง-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรียุบสภา ผู้แทนราษฎรโดยจัดการเลือกตั้งใหม่ 2 กุมภาพันธ์ 2557
26 ธันวาคม	เกิดเหตุจลาจลที่ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) เขตดินแดงมีผู้บาดเจ็บ 160 ราย
พ.ศ. 2557	
15 มกราคม	ประชุมหารือเรื่องกำหนดวันเลือกตั้ง ซึ่ง กกต.5 คน กปปส.ปชป. สตง. และสาลยุดิธรรม ไม่เข้าร่วม มติที่ประชุม ให้คงวันเลือกตั้งตามเดิม
17-19 มกราคม	มีผู้ขว้างระเบิดลูกเกลี้ยง ไล่กลุ่มผู้ชุมนุมที่เดินขบวน ถึงถนนบรรทัดทอง บาดเจ็บ 41 ราย อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ บาดเจ็บ 29 ราย สาหัส 8 ราย
21 มกราคม	นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในกรุงเทพมหานคร, จ.นนทบุรี, อ.ลาดหลุมแก้ว จ.ปทุมธานี และ อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ
24 มกราคม	ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 8:0 ว่าวันเลือกตั้งทั่วไปสามารถเลื่อนออกไปได้ และมีมติ 7:1 ว่า ครม.กับ กกต. สามารถปรึกษาหารือกัน เพื่อหาข้อสรุป

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง (ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
26 มกราคม	มีการเลือกตั้งล่วงหน้า โดย กลุ่มผู้ชุมนุมกปปส.เข้าขัดขวางผู้ต้องการใช้สิทธิ- เกิดเหตุปะทะของกลุ่มชน บริเวณใกล้ที่เลือกตั้งล่วงหน้า โดยแกนนำ กปท.ถูกยิงเสียชีวิต 1 คน และบาดเจ็บ 12 คน
28 มกราคม	การหารือระหว่าง คณะรัฐมนตรีกับ กกต.หาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ จึงจำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 ก.พ. 2557 ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ต่อไปตามเดิม
1 กุมภาพันธ์	กลุ่ม กปปส.ปะทะกับกลุ่มคนเสื้อแดง ที่ต้องการนำอุปกรณ์การเลือกตั้งออกมาจากสำนักงานเขตหลักสี่ บริเวณใต้สะพานข้ามแยกหลักสี่ มีผู้บาดเจ็บ 6 ราย มติ กกต.ประกาศปิดหน่วยเลือกตั้ง 158 แห่งในเขตหลักสี่ทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถนำ หีบ, บัตรเลือกตั้ง และเอกสารต่างๆ ออกจากสำนักงานเขตได้
2 กุมภาพันธ์	วันเลือกตั้งทั่วไปมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ท่ามกลางการชุมนุมขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้ง และการขัดขวางการเลือกตั้ง
5 กุมภาพันธ์	ศาลอาญาอนุมัติหมายจับแกนนำ กปปส. 19 คน ข้อหาฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
18 กุมภาพันธ์	นายนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เทือกสุบรรณ นำกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนไปทำเนียบรัฐบาล
23 กุมภาพันธ์	เกิดการปะทะกัน ระหว่างตำรวจและผู้ชุมนุม ในการขอพื้นที่บริเวณแยกสะพานผ่านฟ้าลีลาศคืน มีผู้บาดเจ็บ 71 คน เสียชีวิต 5 คน คนร้ายใช้ระเบิดและอาวุธปืน ยิงเข้าใส่เวที กปปส.ที่ตลาดยิ่งเจริญ เขตเทศบาลตำบลแสนตุ้ง อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด มีผู้บาดเจ็บ 41 คน และเสียชีวิต 3 คนคนร้ายใช้เครื่องยิงลูกระเบิด เข้าใส่ประชาชนบริเวณหน้าห้างค้าส่งบิ๊กซี สาขาราชดำริ ใกล้ที่ชุมนุม กปปส.แยกราชประสงค์ มีผู้บาดเจ็บ 24 คน และเสียชีวิต 3 คน
28 กุมภาพันธ์	นายนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เทือกสุบรรณ เทือกสุบรรณ ประกาศยุบเวทีทั้งหมดให้เหลือเวทีเดียวที่สวนลุมพินี เนื่องจากต้องการคืนความสงบให้กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3-1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง(ต่อ)

ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง	
21 มีนาคม	หัวหน้าคณะโฆษกศาลรัฐธรรมนูญแถลงมติ ศาล รธน. 6 ต่อ 3 ตัดสินให้ การเลือกตั้ง 2 กุมภาพันธ์ 2557 เป็นโมฆะ ⁶
3 พฤษภาคม	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เสนอข้อเสนอกับที่เป็น ทางออกประเทศให้ทุกฝ่าย ซึ่งขอประกาศว่า หากทุกฝ่ายรับข้อเสนองาน นั้น ในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นเร็วหรือช้า ตนจะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ ไม่รับตำแหน่งใดๆ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า การเดินตามแผนข้อเสนอดังกล่าว ตนจะไม่มีสถานะใดๆ ทั้งสิ้น แต่ขอเป็นประชาชนคนหนึ่งที่น่าสนับสนุนการ ปฏิรูปให้เกิดขึ้นตามแนวทางของตน
7 พฤษภาคม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอ่านวินิจฉัยคำร้องสถานการณ์ของนายกรัฐมนตรีน. ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้ถูกร้อง ในคดีโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ออกจาก ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยมีมติเอกฉันท์ให้ น.ส.ยิ่งลักษณ์ พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรีรวม 10 ราย ที่ร่วมมีมติโยกย้ายนาย ถวิล สิ้นสภาพรัฐมนตรี
20 พฤษภาคม	ผบ.ทบ.ประกาศกฎอัยการศึก ตั้ง กอ.รส. ตั้งแต่เช้ามืด มีกำลังทหารเข้ายึด สถานีโทรทัศน์หลายแห่ง รวมทั้งสถานีโทรทัศน์ระบบดิจิทัลและผ่าน ดาวเทียม ต่อมามีการเชื่อมสัญญาณไปที่ช่อง 5 เพื่อแพร่ภาพประกาศกฎ อัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการ ทหารบก และมีการตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ กอ. รส. และยุบศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ สอ.รส.
22 พฤษภาคม	รัฐประหาร โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช.

⁶เมื่อได้ดำเนินการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 ก.พ. 2557 ไปแล้ว ปรากฏยังไม่มีการจัดการเลือกตั้ง สำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่
เคยมีการรับสมัครการเลือกตั้งมาก่อนเลย จึงถือได้ว่า ในวันที่ 2 ก.พ. 2557 มิได้มีการเลือกตั้ง วันเดียวกันที่ราชอาณาจักร ส่วนการที่จะดำเนินการจัดการ
เลือกตั้ง สำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง หลังวันที่ 2 ก.พ.2557 ก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นวันเดียวกันที่ราชอาณาจักรเช่นเดียวกัน
เป็นผลให้ พ.ร.ฎ.ยุบสภา พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 ก.พ. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 108 วรรค 2"

วิเคราะห์กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติกับวิกฤตในปัจจุบัน

การกำหนดรูปแบบของการสร้างความปรองดองในชาติที่ได้ผล จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาถึงสาเหตุที่ความพยายามในรูปแบบต่างๆกันไม่สามารถป้องกันความรุนแรงได้

1. บทเรียนที่ได้รับ

ในการวิเคราะห์ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการแสวงหาทางออกเพื่อแก้ไขสถานการณ์วิกฤตทางการเมืองไม่ให้ความขัดแย้งนำไปสู่ความรุนแรง แม้ว่าจะมีคณะทำงานหลายชุดได้ศึกษาถึงสาเหตุความขัดแย้งว่ามีที่มาต่างกัน เช่น คณะ คอป. ได้ระบุสาเหตุเกิดขึ้นจากการหักดิบของศาลรัฐธรรมนูญในการลงมติให้อดีตนายกรัฐมนตรีย้ายจากคดีชุกหุ้ม หรือการที่คณะปฏิรูปประเทศของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ระบุสาเหตุของความขัดแย้งว่าเกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในประเทศ ชุดของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้กล่าวถึงการตัดสินใจในคดีที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่ตั้งใจในอดีตว่าเป็นที่มาถึงความขัดแย้ง⁷

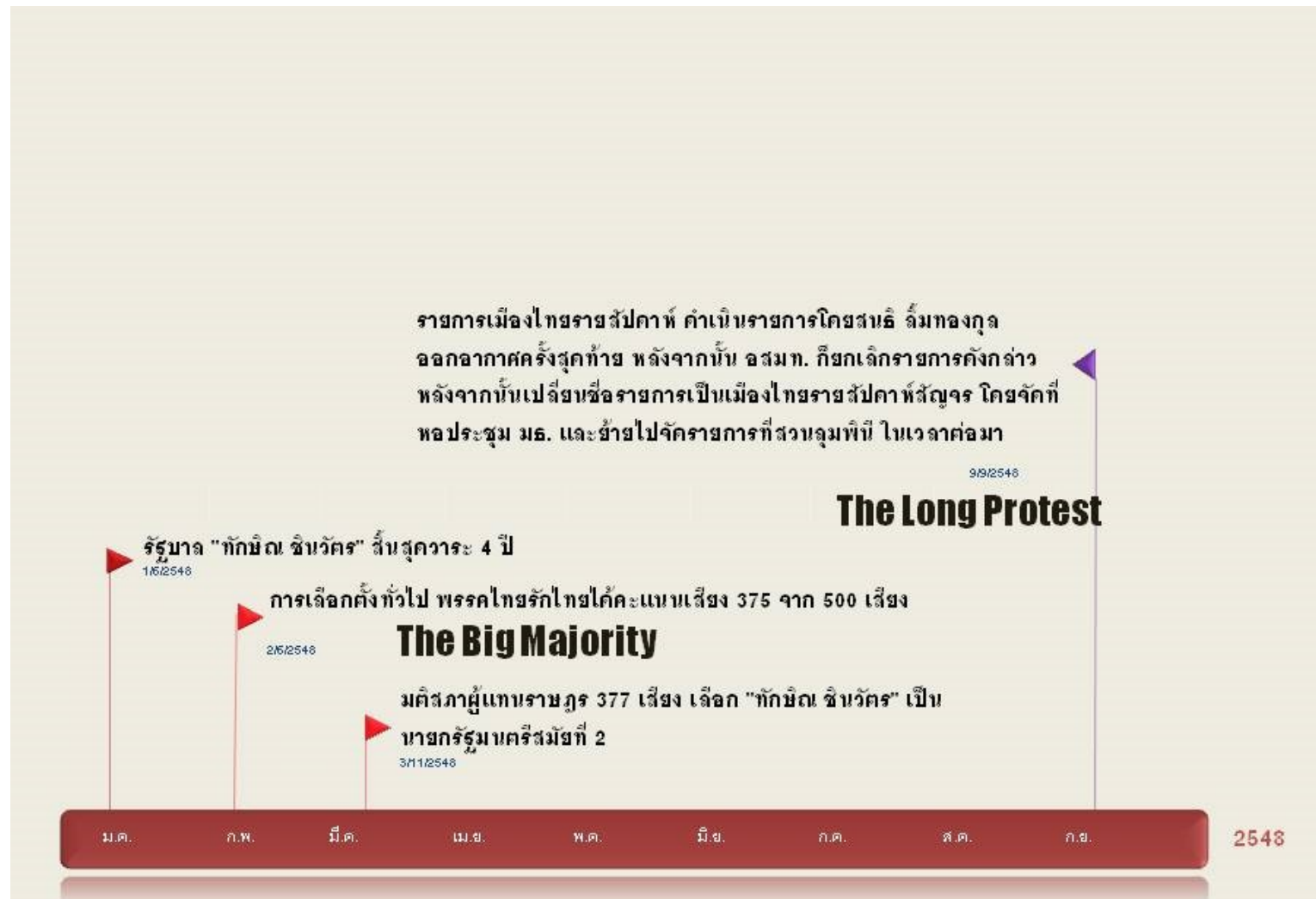
แม้สาเหตุความขัดแย้งต่างๆ อยู่นอกเหนือการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญต่อสาเหตุที่กลไกและกระบวนการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ (โดยการเจรจาโดยตรงระหว่าง 2 ฝ่าย การแสดงเจตจำนงของกลุ่มขัดแย้งฝ่ายเดียว กระบวนการที่ให้คนกลางเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การสร้างพื้นที่ในการปรึกษาหารือ การหาทางออกเชิงโครงสร้างของประเทศเพื่อลดความขัดแย้ง) ไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงและสูญเสีย

ความพยายามที่มีการเสนอให้แก้รัฐธรรมนูญก่อนการเลือกตั้งในปี 2549 เป็นที่มาของข้อเสนอของพรรคร่วมฝ่ายค้านให้มีการลงสัตยาบันกับแก่นนำรัฐบาล พรรคไทยรักไทย เพื่อยืนยันการเปิดช่องทางการแก้รัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 313 (เพื่อเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้) จากที่การเมืองแทรกแซง องค์กรอิสระจนตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของพรรคและเสียงข้างมากในสภาในขณะนั้น

7

ต่อมาก็ได้ถูกอ้างเพื่อผลักดันพระราชบัญญัติปรองดอง และนิรโทษกรรม จนทำให้สถาบันพระปกเกล้าจะต้องถอนรายงานดังกล่าว

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ



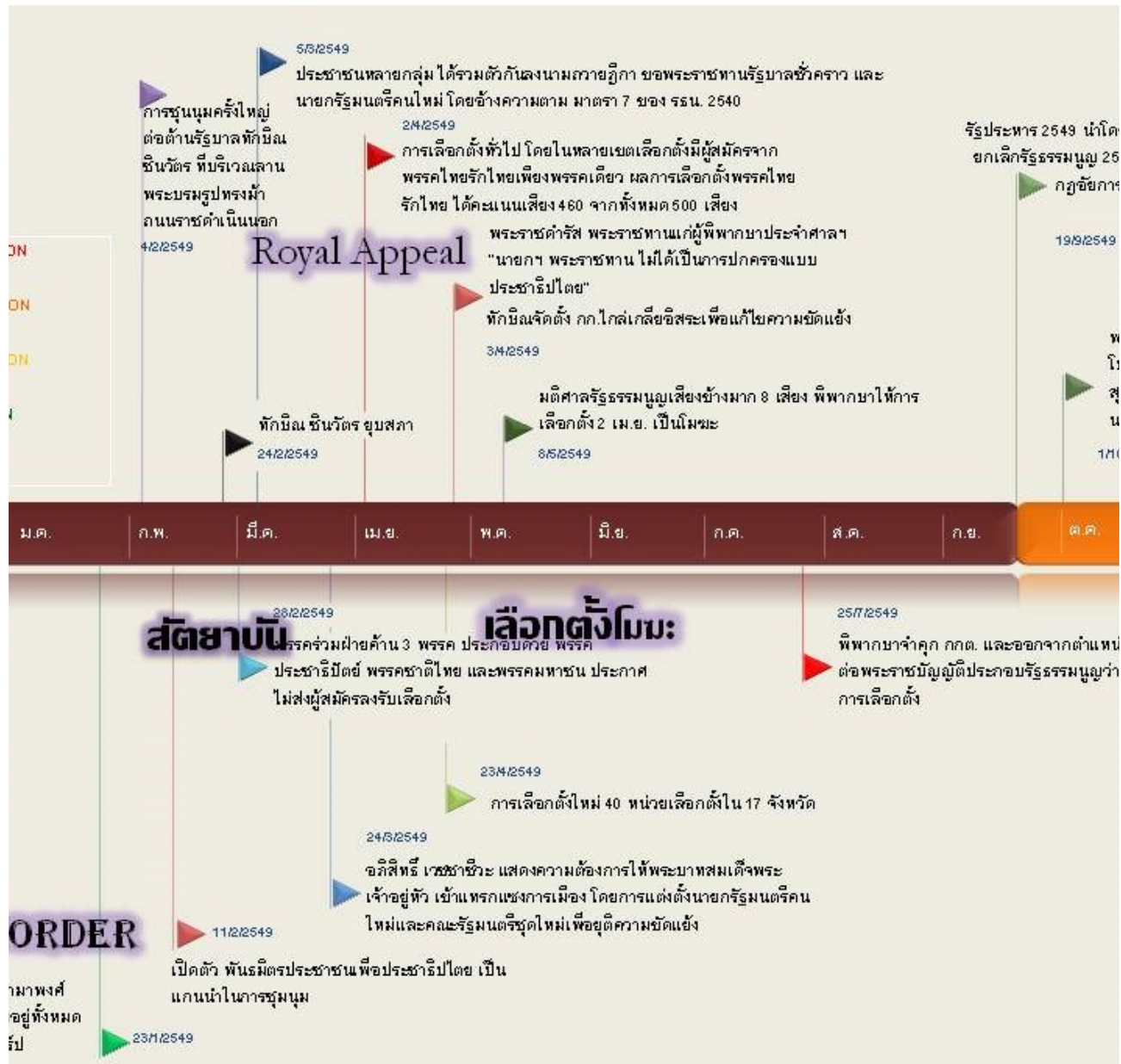
โดยการยื่นข้อเสนอในการเข้าร่วมลงนามในสัตยาบรรณดังกล่าวนี้ พบว่าไม่ได้รับการตอบสนองแต่กลับมีการจัดเวทีโดยรัฐบาลของพรรคเสียงข้างมากเพื่อให้มีการทำ สัญญาประชาคมกับพรรคเล็กที่เป็นพรรคเกิดใหม่ ซึ่งหลายพรรคก็ประกอบไปด้วยบุคคลที่อยู่ ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรคร่วมฝ่ายค้านได้มีมติไม่ลงแข่งขันในการ เลือกตั้งในปี 2549

เหตุการณ์ในขณะนั้นหากมองในกรอบของกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางออกจาก ภาวะวิกฤตนั้นก็เห็นได้ว่าทั้งการประกาศลงสัตยาบรรณของพรรคร่วมฝ่ายค้านก็ดี หรือการ ร่วมกันทำสัญญาประชาคมของแกนนำรัฐบาลในขณะนั้นก็ถือว่าเป็นกระบวนการที่ริเริ่มจากผู้มี อำนาจที่ซึ่งเป็นคู่แข่ง ทำให้พื้นที่ที่จะสร้างความไว้วางใจในการเข้าร่วมไม่มี และทำให้ โครงสร้างทั้ง 2 ส่วนนั้นซึ่งอาจจะนำไปสู่การเลือกตั้งได้ไม่ทำงาน ในขณะเดียวกันการชุมนุมทาง การเมืองก็สะท้อนถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประชาชนที่เชื่อในกระบวนการ ประชาธิปไตยในลักษณะที่แตกต่าง คือความขัดแย้งระหว่างความเชื่อในเรื่องของความชอบธรรม ของเสียงข้างมากกับความเชื่อในสถาบันประชาธิปไตยว่า จะต้องรักษาความถูกต้องชอบธรรมของ ผู้มีอำนาจและสังคมผ่านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวนั้นก็ป็นสาเหตุทำให้ ประชาชนที่มีความเชื่อแตกต่างกันดังกล่าวนี้เห็นว่าสถานการณ์บ้านเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วน ร่วมในการแสดงออกผ่านการชุมนุม

ผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ถูกมองว่าปราศจาก ความชอบธรรม ได้มีการร้องขอให้มีการกระบวนการที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยการ พระราชทานนายกรัฐมนตรีซึ่งก็มีรูปแบบต่างๆ กัน เช่น ถวายฎีกาโดยตรง ตลอดจนการเปิดทางให้ ประกาศใช้มาตรา 7 แห่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในขณะเดียวกันผู้ที่ชนะการเลือกตั้งก็ได้เสนอผ่านการออกโทรทัศน์ในวันที่ 4 เมษายน ถึงความตั้งใจที่จะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ว่าพรรคตัวเองจะได้เสียงข้างมากใน การเลือกตั้ง แต่ข้อเสนอทั้ง 2 ฝ่ายก็ไม่ได้รับการตอบสนอง ทั้งนี้อาจจะวิเคราะห์ได้ว่าทั้ง 2 กระบวนการนั้นเป็นกระบวนการที่ริเริ่มโดยฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในสถานการณ์วิกฤตทางการเมือง ภายหลังจากการเลือกตั้ง ทำให้ทางออกที่เกิดขึ้นโดยปราศจากกระบวนการหารือ หรือคนกลางที่จะเปิด เวทีในการแลกเปลี่ยนความเห็นเพื่อหาทางออกทำให้ข้อเสนอนั้นก็ไม่ได้มีการดำเนินการ จนทำ ให้เกิดมูลเหตุที่นำไปสู่การคัดค้านผลการเลือกตั้งไปจนถึงการวินิจฉัยการเลือกตั้งในครั้งนั้นให้เป็น โทษ โดยศาล รธน. ในที่สุด

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



ทางด้านทางการเมืองดังกล่าวนั้นก็ทำให้การเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มที่เห็นด้วย และ กลุ่มคัดค้านทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในหลายลักษณะหลายครั้ง และนำไปสู่เหตุการณ์ปฏิวัติ รัฐประหาร ในเดือนกันยายน 2549 หากมองในมุมมองของกระบวนการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งก็จะเห็นได้ว่าเมื่อสถานการณ์เข้าไปสู่ขั้นของการแตกแยกและอยู่บนความเสี่ยงที่จะเกิดการทำลายล้างกันเกิดขึ้นนั้นกระบวนการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา เพื่อหยุดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น โดยการรักษาความสงบ หรือ Peace keeping นั้นก็เป็นเหตุผลที่สำคัญที่ผู้ทำการปฏิวัติในขณะนั้นใช้อ้างในเหตุผลที่มีความจำเป็น 1 ใน 4 เหตุผลในการเข้ายึดการปกครอง

สถานการณ์ทางการเมืองในปี 2550 ถือว่าเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีความสำคัญในหลายด้านกล่าวคือ

1. การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นฉบับแรกที่มีการลงประชามติ ในขณะเดียวกันก็มีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เข้าได้กับการทวีความรุนแรงจากระดับ Polarization หรือการแบ่งขั้ว ขึ้นสู่ระดับ Destruction หรือการมุ่งทำลาย โดยการแบ่งขั้วที่มีลักษณะชัดเจนเกิดขึ้นภายหลังคดียุบพรรค และตัดสิทธิ์การเมือง ทำให้ผู้ที่มิชอบทางการเมืองและคุมเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาก่อนหน้านี้นี้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมวลชนเป็นกระบวนการแรกที่แปรการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านพรรคการเมืองไปสู่การเคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะของการเคลื่อนไหวของประชาชน

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



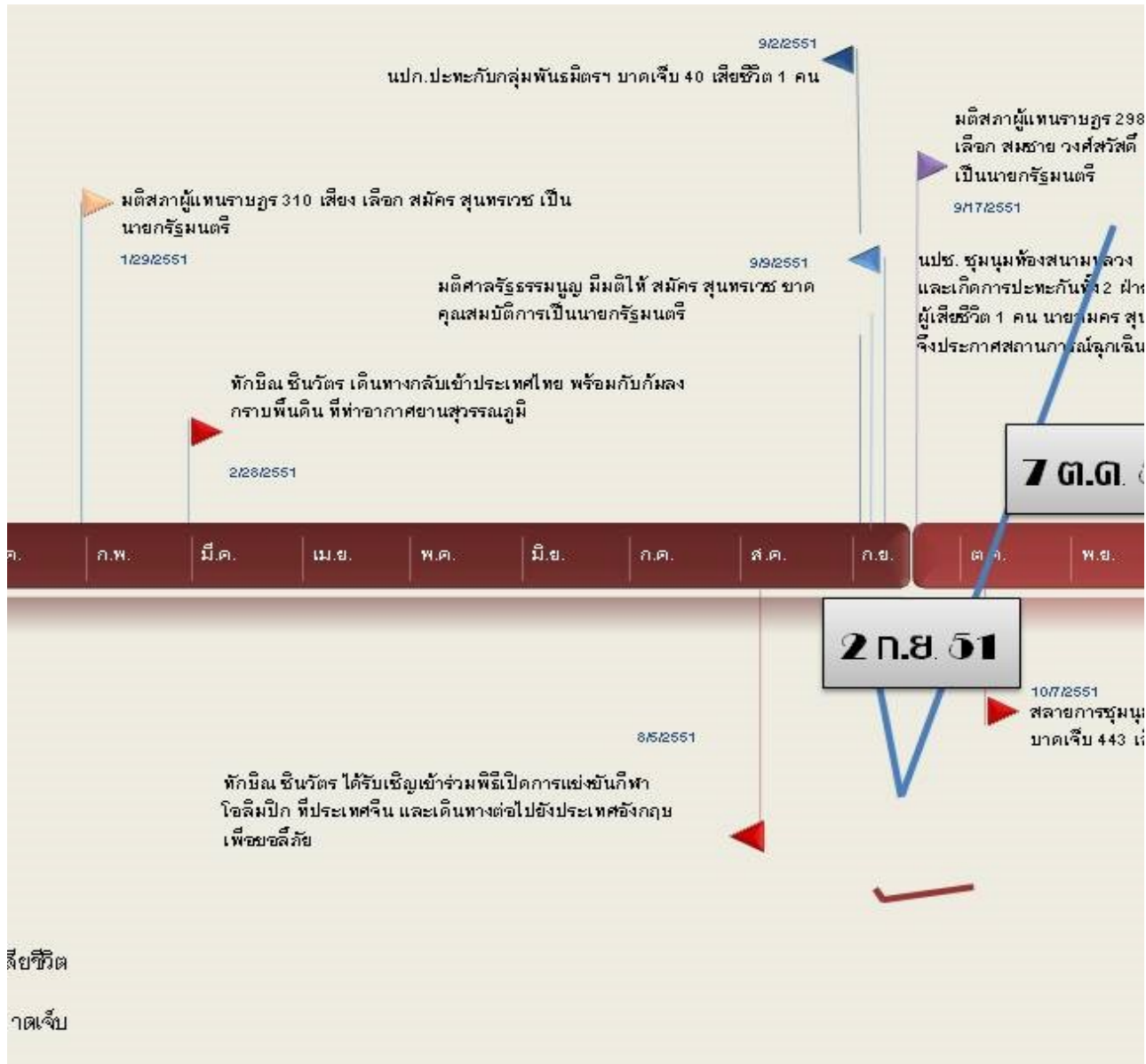
การเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ก็ได้มีการดำเนินการเชิงสัญลักษณ์ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2550 ในการเข้าไปชุมนุมล้อมบ้านประธานองคมนตรี ในปีดังกล่าวนี้ก็ได้มีการดำเนินการไปสู่การเลือกตั้งและสมาชิกพรรคไทยรักไทยที่ไม่ถูกตัดสิทธิ์ก็ได้ตั้งพรรคการเมืองใหม่คือพรรคพลังประชาชน และได้คะแนนเสียง 233 จาก 480 เสียง ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม โดยในต้นปี 2551 นั้นก็ได้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่คือ นรม.สมัคร สุนทรเวช ตามด้วยการเดินทางกลับบ้านของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ เพื่อเข้าร่วมการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเหตุการณ์ในช่วงปีนี้ก็ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว คือทำให้เกิดกระแสคัดค้านจากประชาชนที่มีการเผชิญหน้ากับกลุ่มมวลชนอีกกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนความชอบธรรมในฐานะที่เป็นตัวแทนของเสียงข้างมาก

โดยการแบ่งแยกขั้วหรือ Polarization มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและในขณะนั้นก็เห็นได้ชัดว่าความสับสนต่อการเผชิญหน้าครั้งใหญ่ ความเคลื่อนไหวโดยนักการเมือง และกลุ่มมวลชนที่ดำเนินในลักษณะคู่ขนานกันก็ได้ยกระดับความรุนแรงในวันที่ 2 กันยายน 2551 ซึ่งในขณะนั้นเป็นจังหวะของการรวมพลใหญ่และเป็นการชุมนุมที่ใช้สัญลักษณ์สีเป็นกลุ่มที่สอง

ในวันที่ 2 กันยายน ได้เกิดเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุมจากสนามหลวงไปยังสะพานมัฆวาน เกิดการเผชิญหน้าการต่อสู้และมีผู้สูญเสีย นับเป็นครั้งแรกที่ภาพและความรู้สึกของการเผชิญหน้าระหว่างประชาชน หรือสงครามระหว่างประชาชนได้ปรากฏผ่านสื่อทุกแขนง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถัดมาใน 1 สัปดาห์นั้นก็คือการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญให้ นรม.สมัคร สุนทรเวช พ้นจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนสำคัญที่ทวีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองและประชาชนให้สูงมากยิ่งขึ้น จนเกิดเหตุการณ์การล้อมสภาไม่ให้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคนใหม่คือ นรม.สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในวันที่ 17 กันยายน ไม่ให้สามารถเข้าแถลงนโยบายในสภาจนเกิดเหตุการณ์วันที่ 7 ตุลาคม มีความสูญเสียจากการเผชิญหน้าระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมยกระดับของการเคลื่อนไหวจากการปิดล้อมสภาไปสู่การปิดสนามบินสุวรรณภูมิ และสนามบินดอนเมืองในวันที่ 24 พฤศจิกายน และเหตุดังกล่าวก็เป็นที่มาของการประจักษ์ชัดว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองมีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในวงกว้าง

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)

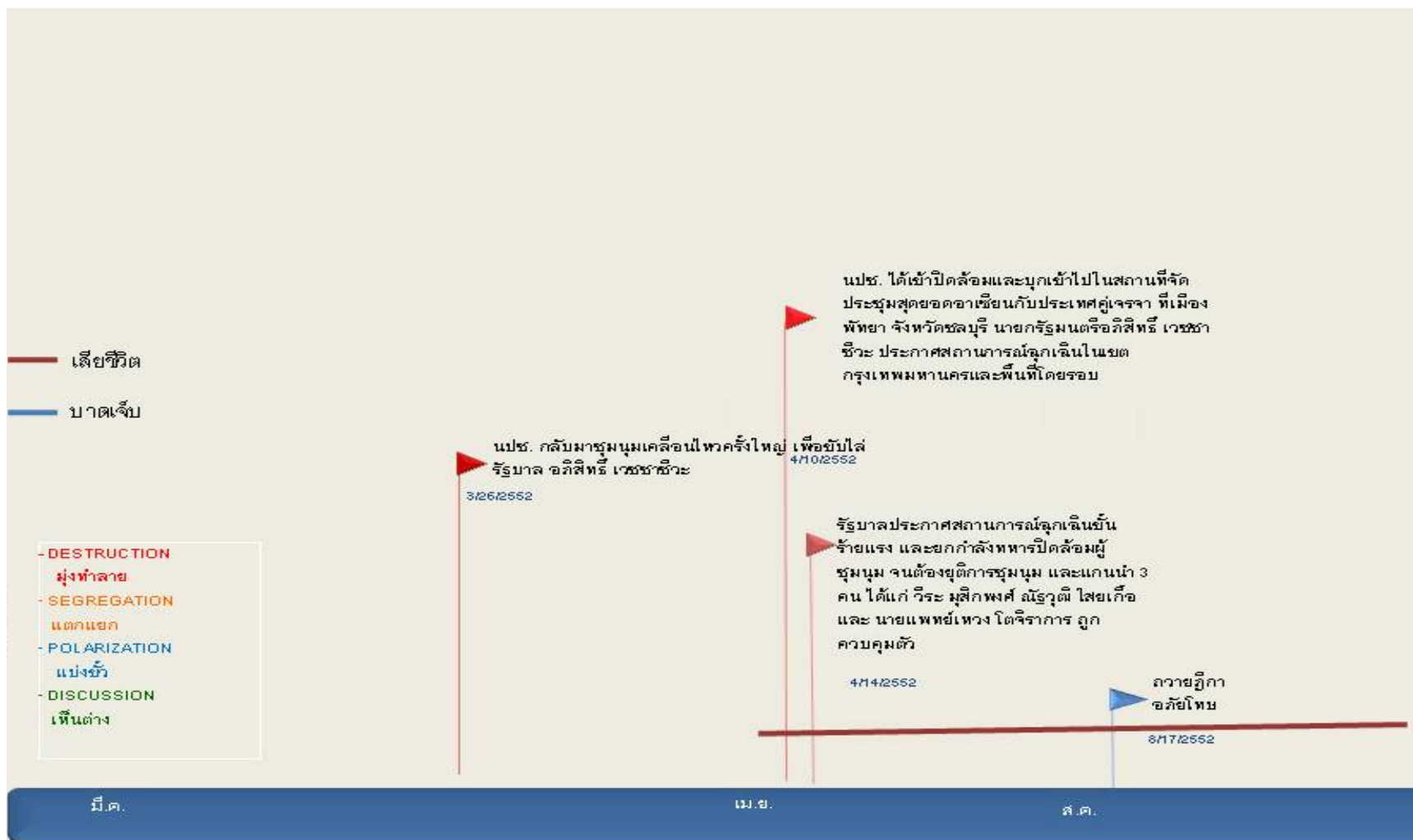


ในขณะนั้นยังไม่ได้มีกระบวนการในการเจรจาเนื่องจากอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ มีการใช้อาวุธสงครามในลักษณะของการก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย โดยอาวุธสงคราม คือระเบิด M79 อย่างต่อเนื่อง

ในขณะนั้นก็เกิดการยุบพรรคภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นครั้งแรก คือมีพรรคที่ถูกตัดสินให้ถูกยุบไปอีก 3 พรรค และมีนักการเมืองถูกตัดสิทธิ์ไปอีก 109 คน และในปลายปีนั่นเองก็คือในช่วงเดือนธันวาคม จนถึงปลายปีก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยมติของสภาผู้แทนราษฎรให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขึ้นท่ามกลางความเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกสภาที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นของประชาชนทั้ง 2 กลุ่ม ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญที่อาศัยเสียงข้างมากในสภาเป็นตัวกำหนด และการแถลงนโยบายภายหลังที่ประสบเหตุการณ์เดียวกันกับการแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีสมชาย เมื่อ 3 เดือนก่อนหน้านี้นี้ คือมีการล้อมสภา และได้มีการกระทำของผู้ชุมนุมในลักษณะที่เห็นชัดว่าการยกระดับความขัดแย้งได้เพิ่มขึ้นจากระดับของการแบ่งขั้วหรือ Polarization เข้าไปสู่ระดับของการมุ่งทำลาย ก็คือ Destruction ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจนเป็นที่มาของการชุมนุมใหญ่ในต้นปี 2552 และได้ลุกลามบานปลายไปสู่ภาวะของการไม่สามารถที่จะดูแลความปลอดภัยไม่เฉพาะแต่เพียงของประชาชน แต่รวมไปจนถึงผู้นำอาเซียนและคู่เจรจาในระหว่างการประชุมสุดยอดที่เมืองพัทยาในวันที่ 10 เมษายน และเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การจัดกุมแกนนำของผู้ชุมนุมประกอบกันกับเหตุการณ์ก่อนหน้านี้ที่ผู้ชุมนุมที่ต่อต้านรัฐบาลชุดก่อนแล้วถูกแจ้งข้อหาบงกชต่อราชอาณาจักรด้วยเช่นเดียวกัน

ในขณะนั้นได้มีความพยายามของกลุ่มวุฒิสมาชิก ในการเดินสายพูดคุยกับฝ่ายต่างๆ และเพื่อต้องการนำสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง ยังไม่มีกระบวนการเจรจาหรือช่องทางการหารือระหว่างผู้ที่มีความรู้จักคุ้นเคยกันแต่ยังไม่มีการทำงานขององค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีการแต่งตั้งขึ้น จนกระทั่งความพยายามในการนำความขัดแย้งเข้าสู่สภาในวันที่ 15 กรกฎาคม และได้มีการมอบหมายผู้แทนจากทุกพรรค และวุฒิสมาชิกในการจัดคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและการศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก คือคณะกรรมการสมานฉันท์ ชุดของนายดิเรก ถึงฝั่ง ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากทั้งจากพรรคการเมืองและวุฒิสภา โดยได้ระบุถึงสาเหตุความแตกแยกว่าเกิดขึ้นจากการใช้สื่อสร้างความเกลียดชัง แต่ก็ยังได้บรรจุประเด็นในเรื่องการแก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมากลับกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งเสียเอง

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



ตารางที่ 3-2 คณะกรรมการสถาบันนิติบัญญัติ

รูปแบบ 1 คณะกรรมการ โดยสถาบันนิติบัญญัติ
<p>(ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการสมานฉันท์นี้มาแล้ว 3 รอบ ในช่วงเวลาโดยมีรูปแบบคณะกรรมการและผลการดำเนินการตามลำดับเวลาดังนี้)</p> <p>1. ก่อนเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองปี 2553</p> <p>คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมือง และศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภา (นายดิเรก ถึงฝั่ง เป็นประธาน)</p> <p>คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา และได้ศึกษา ตั้งแต่ 1. แนวทางการสร้างความสมานฉันท์ในบ้านเมืองและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2. รูปแบบและการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองซึ่งครอบคลุมองค์กรต่างๆที่ต้องปฏิรูปตั้งแต่ รัฐบาล พรรคการเมือง ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และ3.การแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง</p> <p>ซึ่งในช่วงท้ายผลของการศึกษา คณะกรรมการสมานฉันท์ฯ ได้จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานการปฏิรูปการเมือง โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ</p> <p>1. ในระยะสั้นและกลาง ให้จัดตั้งคณะทำงานของรัฐสภาเพื่อศึกษาโครงสร้างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในประเด็นที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นธรรมซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 ในบางมาตรา</p> <p>2. ในระยะกลางและยาว ให้มีองค์กรทางวิชาการที่รับผิดชอบและประสานงานด้านการสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ความรู้ด้านประชาธิปไตย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการบริหารเพื่อให้สังคมไทยมี “นิติธรรม”</p> <p>3. ระยะยาว ให้มีการจัดตั้ง องค์กรพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาปฏิรูปการเมืองของรัฐสภา ทำหน้าที่ส่งเสริม แปลงแผนงานการปฏิรูปการเมืองไปสู่การปฏิบัติ</p> <p>4. ในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา 291 หรือมาตราอื่นใด ควรให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร. 3) เพื่อดำเนินการต่อไปทั้งในระยะสั้น คือแก้ไขบางมาตรา ส่วนระยะกลาง 3 ปี และยาว 5 ปี ให้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ทั้งฉบับ</p>

ในขณะที่เดียวกันความพยายามในการรวบรวมรายชื่อเพื่อถวายฎีกาอภิโหมให้กับอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณแก่ราชเลขาฯ เป็นการเพิ่มประเด็นความขัดแย้งยิ่งขึ้น ไปอีก เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้การเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ จะไม่ปรากฏชัดแต่ชนวนเหตุของความขัดแย้งทั้งในเรื่องรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจ การสร้างความเข้าใจในบทบาทของมนตรี และความชอบธรรมของรัฐบาลได้ถูกวางไว้เสร็จสิ้นแล้ว แต่ดูเหมือนว่าความสงบนิ่งของการเคลื่อนไหวทางการเมืองชั่วคราวทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์ในส่วนของการสร้างความปรองดองไม่ได้ถูก

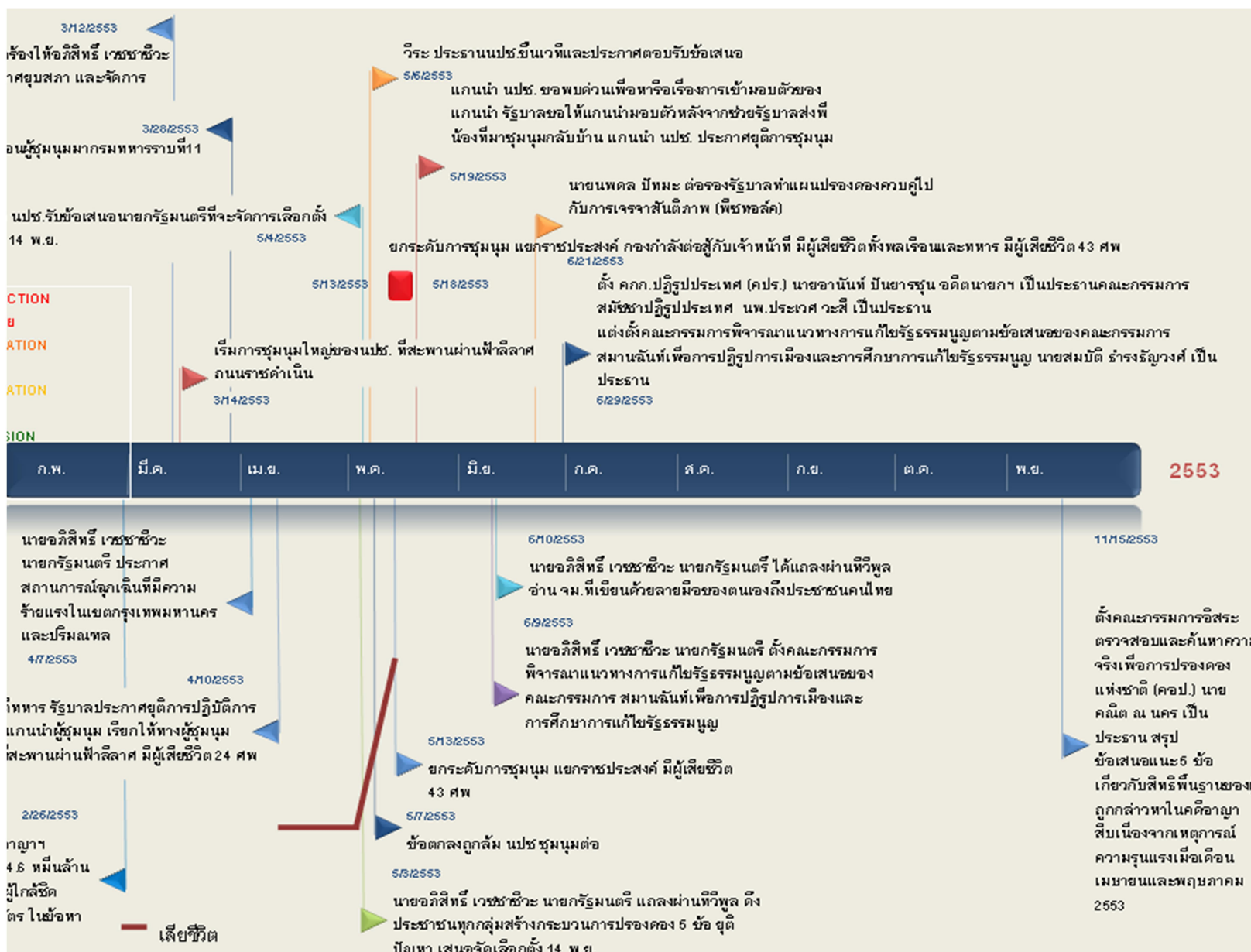
ดำเนินการต่อไปเลย แต่กลับถูกอ้างถึงเฉพาะในประเด็นของการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง

เป็นที่น่าคิดว่าหากกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อเตรียมกลไกการเจรจาและป้องกันความขัดแย้งได้ถูกใช้ เหตุการณ์ความรุนแรงครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้าอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่

ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตัดสินให้มีการยึดทรัพย์สินอดีตนายกรัฐมนตรี 46,000 ล้านบาท โดยที่ภายหลังการตัดสิน 2 สัปดาห์ การชุมนุมครั้งใหญ่ก็ได้อุบัติขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อเรียกร้องจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550 สู่การยุบสภาและเลือกตั้งใหม่

ในวันที่ 28 มีนาคมจุดตึงเครียดสูงสุด ผู้ชุมนุมเคลื่อนไปยังراب 11 ซึ่งเป็นการปฏิบัติการเชิงรุก ที่ถูกประเมินว่าเสี่ยงต่อความรุนแรงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ชุมนุมละเมิดเข้าไปในศูนย์บัญชาการ นายกฯ อภิลิทธิจึงได้แถลงปฏิเสธการเจรจา หากกลุ่มผู้ชุมนุมยังคงเดินหน้า โดยให้นายกอร์ปศักดิ์ประสานให้ผู้ชุมนุมถอย ผ่านช่องทางการเจรจาโดยตัวแทน เมื่อผู้ชุมนุมรับเงื่อนไขนายกฯจึงตอบรับการเข้าร่วมเจรจาที่สถาบันพระปกเกล้าฯ เป็นที่น่าสนใจที่เริ่มแรกทางสถาบันฯ ได้เสนอที่จะร่วมเป็นคนกลางในการเจรจา แต่ถูกปฏิเสธและนำไปสู่การเจรจาในระดับสูงที่ถ่ายทอดสดและเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรก แต่ในที่สุดการเจรจาก็ล้มเหลว

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



ตารางที่ 3-3 กระบวนการเจรจาตรง

รูปแบบ 2 - การเจรจาตรง
<p>ภายหลังจากที่ นปช.ประกาศจะเคลื่อนผู้ชุมนุมมากรมทหารราบที่ 11 ในเช้าวันที่ 28 มีนาคม นายทศ อภิสิทธิ์ จึงประกาศอย่างแข็งกร้าวว่า จะไม่ยอมเจรจาภายใต้บรรยากาศของการข่มขู่คุกคามและการกดดัน และมอบหมายให้นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ หัวหน้าคณะทำงานประสานงานของรัฐบาล ไปดำเนินการลดความร้อนแรงระหว่างคนเสื้อแดงกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ โดยการเปิดช่องสื่อสารระหว่างรัฐบาลและตัวแทนคนเสื้อแดง</p> <p>นายกอร์ปศักดิ์ได้ยื่นข้อเสนอให้นปช.ต้องไม่เคลื่อนคนมากรมทหารราบที่ 11 แล้ว นายกรัฐมนตรีก็พร้อมลงมาเจรจาด้วยตัวเอง ซึ่งทำให้นายวีระก็รับเงื่อนไขพร้อมที่เจรจาและไม่เคลื่อนผู้ชุมนุมมา</p> <p>แต่หลังจากนั้น นปช.อีกกลุ่ม ที่นำโดยนายขวัญชัย ไพรพนา มาปักหลักรอ นปช.จากสะพานผ่านฟ้า ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลยื่นเงื่อนไขให้ออนตัวออกไปจากกองพลราบที่ 11 ให้หมดจึงจะยอมเจรจาด้วยเหตุนี้ทำให้นายวีระเริ่มลังเลและอาจไม่ยอมมาเจรจากับนายกรัฐมนตรีด้วย นายกอร์ปศักดิ์จึงพยายามที่จะประสานอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้มีการเจรจา หากนับจากเวลาประมาณ 08.00 น.ที่นายกรัฐมนตรีประกาศทำที่แจ้งกร้าวว่า จะไม่ยอมลงมาเจรจาด้วยภายใต้บรรยากาศที่กดดันจนถึงเวลาประมาณ 10.00 น.เป็นเวลา 2 ชั่วโมงที่ตึงเครียดที่สุดของการประสานงานระหว่างนายกอร์ปศักดิ์กับนายวีระ แต่นายวีระไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนและได้แจ้งกับนายกอร์ปศักดิ์ว่า ให้โทรศัพท์เจรจากับนายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อแกนนำ นปช.อีกคนหนึ่งโดยตรงเพื่อการตัดสินใจว่าจะรับเงื่อนไขของฝ่ายรัฐบาลหรือไม่</p> <p>จนในที่สุดนายณัฐวุฒิรับเงื่อนไขและให้รัฐบาลกำหนดเวลาของการเจรจาและสถานที่ในการเจรจา นายกอร์ปศักดิ์ จึงเสนอเวลาเจรจา 16 .00 น ที่สถาบันพระปกเกล้า การเจรจาระหว่างรัฐบาลอภิสิทธิ์และกลุ่มแกนนำเสื้อแดงทางสถานีโทรทัศน์เป็นครั้งแรกในวันที่ 28 มีนาคม 2553</p> <p>ความพยายามติดต่อเจรจาด้วยครั้งที่สองเป็นเหตุการณ์ของคืนวันที่ 10 นายกอร์ปศักดิ์ระบุว่าตนเป็นคนแรกที่คุยด้วยคือคุณจาตุรนต์และมีโอนต่อไปให้นายณัฐวุฒิ ซึ่งขึ้นแถลงบนเวทีพร้อมกันกับที่นายทศ พุดผ่านโทรทัศน์ ทำให้สามารถหยุดเหตุการณ์ลงได้ก่อนจะเสียหายมากขึ้นไปอีก</p> <p>ต่อมาในวันที่ 3 พฤษภาคม ณ ศาลากิติติสุขกรมทหารราบที่ 11รักษาพระองค์นายอภิสิทธิ์เวชชาชีวะนายกรัฐมนตรีแถลงผ่านโทรทัศน์ร่วมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยนายทศแถลงถึงประชาชนทุกกลุ่มสร้างกระบวนการปรองดอง 5 ข้อยุติปัญหาจี้เลือกตั้ง 14 พ.ย.⁸</p>

⁸ 1. ชะลอการตรวจร.ฎ.เลือกตั้ง
 2. กกด.ออกระเบียบกฎเกณฑ์ปฏิบัติการเลือกตั้ง
 3. เครือข่ายปฏิรูป-กปปส.กำหนดกรอบปฏิรูปใน 30 วัน
 4. นำข้อเสนอปฏิรูปไปทำประชามติใน 90 วัน
 5. สร้างบรรยากาศการเลือกตั้งที่เรียบร้อย
 6. นายทศ-กรม.ลาออก วุฒิสภาตั้งรัฐบาลคนกลาง
 7. รัฐบาลคนกลาง ทำเฉพาะปฏิรูปแก้ปัญหาระงับ
 8. ปฏิรูปเสร็จ เลือกตั้งใน 45-60 วัน
 9. รัฐบาลใหม่ ปฏิรูปการเมืองใน 1 ปี ขุนสภา-เลือกตั้งใหม่
 10. หลังเลือกตั้ง ปฏิรูปประเด็นอื่น

ในวันที่ 10 เมษายน 2553 การต่อสู้ด้วยอาวุธระหว่างคนไทยด้วยกัน และเป็นครั้งแรก ที่ช่องทางการเจรจาโดยตรงผ่าน นายคอร์ปัสคีย์ สภาวสุ ผู้ประสานงานนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ และ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ได้ถูกใช้และทั้ง 2 ฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการหลีกเลี่ยงความสูญเสียเพิ่มเติม โดยนายกรัฐมนตรีได้แถลงผ่านสื่อถึงการยุติการปฏิบัติการทั้งหมดในขณะที่แกนนำ นปช. ก็ได้ ประกาศให้ผู้ชุมนุมถอยกลับมาที่เวทีราชประสงค์โดยทันที ปรากฏการณ์เกิดขึ้นของการปะทะกัน ในเขตเมืองโดยกองกำลังชุมโจรมติทหารที่มีได้ถืออาวุธ การยกระดับการเคลื่อนไหวของการเมือง มวลชน ที่มีกองกำลังแฝงตัวอยู่ส่งผลทำให้คุณภาพของความขัดแย้งและแนวปฏิบัติของการรักษา กฎหมายเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง

ในการศึกษาเปรียบเทียบกรณีความขัดแย้งภายในรัฐพบว่าลักษณะความขัดแย้งที่เป็น ทั้งระหว่างรัฐและกลุ่มชน (civil conflict) ผวนกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนด้วยกันเอง (communal conflict) สุ่มเสี่ยงต่อการขยายความรุนแรงในวงกว้างโดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ได้มีสาเหตุ จากถิ่นกำเนิดทางภูมิศาสตร์ เพราะไม่ปรากฏแนวรบที่ชัดเจน และแตกต่างกันกับความขัดแย้ง ระหว่างรัฐ (interstate conflict) ที่กฎการปฏิบัติ (rules of engagement) อยู่ภายใต้เขตอำนาจของ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ในขณะที่เดียวกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้ถูกบันทึกโดยสำนักข่าวนานาชาติหลายแห่ง และเป็นเหตุให้ผู้สังเกตการณ์ รวมถึงสหประชาชาติ ได้ส่งตัวแทนเข้ามาพูดคุยกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย ผู้วิจัยก็เป็นหนึ่งในบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจทางด้านนี้ซึ่งต่อมาได้ พัฒนากลายเป็นกระบวนการเจรจาที่เป็นทางการ

ขณะเดียวกันการชุมนุมยกระดับขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากเหตุการณ์ 10 เมษายน ในวันที่ 3 พฤษภาคม นายกรัฐมนตรีได้เสนอเงื่อนไขในการเลือกตั้ง โดยได้กำหนดให้มีการเลือกตั้ง ภายในวันที่ 14 พฤศจิกายนภายหลังจากที่ทุกฝ่ายตกลงที่จะหยุดยั้งการกระทำที่จะเพิ่มความขัดแย้ง และความรุนแรง ข้อเสนอนี้ได้รับการตอบรับจากแกนนำเกือบทุกคนในวันรุ่งขึ้น 4 พฤษภาคม และ ในวันที่ 6 พฤษภาคม ประธานนปช.ก็ประกาศตอบรับข้อเสนอ แต่ในวันถัดมา 7 พฤษภาคม กลับ พบว่ามีการยกเลิกข้อตกลง และได้ขีดเส้นตายให้เลือกตั้งภายใน 30 วัน ในขณะที่ยังมีการดำเนินการ ในด้านต่างๆ สวนทางกันกับเงื่อนไขที่ได้มีการยอมรับกันก่อนหน้านี้

ตารางที่ 3-4 ข้อเสนอของรัฐบาล

รูปแบบ 3 - ข้อเสนอของรัฐบาล
<p>ด้วยภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงปี 2553 ในวันที่ 10 มิถุนายน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อประชาชนและมีข้อเสนอของรัฐบาลในเวลาต่อมา ในข้อเสนอ การปฏิรูปประเทศด้วยแผนปรองดอง 5 ข้อ และการตั้งคณะกรรมการที่มีภารกิจต่างกันอีก 4 ชุด</p> <p>แผนปรองดอง 5 ข้อ ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การปกป้องเหตุทุนสถาบันหลักของชาติคือสถาบันพระมหากษัตริย์ ป้องกันการลွ่ลงละเมิดสถาบัน และการนำเอาเรื่องสถาบันเข้าไปเป็นเรื่องขัดแย้งทางการเมือง 2. แก้ไขปัญหาส่วนโครงสร้างความไม่เสมอภาค ความเหลื่อมล้ำทางสังคม 3. สื่อสารมวลชน มีบทบาทในการลดความขัดแย้ง ไม่เป็นเงื่อนไขความขัดแย้งเสียเอง โดยไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสารมวลชน และการนำเสนอข่าวสารไปสู่พี่น้องประชาชน 4. กลไกเข้ามาตรวจสอบข้อเท็จจริงการสูญเสียเกิดขึ้น สังคมได้สามารถเข้าถึง 5. วิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง ซึ่งเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งเป็นระบบ

การยกเลิกข้อตกลงในเรื่องดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง เพราะ เหตุการณ์ได้เคลื่อนเข้าสู่การปะทะกันในหลายจุดทั่วกรุงเทพฯ และได้ทวีความรุนแรงสูงสุด (จากจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บในช่วงระหว่างวันที่ 13 - 18 พฤษภาคม) จนกระทั่งวันที่ 19 พฤษภาคมภายหลังจากที่มีผู้เสียชีวิตแล้วเกือบ 90 คน แกนนำจึงได้ประกาศมอบตัวและยุติการชุมนุม อย่างไรก็ตามคำขอของผู้เจรจาฝ่ายรัฐบาลในการให้แกนนำช่วยรับผิดชอบการส่งผู้ชุมนุม กลับภูมิลำเนาและระหว่างบริเวณราชประสงค์ไปยังสนามกีฬาแห่งชาติ ช่วงระยะเวลาระหว่างการ ยื่น และรับข้อเสนอ และการพลิกผันไปสู่การล้มข้อตกลงจนเกิดผู้เสียชีวิตเพิ่มเติม⁹ ต่อมาในวันที่ 10 มิถุนายน นายกรัฐมนตรีได้ประกาศแผนปรองดอง และได้จัดตั้ง คอป. เพื่อเริ่มกระบวนการ ยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) และกรรมการปฏิรูปประเทศซึ่งเป็นครั้งแรกที่ องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาล รวมถึงรัฐสภา สหรัฐอเมริกาได้ออกแถลงการณ์สนับสนุนซึ่ง ในช่วงนี้จุดยืนและข้อเสนอของอดีตนายกรัฐมนตรี(ดำเนินการผ่านนายพนพล ปัทมะ) ซึ่งได้เสนอ

⁹ เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้เจรจาเดิมที่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงได้จริงนั้น เช่น การตกลงหยุดการเคลื่อนมวลชนไปยัง สอจ. หรือการ เรียกประชาชนกลับไปยังเวทีในวันที่ 20 เมษายน กลับไม่สามารถดำเนินการตามคำประกาศรับข้อเสนอในวันที่ 6 พฤษภาคมได้ ซึ่งภายหลังจากนั้นการขาด หายไปของอำนาจในการตัดสินใจหลังวันที่ 7 พฤษภาคม ของผู้เจรจาหลักทำให้ช่องทางในการสื่อสารหายไปด้วย และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถ ใช้ช่องทางในการเจรจาหยุดยั้งความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นในระยะเวลาคืบหน้าได้ ปัญหาในลักษณะนี้มักจะไม่เกิดในความขัดแย้งทั้งในระดับระหว่างรัฐและ ภายในรัฐที่ภาวะผู้นำแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแต่ยังคงช่องทางสื่อสารกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ แม้อันขณะที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงยังคงดำรง อยู่

ให้รัฐบาลทำแผนปรองดองควบคู่ไปกับการเจรจาสันติภาพโดยใช้คำว่า Peace Talk ผ่านสื่อมวลชนต่างประเทศ

ตารางที่ 3-5 คณะกรรมการอิสระ

รูปแบบ 4 - คณะกรรมการอิสระ
<p>1. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองประเทศแห่งชาติ (คอป.) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 มิถุนายน 2553 เห็นชอบในหลักการให้มีคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) หรือ Truth for Reconciliation Commission of Thailand (TRCT) และแต่งตั้งศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการ โดยให้ประธานกรรมการสรรหากรรมการจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ 2553 เพื่อให้มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง</p> <p>2. คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.)</p> <p>มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2553 ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ คปร. นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการเพื่อศึกษารวบรวมแนวทางปฏิรูปประเทศ บทบาทหน้าที่ของ ขกร่างแผน แก้ไขปัญหาความอยุติธรรม และความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในอดีต ไม่สามารถทำให้การแข่งขันเชิงอำนาจทั้งหมดของสังคมไทย เข้ามาอยู่ในกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญได้ จึงมีการแข่งขันเชิงอำนาจที่อยู่นอกกรอบอีกมาก และในที่สุดก็นำไปสู่การล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นด้วยการรัฐประหาร พ.ศ.2549 และจากนั้นเป็น ต้นมา ก็เกิดความแตกแยกทางการเมืองอย่างหนักในสังคม จนนำไปสู่การนองเลือดที่ไม่จำเป็นหลายครั้ง ทั้งที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ก็ไม่อาจยุติหรือบรรเทาความแตกแยกอย่างรุนแรงนี้ได้</p> <p>3. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ นพ.ประเวศ วะสี ประธานมีบทบาทหน้าที่ในการเก็บข้อมูลความคิดเห็นและสังเคราะห์ปัญหาเพื่อนำเสนอ ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)</p> <p>4. คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและการศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญนายสมบัติ ชำรงชัญญวงศ์ อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ประธานคณะกรรมการ</p> <p>5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ รายงานการวิจัยสร้างความปรองดองแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า</p> <p>6. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p>

ในระยะเวลาดังกล่าวได้มีกลุ่มนักการทูต ข้าราชการระดับสูง และผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ นำโดย นาย Michael Vatikiotis จาก Center for Humanitarian Dialogue ซึ่งเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญทางด้านกระบวนการเจรจาในและระหว่างประเทศที่มีความขัดแย้ง ได้ตั้งกลุ่ม Friends of Thailand (FOT) ขึ้นมาเช่นนาย Ralph Boyce อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย เพื่อเป็นคนกลางในการหารือระหว่างคู่ขัดแย้งเป็นการลับ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้เข้าร่วมกระบวนการประชุมปรึกษาหารือ (Consultation)

ตารางที่ 3-6 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาความขัดแย้งจากต่างประเทศ

รูปแบบ 5 - ผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขความขัดแย้งจากต่างประเทศ
<p>1. "Friends of Thailand Group"¹⁰</p> <p>Dr. Michael Vatikiotis, Asia Regional Director, Dr. Katia Papagianni, Director of Policy and Mediation Support Centre for Humanitarian Dialogue (HDC)</p> <p>2. Adam Kahane ผู้ซึ่งมีประสบการณ์ในการช่วยหาทางออกแบบสันติวิธีให้กับปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงซับซ้อน เดินทางมาประเทศไทย เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในประเทศไทย ภายใต้โครงการ Scenario Thailand - “เราจะส่งมอบประเทศไทยแบบไหนให้ลูกหลาน” โดยกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหลายกลุ่ม ซึ่งมีแนวคิดในการวางรากฐานเพื่อแก้ปัญหาโดยมองความเป็นไปได้ต่างๆจากวิกฤตการณ์ปัจจุบัน เพื่อเสนอแนวทางการร่วมมือเพื่อแสวงหาทางออกเพื่อกำหนดอนาคตของสังคมไทย</p> <p>3. นายโคฟีอันนัน กุมภพันธ์ 2555 อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ(ยูเอ็น) และนายมาร์ตตี อาห์ดีซารี อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญการจัดการสถานการณ์หลังความขัดแย้ง กล่าวถึงผลการเดินทางมารับฟัง เรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับคู่ความขัดแย้งทางการเมืองเพื่อหาแนวทางปรองดองในประเทศไทย โดยนายโคฟี กล่าวว่าจากการได้แลกเปลี่ยนมุมมองคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) รวมทั้ง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้าน กลุ่มเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ภาคประชาสังคม กลุ่มเยาวชน สตรีตลอดจนผู้นำทางศาสนา สื่อมวลชนและภาคธุรกิจของไทย เห็นว่าแนวทางของ คอป.ที่กำลังดำเนินอยู่เป็นกลไกที่เหมาะสม ถูกต้อง รู้สึกพอใจกับการทำงานของ คอป.</p>

¹⁰วันที่ 06 กันยายน พ.ศ. 2553 เวลา 23:20:56 น. มติชนออนไลน์ เผยเบื้องลึกแผนปรองดองมี"ยูเอ็น-ทูตต่างชาติ-บีกระดับสูง-ทหาร"งให้ "ปลดอกระสพ-สุชมพันธ์-บุรณซ์"ร่วมวง"วันที่ 06 กันยายน พ.ศ.2553 เวลา 23:20:56 น. มติชนออนไลน์เผยเบื้องลึกแผนปรองดองมี"ยูเอ็น-ทูตต่างชาติ-บีกระดับสูง-ทหาร"งให้ "ปลดอกระสพ-สุชมพันธ์-บุรณซ์"ร่วมวงทูตต่างชาติ บีกระดับสูง ทหาร ชงแผนปรองดองจับ "พท.-ปชป." คุยแก้ขัดแย้ง มี "ปลดอกระสพ-สุชมพันธ์-บุรณซ์" ร่วมวง บอกให้โอกาสฝ่ายการเมืองครั้งสุดท้ายทางออก.

ในช่วงปลายปี 53 จนถึงต้นปี 54 เป็นระยะเวลาในการทำงานของ คอป. ที่ได้เสนอความคืบหน้าและข้อเสนอแนะทุก 6 เดือน

จนถึงการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม และ น.ส.ยิ่งลักษณ์เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงเลือกตั้งผู้วิจัยได้รับการติดต่อจากแกนนำพรรคเพื่อไทยยื่นข้อเสนอสับสนุนให้คอป. ได้สานต่อภารกิจเดิมจนครบระยะเวลา 2 ปี ในเดือนมิถุนายน 2555 ตามที่ได้ประกาศไว้ โดยได้แสดงความหวังว่าพรรคประชาธิปัตย์จะยอมรับในผลการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ตอบยืนยันและต่อมาก็ได้เห็นว่าจริงตามที่ได้รับทราบในวันที่นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ได้แถลงนโยบายต่อสภายืนยันการสนับสนุนการทำงานของ คอป.

อย่างไรก็ตามอดีตนายฯ ยังคงยื่นข้อเสนอของตัวเองในเรื่องปรองดองผ่านอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศ (ตามรายละเอียด) ในช่วงปี 2554 - 2555 บรรยากาศความขัดแย้งดูเหมือนว่าจะคลี่คลายลงตามคำประกาศ "แก้ไข ไม่แก้แค้น" ของนายกรัฐมนตรี

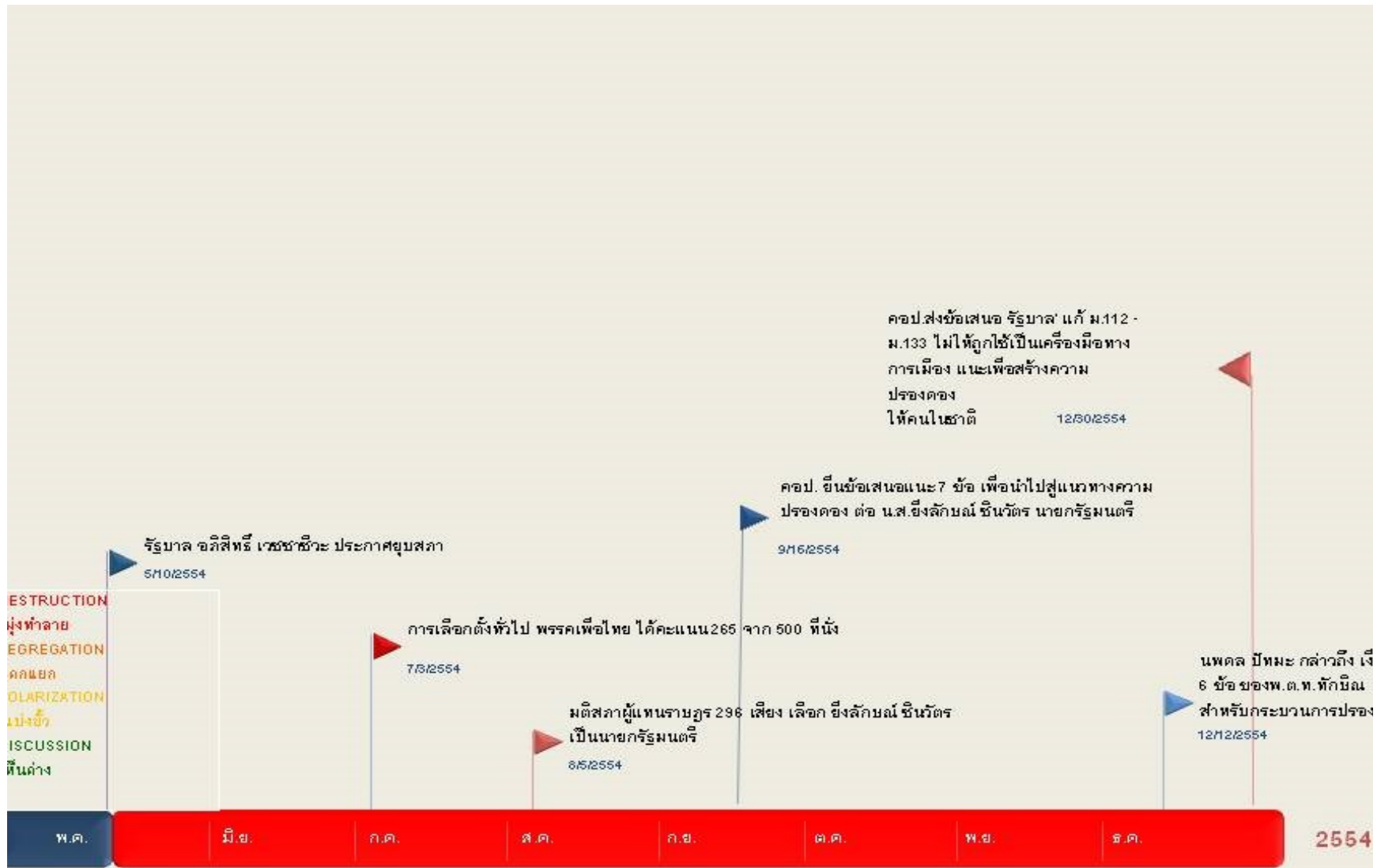
แต่เหตุการณ์ที่มีความสำคัญมากได้แก่การเปิดเผยรายงานการสร้างความปลอดภัยของสถาบันพระปกเกล้าฯ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่สถาบันทางวิชาการได้กล่าวถึงการहारือในวงกว้าง (सानเสวนา) เพื่อให้สังคมได้ร่วมแสดงความเห็นต่อทางเลือกในการนิรโทษกรรมที่มีได้จำกัดอยู่ที่คดีทางการเมือง "แต่รวมไปถึงคดีทุจริตที่ริเริ่มโดย คตส. และมีคำพิพากษาจนถึงที่สุดแล้ว ซึ่งทันทีที่มีการเผยแพร่รายงานสังคมก็ได้พุ่งเป้าไปที่การวิพากษ์วิจารณ์ทางเลือกในเรื่องการนิรโทษกรรมมากกว่ากระบวนการที่สถาบันฯ ได้นำเสนอ¹¹ และในปลายเดือนเดียวกัน (26 มีนาคม) สภาก็ได้มีมติพิจารณาเลื่อนวาระการพิจารณารายงานของ กมธ. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติมาพิจารณาจนเกิดการประท้วงทั้งใน - นอกสภา รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศโดย Human Rights Watch ได้ออกจดหมายเปิดผนึกคัดค้านการออกกฎหมายนิรโทษกรรมว่า "เท่ากับเป็นการทำร้ายเหยื่อผู้เคราะห์ร้าย และสูญเสียจากเหตุการณ์"¹²

ขณะที่รายงานของ คอป. ในเดือนกันยายน 2555 ได้เสนอ "ให้รัฐบาล รัฐสภา ฝ่ายค้าน และกลุ่มการเมืองทุกกลุ่มแสดงความกล้าหาญทางการเมือง โดยร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้ยกเลิก ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพื่อจะได้กลับไปสู่การเริ่มต้นที่ดีใหม่"

¹¹ โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรีเข้าร่วม 2 ท่าน คือ พล.อ.สนธิ ที่ได้แสดงการสนับสนุนการนิรโทษกรรมคดีที่เกิดขึ้นโดย คตส. (ทั้งที่เป็นองค์กรซึ่งลงนามแต่งตั้งโดย พล.อ.สนธิ) ขณะที่นายอภิสิทธิ์เสนอไม่ให้นิรโทษกรรมตนเอง นายสุเทพ และ พ.ต.ท.ทักษิณ

¹² Human Rights Watch

แผนภาพที่ 3 -1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



อย่างไรก็ตามท่าทีของพรรคเสียงข้างมากในสภาต่อทางเลือกในการ "สร้างความปรองดอง" ก็ปรากฏชัดในวันที่ 18 กันยายน มีการแถลงข่าวมติกรรมาญานของ คอป. ที่สภา และพยายามเดินหน้าผลักดันการเร่งออกกฎหมายนิรโทษกรรมจนในที่สุดสถาบันพระปกเกล้าฯ เองต้องออกแถลงการณ์ขอถอนรายงานวิจัยเรื่องการสร้างความปรองดองคืนจากสภา โดยระบุว่า การดำเนินการใช้เสียงข้างมากเร่งผลักดันกฎหมายโดยไม่มีกระบวนการสานเสวนาในหมู่คนไทยจะนำไปสู่ "สงครามความปรองดอง"

ต่อมาแม้ว่าผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขความขัดแย้งจากต่างประเทศ ที่ได้สังเกตการณ์กระบวนการทำงานทางด้านการสร้างความปรองดองจะได้ทำหนังสือยืนยันให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อเสนอ คอป.ว่า "เป็นกระบวนการที่สามารถป้องกันความรุนแรงจากความขัดแย้งในทางการเมืองในอนาคต" และได้เสนอให้นายกฯ ยึดลักษณะหารือกับผู้นำฝ่ายค้านในการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อผลักดันและสร้างความปรองดอง และในหนังสือยังได้ระบุว่า "แนวทางนิรโทษกรรมแก่อาชญากรรมที่มีความรุนแรงที่สภากำลังพิจารณา อาจเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ" ขณะที่รัฐบาลก็ได้อ้างถึงการสานต่องานโดย คอป. ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย และถูกตั้งข้อสังเกตว่าเลือกเฉพาะบางประเด็นที่เห็นด้วยเท่านั้น

เริ่มปรากฏชัดว่าสถานการณ์ทางการเมืองได้ดำเนินสวนทางกันกับแนวทางการสร้างความปรองดองที่ได้มีการศึกษามากว่า 2 ปีที่ผ่านมา หลายฝ่ายได้เห็นถึงหนทางที่กำลังเคลื่อนเข้าสู่ทางตัน และการเผชิญหน้าครั้งใหญ่ครั้งหนึ่ง จึงได้มีกระบวนการเปิดพื้นที่เจรจาทั้งโดยคนกลางมิตรประเทศ และผู้ที่มีประสบการณ์เฉพาะในบางประเทศที่อยู่ในช่วงวิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง โดยอาศัยช่วงเวลาที่ยังไม่เกิดความวุ่นวายในการขอให้แต่ละฝ่ายส่งตัวแทนไปเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือในเชิงลึก คนกลางภายในประเทศ ได้แก่ คนกลางในประเทศที่ได้เคยเป็นส่วนสำคัญในการริเริ่มกระบวนการปรองดองใน คอป. และได้เคยทำหน้าที่ประสานให้เกิดการพบกันระหว่างแกนนำ นปช. ตัวแทนทุกพรรคการเมือง (ซึ่งผู้วิจัยได้เข้าร่วมด้วย) ตลอดจนนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ตัวแทนอดีตนายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่เราเห็นร่วมกันคือประเด็นเรื่องของการเปิดช่องทางในการสื่อสารเพื่อป้องกันเหตุการณ์รุนแรงอย่างในปี 2552 - 2553 แม้จะยังไม่ถือเป็นกระบวนการเจรจาแต่ผู้เข้าร่วมก็ได้หยิบยกประเด็นห่วงใยในเรื่องการร่วมป้องกันไม่ให้เกิดการลุกลามบานปลายของเหตุการณ์ หากสถานการณ์ความรุนแรงอุบัติขึ้นมาอีก

เริ่มปรากฏชัดว่าสถานการณ์ทางการเมืองได้ดำเนินสวนทางกันกับแนวทางการสร้างความปรองดองที่ได้มีการศึกษามากว่า 2 ปีที่ผ่านมา หลายฝ่ายได้เห็นถึงหนทางที่กำลังเคลื่อนเข้าสู่ทางตัน และการเผชิญหน้าครั้งใหญ่ครั้งหนึ่ง จึงได้มีกระบวนการเปิดพื้นที่เจรจาทั้งโดยคนกลาง

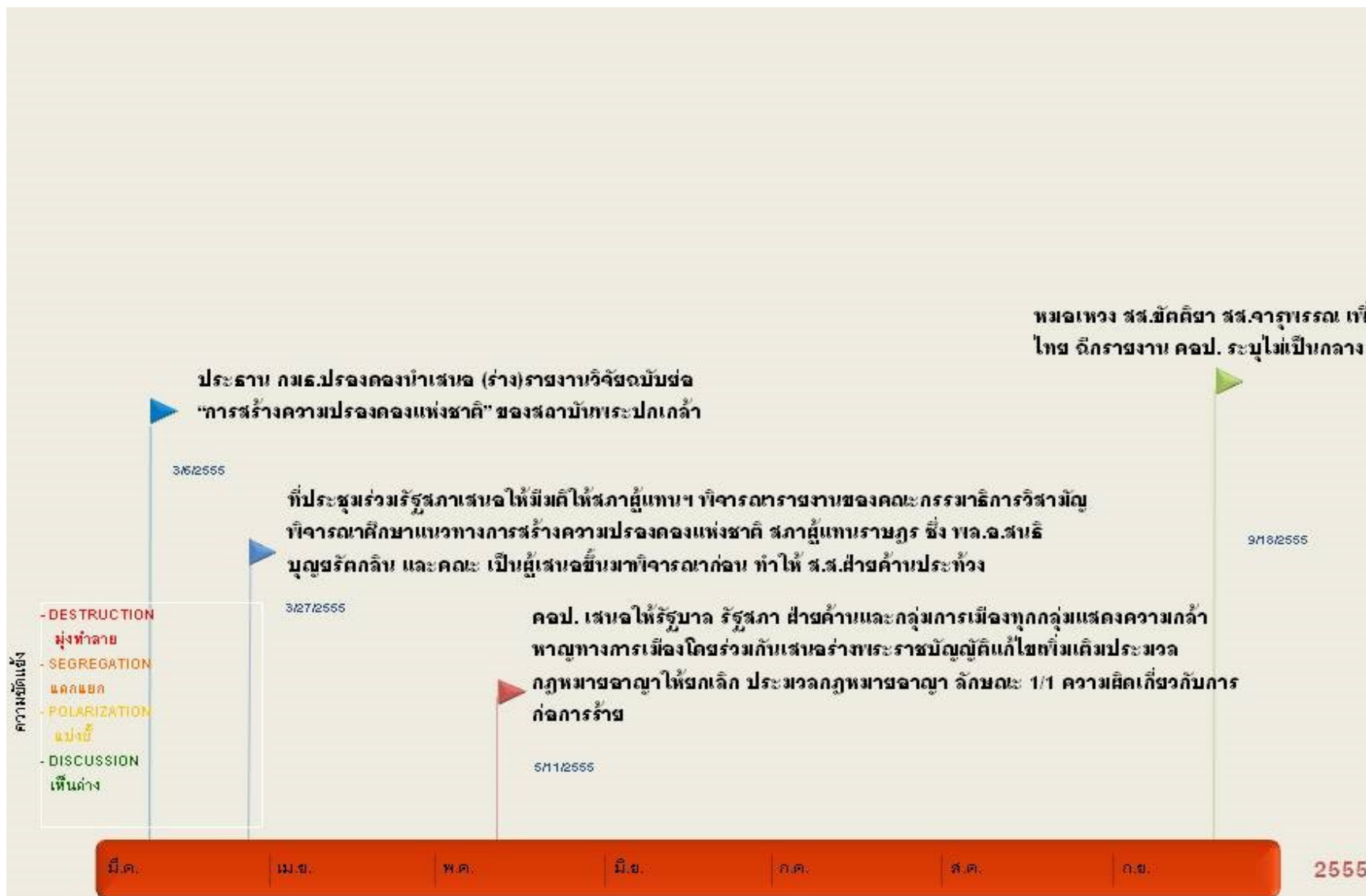
มิตรประเทศ และผู้ที่มีประสบการณ์เฉพาะในบางประเทศที่อยู่ในช่วงวิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง โดยอาศัยช่วงเวลาที่ยังไม่เกิดความวุ่นวายในการขอให้แต่ละฝ่ายส่งตัวแทนไปเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือในเชิงลึก โดยคนกลางในประเทศที่ได้เคยเป็นส่วนสำคัญในการริเริ่มกระบวนการปรองดองใน คอป. และได้เคยทำหน้าที่ประสานให้เกิดการพบกันระหว่างแกนนำนปช. ตัวแทนทุกพรรคการเมือง (ซึ่งผู้วิจัยได้เข้าร่วมด้วย) ตลอดจนนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ตัวแทนอดีตนายกรัฐมนตรี ในเรื่องให้เห็นร่วมกันคือประเด็นเรื่องของการเปิดช่องทางในการสื่อสารเพื่อป้องกันเหตุการณ์รุนแรงอย่างในปี 2552 - 2553 แม้จะยังไม่ถือเป็นกระบวนการเจรจาแต่ผู้เข้าร่วมก็ได้หยิบยกประเด็นห้วงใยในเรื่องการร่วมป้องกันไม่ให้เกิดการลุกลามบานปลายของเหตุการณ์ หากสถานการณ์ความรุนแรงอุบัติขึ้นมาอีก

นอกจากนี้ผู้นำกระบวนการปฏิรูปก็ได้ทาบทามนาย Adam Kahane ซึ่งมีส่วนประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือในการออกแบบอนาคตเพื่อแก้ปัญหาสังคมที่ติดหล่มความขัดแย้งสำเร็จในประเทศที่เคยมีการสู้รบกันมาก่อนทั้งในอาฟริกา และอเมริกาใต้ โดยให้ผู้นำภาคเอกชนคือประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และตัวแทนกลุ่มทุนในฐานะผู้ที่มีส่วนได้เสียสูงต่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าร่วม โดยใช้กระบวนการ Transformative Scenario Planning ที่ต้องอาศัยกระบวนการร่วมคิดที่ต่อเนื่องติดต่อกันหลายวัน หลายครั้ง และเป็นพื้นที่การมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในแง่ของการเข้าร่วมของตัวแทนแต่ละฝ่าย

ในส่วนตัวแทนมิตรประเทศได้แก่ เอกอัครราชทูตสวีเดนแลนด์ ซึ่งรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญในการเจรจาสันติภาพจาก Henri Dunant Foundation และเอกอัครราชทูต นอร์เวย์ ประจำประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลนอร์เวย์มีส่วนในการเป็นตัวกลางในความขัดแย้งหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และโคลัมเบีย โดยกลุ่มนี้ได้รับความร่วมมือจากตัวแทน 2 พรรคการเมืองใหญ่ในการเข้าร่วมอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงปี 2556 และเอกอัครราชทูตทั้ง 2 ประเทศก็ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรีและอดีตนายกรัฐมนตรีเป็นระยะๆ โดยมีประเด็นกฎหมายนิรโทษกรรม และอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนกระบวนการปรองดองเป็นหัวข้อหลักในการหารือ แม้จะยังไม่อยู่ในระดับของการเจรจาโดยตรงแต่ก็นับว่าอาจจะเป็นกลไกเดียวที่เข้าร่วมหารือกันด้วยตัวเอง¹³

¹³ การร่วมหารือกว่า 10 ครั้งตลอดปี 2556 ประกอบไปด้วย พงษ์เทพ เทพกาญจนา, จาตุรงค์ ฉายแสง, วัฒนา เมืองสุข, สุรนันทน์ เวชชาชีวะ, กษิต ภิรมย์, เกียรติ สิทธีอมร, ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และผู้วิจัย

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



ชุมนุมใหญ่ที่ราชมั่งคณาภิพาสถาน ครั้งที่ 1

ชุมนุมใหญ่ที่ราชมั่งคณาภิพาสถาน ครั้งที่ 2

เหตุจลาจลบริเวณรอบนอกมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้รับบาดเจ็บ 64 ราย

ปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมและตำรวจ บริเวณใกล้ทำเนียบรัฐบาล ได้รับบาดเจ็บ 221 ราย

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ได้มีการมอบหมายผู้แทนพิเศษจากสหประชาชาติ โดยอดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ คือนาง Miss Helen Clark - UN Under-Secretary-General and Administrator of the United Nations Development Programme เดินทางเข้ามายังประเทศไทยในคณะของที่ปรึกษาพิเศษของสหประชาชาติในการแก้ไขความขัดแย้ง โดยไม่เป็นข่าว และได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี และอดีตนายกรัฐมนตรี โดยผู้วิจัยก็เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ประสานในเรื่องจุดยืนและข้อเท็จจริงในด้านต่างๆ

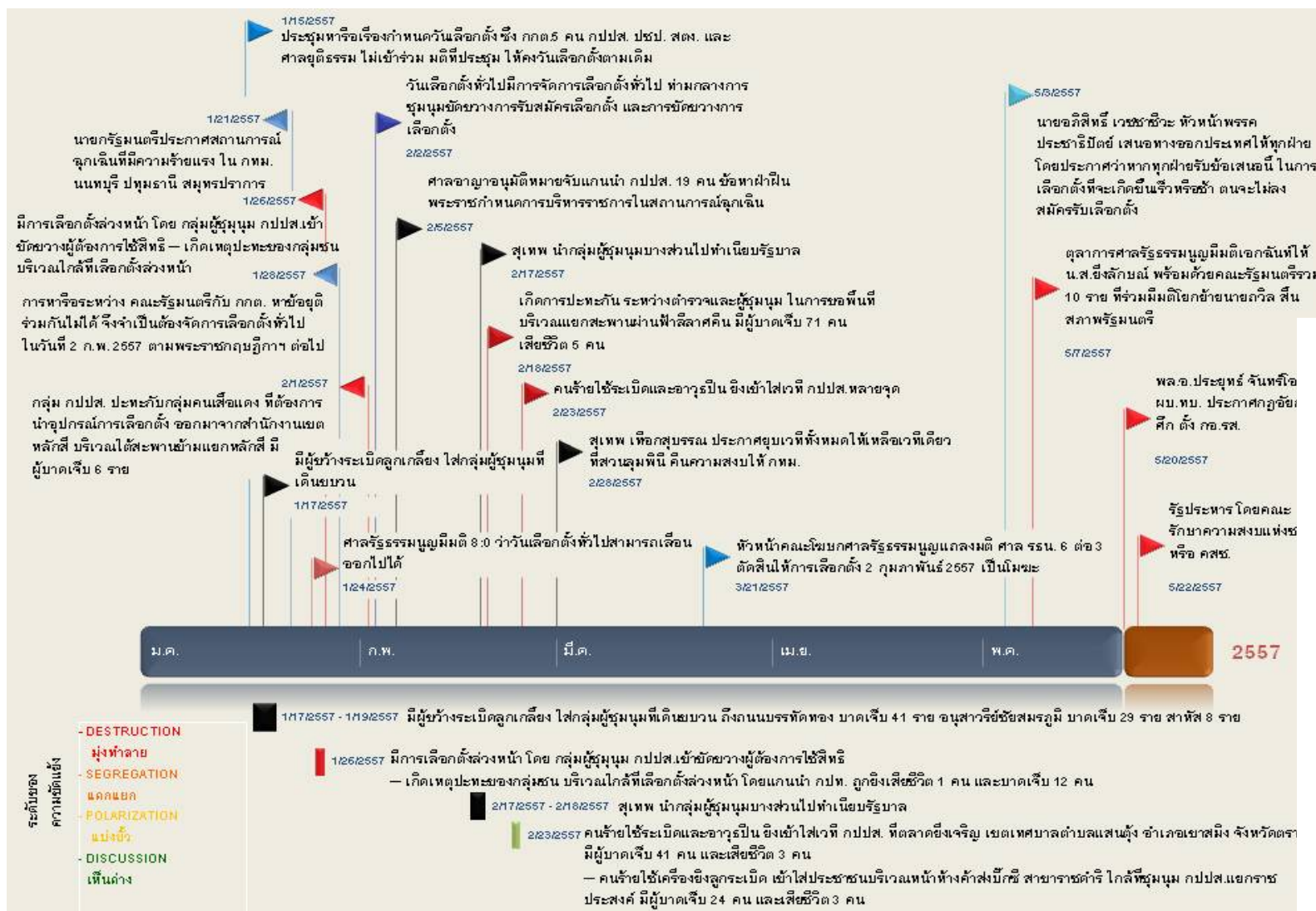
ในมุมมองหนึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่าช่วงกลางปี 2556 เป็นช่วงที่ความขัดแย้งมาถึงภาวะวิกฤตนอกสภาได้กลับเข้าสู่สภาทำหน้าที่เป็นช่องทางออกให้แก่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมผ่านระบบตัวแทนให้ได้ข้อยุติหรือเป็นทางออกได้ในยามปกติ

ในขณะนั้นร่างกฎหมายทั้ง 7 ฉบับ โดยใช้ชื่อ พรบ.ว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ 5 ฉบับ และใช้ชื่อ พรบ.นิรโทษกรรม 2 ฉบับ (ในจำนวนนี้เสนอโดยพล.อ.สนธิ 1 ฉบับ และเป็นของญาติผู้เสียหายจากการชุมนุม คือฉบับประชาชนเพียงฉบับเดียวที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่ผู้มีส่วนในการก่อความรุนแรง ในขณะที่ฉบับอื่นมีถ้อยความที่ไม่ชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนของคดีที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และการทุจริต คอร์รัปชั่น) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้นำเสนอกลไกของสภาปฏิรูปการเมืองโดยเชิญทุกฝ่ายเข้าร่วมเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหา โดยเรื่องนี้ได้กลายมาเป็นประเด็นหลักของการร่วมหารือเกือบจะเป็นหัวข้อเดียวที่การหารือเป็นไปในลักษณะของการเจรจา

ในช่วงแรกจุดยืนของทางฝั่งผู้วิจัยยืนยันชัดว่าการปฏิรูปจะเริ่มได้รัฐบาลต้องถอนร่างดังกล่าวเสียก่อน เพื่อเป็นการแสดงความจริงใจในการสร้างความปรองดอง ฝ่ายรัฐบาลก็อ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องของสภา แต่ยืนยันว่าฝ่ายรัฐบาลจะไม่เข้าไปชี้นำในการทำงานของคณะปฏิรูปการเมือง

แต่แล้วต่อมาก็ได้รับทราบว่ากระบวนการทำงานของคณะกรรมการฯ ก็ได้ถูกแทนที่โดยฝ่ายการเมืองของรัฐบาล เสนอแปรญัตติของ ส.ส. รัฐบาลเพื่อแก้ร่างกฎหมายนิรโทษกรรมให้กลายเป็นกฎหมายล้างผิดแก่ผู้กระทำความผิดในทุกคดีที่เกิดขึ้นก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมทางการเมือง โดยการดำเนินการดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่คู่เจรจายังอยู่ในช่วงของการยื่นข้อเสนออยู่และเป็นจุดที่ประจักษ์ชัดว่า การหารือและเจรจในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาคู่เจรจามีได้เป็นคู่เจรจาที่แท้จริงคือมีอำนาจตัดสินใจ การใช้กระบวนการเสียงข้างมากพิจารณากฎหมายนิรโทษกรรมถูกคัดค้านอย่างแรง จนในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2556 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2557 สถานการณ์ก็ได้เคลื่อนเข้าสู่ภาวะวิกฤตอย่างรวดเร็ว

แผนภาพที่ 3-1 กระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ (ต่อ)



- DESTRUCTION
- มุ่งทำลาย
- SEGREGATION
- แยกแยะ
- POLARIZATION
- แบ่งขั้ว
- DISCUSSION
- เห็นต่าง

บทที่ 4

หลักคิดและแนวทางการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการปรองดอง

หลักคิดและที่มา

หลักของการแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้นเป็นหลักที่เป็นบรรทัดฐานสากลในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทุกประเทศ แต่การที่จะเลือกใช้กลไกในการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกมาเป็นเขตอำนาจพิเศษขององค์กรอิสระอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น ถือว่าเป็นกระบวนการที่ได้ใช้ในหลายประเทศ แต่ในอีกหลายประเทศก็ได้เลือกที่จะใช้กลไกของสถาบันตุลาการตามปกติ อย่างไรก็ตามหลักสำคัญของการแยกอำนาจก็ยังคงเหมือนเดิม นั่นได้แก่ ความสำคัญของการที่สถาบันตุลาการจะโดยศาลทั่วไป หรือองค์กรอิสระเช่น ศาลรัฐธรรมนูญก็ตามจะปลอดจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง ไม่ว่าจะผ่านสภาโดยอำนาจนิติบัญญัติหรือผ่านรัฐบาลโดยอำนาจฝ่ายบริหารก็ตาม จะได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาบริบทของระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพของการทำงานของสถาบันตุลาการนั้นมาจากหลักความเป็นอิสระของสถาบันซึ่งวางรากฐานมายาวนานประกอบกับความเป็นวิชาชีพและการดำรงตนของตุลาการ และผู้พิพากษา ซึ่งได้สั่งสมความยอมรับโดยการยึดหลักนิติธรรมในการวินิจฉัยบรรดคดี ความยอมรับเชิงสังคมจากการยึดถือกฎหมายและไม่เบี่ยงเบนจากหลักของความถูกต้องส่งผลทำให้สังคมโดยรวมก่อนเกิดความขัดแย้งทางการเมืองมักจะให้ความยอมรับต่อการตัดสินชี้ขาดเมื่อคดีถึงที่สุด ความเป็นกลางของสถาบันตุลาการมีส่วนสำคัญทำให้ประชาชนเชื่อในการเคารพกฎหมาย

ในขณะที่แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในหลายประเทศที่อาศัยกระบวนการไกล่เกลี่ย (Mediation) กระบวนการยุติธรรมเชิงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ผู้วิจัยจึงเสนอกระบวนการอนุญาโตตุลาการในการหาทางออกเพื่อยับยั้งความรุนแรงอันมีสาเหตุจากความขัดแย้งทางการเมือง โดยการจัดตั้งกลไกนี้ดำเนินการภายใต้หลักคิดเดียวกันกับการใช้อำนาจตุลาการพิเศษในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีผลผูกมัดและเป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายสากล

ประสบการณ์ของการทำงานร่วมกันทั้งใน และนอกประเทศระหว่างกระบวนการยุติธรรมรูปแบบต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั่วไปเป็นแนวทางที่ได้ถูกปรับมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ (รัฐต่อรัฐ) หรือระหว่างประชาชนต่อประชาชนในมิติของเชื้อชาติ ศาสนา ภูมิภาคขององค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติ ภายใต้การทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงและกองกำลังสันติภาพ อย่างไรก็ตามหลักคิดในเรื่องของการรักษาสันติภาพในบริบทของความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศโดย "คนกลาง" ยังมีได้มีการศึกษาหรือทดลองใช้อย่างเป็นระบบ

ในขณะที่เดียวกันแม้ว่ากระบวนการอนุญาโตตุลาการในรูปแบบต่างๆ เป็นที่ใช้อย่างแพร่หลายในคดีที่คู่พิพาทได้ตกลงร่วมกัน ทั้งในกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ในประเทศไทยเอง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกก็ถือว่ามีพัฒนาการที่ก้าวหน้าพอสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับระบบตุลาการสากลในหลายประเทศ นั่นก็คือการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยนอกศาล และการอาศัยกระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นทางออก นอกจากนี้สถาบันเฉพาะที่ดูแลกระบวนการอนุญาโตตุลาการของกระทรวงยุติธรรม ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกลไกยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution Mechanism) ให้มีความเข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับของกลุ่มความ และยังคงภาระของคดีความที่ขึ้นสู่ชั้นศาลและงบประมาณของรัฐอีกด้วย

หากจะเปรียบเทียบลักษณะเฉพาะของกระบวนการทั้ง 3 จะสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4-1 กระบวนการอนุญาโตตุลาการพิเศษ

	การพิพาท	การอนุญาโตฯ	การไกล่เกลี่ย
องค์คณะ	ตามกฎหมาย	คู่ร่วมกันเลือก	คู่กรณีสงวนสิทธิ์การปฏิบัติตาม
กระบวนการ	ผิดถูก แพ้ชนะ	ตกลงคดี	ยืดหยุ่นได้
ลักษณะเฉพาะ	พิพาท	มีประสบการณ์เฉพาะ	เป็นกระบวนการ
คุณสมบัติคนกลาง	ไม่มีส่วนได้เสีย	มีบุคคลทั้งที่เป็นกลางและที่มีส่วนเกี่ยวข้อง	คนนอก + คนในที่เกี่ยวข้องให้เป็นกลาง
การยุติ	ตามวิธีพิจารณาความ	แล้วแต่กรณี	เมื่อสามารถบรรลุข้อตกลงหรือเมื่อเจรจาล้มเหลว
การบังคับคดี	กลไกถาวร	ผลผูกมัดตามคู่กรณีตกลงล่วงหน้า	ตามความสมัครใจ

กระบวนการอนุญาตตุลาการกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีของความขัดแย้งทางการเมืองของไทย สถาบันศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้รับบทบาทอันสำคัญที่ทำให้เกิดจุดหักเหทางการเมืองตั้งแต่การวินิจฉัยคดีในปี 2544¹ การยุบพรรคทั้งในปี 2550 - 2551 และการยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในปี 2555 ตลอดจนคำวินิจฉัยระหว่างปี 2556 - 2557

หากย้อนพิจารณาประเด็นปัญหาต่อความสับสนในการสร้างความปรองดองในชาติที่ผ่านมา อาจสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ 1. ปัญหาเชิงเนื้อสาระ (substantive) และ 2. ปัญหาเชิงกระบวนการ (procedural)

1. ปัญหาเชิงเนื้อสาระ (substantive)

1. ช่องทางของการพระราชทานนายกรัฐมนตริตามราชประเพณีใช้ได้กรณีใด
2. การเลือกตั้งและการปฏิรูปอะไรควรเกิดก่อนกัน และอะไรเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ากระบวนการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นจะแล้วเสร็จเพื่อให้การเลือกตั้งนำการเมืองกลับสู่ภาวะปกติได้เมื่อใด เป็นต้น
3. ประเด็นปัญหาซึ่งเป็นมูลเหตุของความขัดแย้งแต่ละครั้งไม่สามารถมีองค์กรใดที่สามารถวินิจฉัยประเด็นปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เช่น รัฐบาลรักษาการลาออกได้หรือไม่ การเลือกตั้งเลื่อนได้หรือไม่ ภายหลังจากมีพรฎ. แล้ว

2. ปัญหาเชิงโครงสร้างและกระบวนการ (procedural)

1. กลไกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ในช่วงระยะเวลาที่มีการชุมนุมทางการเมืองไม่สอดคล้องกับระดับของความขัดแย้งในเวลานั้น กล่าวคือที่ผ่านมาการยกระดับการชุมนุมควบคู่กันกับการขับเคลื่อนการชุมนุมของทุกฝ่ายผ่านช่องทางสื่อสารมวลชนของตนทำให้พัฒนาการของความขัดแย้งกลับเพิ่มขึ้นจากการแบ่งขั้วไปสู่การแตกแยกรวดเร็วเกินกว่ากลไกแก้ไขจะสามารถทำงานได้

2. ข้อสงสัยของประชาชนในเรื่องมาตรฐานและความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม หรือถ้าถามกลับว่า การทำงานขององค์กรอิสระเป็นไปโดยยุติธรรม ทำอย่างไรสังคมจึงจะเห็นร่วมกันว่าความยุติธรรมเกิดขึ้นแล้วจริง ซึ่งบ่อยครั้งที่ส่วนต่างๆ ของสังคมรู้สึกว่ามีพร้อมที่จะ

¹ อันเป็นที่มาของวิกฤตทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์การวินิจฉัยตามทีคณะกรรมการชุดของ อ.คณิต ณ นคร ได้บันทึกไว้ว่าเป็นสาเหตุของการวิกฤตอันเกิดขึ้นจาก “การหักคิบบทางกฎหมาย”

เข้าร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยปกติโดยเฉพาะการเลือกตั้ง ซึ่งก็มีผลทำให้กระบวนการเลือกตั้งเองไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมไทยได้ตลอดเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา

3. เมื่อความขัดแย้งเคลื่อนเข้าสู่ความรุนแรงขั้นวิกฤต ในขณะที่ผู้ที่ถืออำนาจรัฐเองก็มีฐานะเป็นคู่แข่งทางการเมืองด้วย จะมีกลไกใดที่สามารถสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของประชาชน ว่ารัฐจะคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาเหล่านี้ล้วนเกี่ยวพันกันกับกระบวนการป้องกันและยุติความขัดแย้งหรือความรุนแรงทางการเมืองในทั้ง 3 รูปแบบ ยิ่งไปกว่านั้นประเด็นปัญหาทั้งในเชิงกลไก กระบวนการ หรือสาระ คาบเกี่ยวกันกับเขตอำนาจขององค์กรอิสระ ศาล ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ เกือบทั้งสิ้น โดยที่การวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายจะตกอยู่กับศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น หากแต่ว่ากระบวนการดังกล่าวประสบอุปสรรคทั้งเรื่องของจังหวะเวลา (ที่ไม่ทันการ) การปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจ และอื่นๆ

ประเด็นคำถามเหล่านี้ในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ไม่มีกลไกการแก้ไขความขัดแย้งอื่นๆ มารองรับ นอกจากกระบวนการวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกันกับความขัดแย้งที่ผ่านมาในแต่ละครั้งมีลักษณะที่วิกฤตมากขึ้นตามลำดับ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะมีกลไกสนับสนุนที่สามารถใช้งานได้ในภาวะวิกฤต ได้แก่ กลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ และหลักประกันในเรื่องการรักษาความปลอดภัยจากความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ควรที่จะสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้ง ดำเนินการโดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับ โดยรัฐธรรมนูญถูกใช้เมื่อจำเป็นจริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ ตรวจสอบได้ และถือหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลักต่อรัฐเป็นรอง จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งในสังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราวหยุดการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้องคาพยพแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย

นอกจากนี้แล้วแม้ว่าความพยายามโดยรูปแบบต่างๆ กันทั้งโดยฝ่ายการเมืองเอง หรือ "ฝ่ายที่ 3" ("3rd Party") จะไม่สัมฤทธิ์ผล อาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการที่กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นท่ามกลางความไม่สงบในขณะที่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากวิเคราะห์ตามกรอบของ Kemper อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุเกิดจากการที่รูปแบบ ข้อเสนอต่างๆ ตลอดจนมาตรการแก้ไข มิได้สอดคล้องกับระดับความขัดแย้ง โดยที่มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ความรุนแรง

ข้อพิจารณาเชิงโครงสร้างและกระบวนการ (Procedural Considerations)

สาเหตุหนึ่งของการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับศ.บวรศักดิ์ ไม่ผ่านสาเหตุหนึ่งเกิดขึ้นจาก ข้อกังวลของการบรรจุกฎโก คปป. ตามข้อเสนอของ กรม. เมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2558 คณะรัฐมนตรีได้ ทำความคิดเห็นและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 36 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยได้เสนอแก้ไขให้รวมหมวดที่ว่า ด้วยการปฏิรูปและการปรองดองเข้าไว้ด้วยกัน และควรรวมคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูป กับคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปลอดภัยแห่งชาติเข้าไว้ด้วยกันเป็นคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ผู้บัญชาการทหาร สูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ กรรมการจากผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ผู้เคยดำรงนายกรัฐมนตรี และผู้เคยดำรง ประธานศาลฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนซึ่งถูกมองจากหลายฝ่ายว่าเป็นความพยายามที่จะ สืบทอดอำนาจของ คสช. และถูกมองว่าอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา ปฏิรูปฯ ก่อนที่จะมีการจัดทำประชามติ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชุด ศ.มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งจึงได้บรรจุกฎโกในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อป้องกันความรุนแรงทาง การเมืองและป้องกันการปฏิวัติรัฐประหารผ่านข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี (กรม.) ข้อเสนอถึงการแบ่งเวลาการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ระยะ โดยเฉพาะการจัดตั้งวุฒิสภาสรรหาจำนวน 200 คน ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งแต่งตั้งโดย รัฐบาล

2. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่การที่ให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระในมาตรา 205 วรรค 2

3. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) การกำหนดบทบาทของแผนยุทธศาสตร์ ชาติ และกระบวนการปฏิรูปประเทศ

ทั้ง 3 ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ตลอดจนเป็นสาเหตุของกระแส ต่อต้าน โดยที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ได้ถูกมองว่าอาจมีอำนาจในการกำหนดนโยบายบางส่วน หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในอนาคต โดยกลุ่มบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง

และที่มีความเห็นแตกต่างสูงสุดได้แก่ส่วนของข้อเสนอเรื่องการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกสรรหาในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งหากปรากฏในร่างฯ ที่ผ่านการทำประชามติก็เสี่ยงต่อการถูกใช้ในการรณรงค์ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการประชุมแม่น้ำห้าสายครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 7 มี.ค.2559 ซึ่งคาดว่าจะมีการหยิบยกประเด็นที่ว่านี้เพื่อหารือ ปรากฏว่าทาง กรธ.มิได้เข้าร่วมประชุม แต่ได้นัดประชุมภายในตามปกติว่าด้วยหมวดศาลรัฐธรรมนูญ

ที่สำคัญโอกาสจากการขยายบทบาทและเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนในหลายมิติ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 205 (2)) เจตนารมณ์ของบทบาทศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้นนี้ รวมถึงอำนาจวินิจฉัยกรณีไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหากกรณีนั้นไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะยกมาปรับใช้ได้ (มาตรา 7) ในมาตรา 207 (ซึ่งเทียบเคียงได้กับกับมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ) อำนาจวินิจฉัยการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 231) อำนาจวินิจฉัยกระบวนการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองหากผูกพัน อำนาจในเรื่องของคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลและองค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มิให้ทำโดยลำพังแต่ต้องผ่านการทำประชามติ (มาตรา 253 (8) (9))

การที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันแยกออกมาทั้งจากหมวดศาล หมวดองค์กรอิสระ รวมถึงอำนาจที่ย้ายจากหมวดทั่วไปมาอยู่ภายใต้หมวดศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นทั้งโอกาสในการที่จะวางบรรทัดฐาน (precedent) ในการที่จะอาศัยกลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ ในบริบทของระบบไต่สวนซึ่งเป็นหลักสำคัญในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งก่อนที่จะเคลื่อนสู่ความรุนแรง วิกฤตการเมือง ทางตัน หรือการปฏิวัติรัฐประหาร

ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของสถาบันตุลาการหรือองค์กรอิสระในกรณีที่มีการศึกษาวิจัยนี้พิจารณาคืออำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ถูกวางกรอบว่า การใช้ดุลยพินิจของศาลเองก็มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา 231 (1) (2)) และถูกควบคุมและดำเนินคดีได้ เหมือนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ข้อพิจารณาเชิงสาระ (Substantive Considerations)

หากพิจารณาเฉพาะข้อเสนอจากคณะกรรมการ หรือรายงานที่กระทำโดยผู้ไม่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนร่วมในความขัดแย้งโดยตรง (Party to Conflict) (โดยการแยกข้อเสนอของฝ่าย

พรรคการเมืองและกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองออกต่างหาก) จะพบว่ารายละเอียดในข้อเสนอรูปแบบต่างๆ มีความคล้ายคลึงในหลายส่วน² (ตารางที่ 4-1)

² จากการศึกษาเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปี 2553 ได้มีคณะผู้จัดทำได้นำเสนอ “20 คำแนะนำที่สามารถทำได้ก่อน” เพื่อการปฏิรูป (แถบสีเขียวในตาราง) ประเด็นดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นจากการทบทวนรายงานที่ออกเผยแพร่ภายหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองปี 2553 ซึ่งแต่ละประเด็นนั้นต่างแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการปฏิรูปและการปฏิบัติที่ควรมีการนำมาใช้เพื่อบรรลूसันติภาพและการปรองดองในระยะยาวของประเทศ ไทยรายงานทั้งหมดฉบับต่างมีข้อเสนอแนะที่คล้ายคลึงกันเพื่อการปฏิรูปและการปรองดอง โดยคณะผู้จัดทำได้เสนอ “คำแนะนำที่สามารถทำได้ก่อน” โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ได้รับการสนับสนุนจากรายงานมากกว่า 4 รายงาน ไม่ถูกโต้แย้งจากฝ่ายใด ซึ่งลงมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงปี 2556/2557

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ระบบประชาธิปไตย ยังเป็นการปกครองระบบเดียวที่สร้างทางเลือกซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถมีการเปลี่ยนแปลง ผ่านกติกาและกลไกการแข่งขันระหว่างประชาชน โดยระบบพรรคการเมือง และที่สำคัญ คือหลักประกันการเปลี่ยนผ่านและถ่ายโอนอำนาจโดยสันติ ปราศจากความรุนแรง

ในบริบทของปัญหาวิกฤตการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมาการออกแบบรูปแบบของกลไกที่จะเสนอเพื่อป้องกันความรุนแรงและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่อไปนั้นจำเป็นที่จะต้องถอดบทเรียนจากกลไกที่ได้เคยใช้ระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองในอดีต

การศึกษานี้มุ่งให้ความสำคัญต่อกฎและกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งโดยการเจรจาโดยตรงระหว่าง 2 ฝ่าย การแสดงเจตจำนงของกลุ่มขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือแม้แต่กระบวนการที่ให้นักกลางเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สร้างพื้นที่ในการปรึกษาหารือ กำหนดรูปแบบของการเจรจาไปจนถึงหาทางออกเชิงโครงสร้างของประเทศไม่ให้เกิดความขัดแย้งว่าเหตุใดเมื่อมีความขัดแย้งรวมไปจนถึงการเกิดความรุนแรงในช่วงที่ผ่านมากลไกเหล่านี้กลับไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียล้มตายลงของประชาชนทุกฝ่าย

ในฐานะคณะเจรจาระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งทางการเมืองได้เห็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลให้กระบวนการเจรจาประสบความสำเร็จล้มเหลวอันมีสาเหตุหลักเกิดจากการขาดองค์กรและกลไกอันที่เป็นที่ยอมรับในเรื่องของความเป็นกลาง จึงมองเห็นถึงความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรเฉพาะ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างการร่างที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน และคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้ง ก่อนนำไปสู่ความรุนแรงโดยจะเห็นได้ว่า

1. กระบวนการทางการเมืองปกติ บางครั้งไม่สามารถยุติปัญหาความขัดแย้งที่ถึงขั้นรุนแรงได้

2. จำเป็นต้องมีกลไกตามรัฐธรรมนูญ ที่สามารถป้องกันสถานการณ์ความขัดแย้งก่อนที่จะเคลื่อนตัวสู่ความรุนแรง และ

3. กลไกดังกล่าวต้องยังความสามารถในการยุติความรุนแรงด้วยอำนาจซึ่งมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ

4. สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงโดยไม่สร้างเงื่อนไขการปฏิวัติรัฐประหาร

ปัจจุบันนี้ไม่มีกลไกการแก้ไขความขัดแย้งอื่นใดๆมารองรับ นอกจากกระบวนการวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกันกับความขัดแย้งที่ผ่านมาในแต่ละครั้งมีลักษณะที่วิกฤตมากขึ้นตามลำดับ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะมีกลไกสนับสนุนที่สามารถใช้งานได้ในภาวะวิกฤต ได้แก่ กลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ และหลักประกันในเรื่องการรักษาความปลอดภัยจากความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ควรที่จะสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งดำเนินการโดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับโดยรัฐธรรมนูญถูกใช้เมื่อจำเป็นจริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ ตรวจสอบได้ และถือหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลักต่อรัฐเป็นรอง จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งในสังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราว หยุดการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้องคาพยพแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งในสังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราว หยุดการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้องคาพยพแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย โดยแท้ที่จริงแล้วกลไกและอำนาจที่จำเป็นในการยุติหรือป้องกันความรุนแรงนั้น สามารถใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการพิเศษ และการคุ้มครองประชาชน ซึ่งผู้วิจัยเรียกบทบาทนี้ว่าอนุญาโตตุลาการปรองดองดำเนินการภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไกเทียบเคียงได้กับการสร้างสันติภาพในรัฐที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงที่เป็นสากล

สังคมไทยควรใช้โอกาสในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ หากได้รับฉันทามติจากประชาชน ดำเนินการยกร่างบทบัญญัติมาตราว่าด้วยการให้มีอนุญาโตตุลาการปรองดอง โดยอาศัยกลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญเพื่อให้กลไกดังกล่าวนั้นดำเนินไปภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

โดยสาระสำคัญของกลไกนี้คือ การระบุงค์ประกอบอนุญาโตตุลาการปรองคอง
เลื่อนใจ ข้อกำหนดของสถานการณ์ กระบวนการพิจารณา ความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรม
ปกติ ประกอบไปด้วย บุคคลทั้งที่เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนกลุ่มต่างๆ จึงเห็นว่า
ควรที่จะมีกลไกที่สามารถใช้งานได้ในภาวะวิกฤต ได้แก่ กลไกอนุญาโตตุลาการปรองคอง และ
หลักประกันในเรื่องการรักษาความปลอดภัยจากความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ควรที่จะ
สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันท่วงที ดำเนินการโดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับโดย
รัฐธรรมนูญถูกใช้เมื่อจำเป็นจริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ ตรวจสอบได้ และถือ
หลักความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลักต่อรัฐเป็นรอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,ปลัดกระทรวงยุติธรรม.สัมภาษณ์. 23 ธันวาคม 2556.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ คอป. /2555 เรื่อง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เกี่ยวกับกฎหมายการก่อการร้าย” ลงวันที่ พฤษภาคม 2555.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.รายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย “กรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553”, 26 มิถุนายน 2556.

คณะกรรมการประสานและติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.).พุดจาหาทางออกประเทศไทย “สรุปรายงานผลการดำเนินงานพุดจาหาทางออกประเทศ 108 เวที”,26 สิงหาคม 2556.

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.).ข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูป คปร. ชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน.2553.

จิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์.“การศึกษารายงานเกี่ยวกับการปรองดองของประเทศไทย : การทบทวนและข้อเสนอแนะที่นำไปปฏิบัติได้” รายงานการการศึกษาสถาบันการศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2553

“ทักษิณ'จุก!!สื่ออินโดฯตั้งคำถาม หากเชื่อว่าตนบริสุทธิ์ แล้วไซ้ไม่กลับปท.สู้คดี“(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ASTVผู้จัดการออนไลน์>,2013.

นพดล ปัทมะ,สัมภาษณ์ดิชน.12 ธันวาคม 2554.

นพดล ปัทมะ,สัมภาษณ์ประชาชาติธุรกิจ.22-25 มีนาคม 2555.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ,หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์.สัมภาษณ์. 30 ธันวาคม 2556.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“ปลุกผีกำไรอิเล็กทรอนิกส์แทนโซ่ตรวน”.(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก:

<http://www.dailynews.co.th>,2553.

“สรุปรายงานคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
รัฐสภา”. (ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก :<http://www.prachatai.com>,2552.

ภาษาต่างประเทศ

Betty Pruitt and Philip Thomas. Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners. USA
:Washington, D.C,2007.

Kanit Nanakorn. Recommendation of the Truth for Reconciliation Commission of Thailand
referring to law on terrorisms. Bangkok, 2012.

Louise Mallinder. “THE BELFAST GUIDELINES ON AMNESTY AND
ACCOUNTABILITY”. Northern Ireland, 2013.

Elias, Jose Sebastian. “Constitutional Changes, Transitional Justice, and Legitimacy” The Life
and Death of Argentina “Amnesty” Laws.” Laws. handbookkit ,2007.

Ronald J. Fisher. “Methods of Third-Party Intervention”.

Jan Eliasson. Democracy, Conflict and Human Security Policy Summary: Key Findings and
Recommendations.Stockholm : Sweden,2006.

J. samuel Valenzuela. “DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN POST-TRANSITIONAL
SETTINGS:NOTION, PROCESS, AND FACILITATING CONDITIONS”
Professor and Chair of Sociology at the University of Notre Dame., December 1990.

MarttiAhtisaari.Memorandum of Understanding the Government of the Republic of Indonesia
between and the Free Aceh Movement,

MICHAEL ALBERTUS AND VICTOR MENALDO. “Gaming Democracy: Elite Dominance
during Transition and the Prospects for Redistribution”. (Cambridge : University
Press, 2013.

Michael Hein. “Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A
Systems-Theoretical Approach”, Studies of Transition States and Societies.3 (1)

Ozan O. Varol . Harvard International Law Journal. 53 (2), 2012.

P. Hayner. “Reconciliation Reflections on a Way Forward”.2012.

Reform Now Network (RNN). “Learning from Other Countries’ Experiences on National
Reform:Process Design in Protracted Political Conflict Environment and Lessons

Learned". Venue: Kamolthip 3 Room, 2nd Floor, TheSukosol Hotel. Thursday, 27th February 2014.

ROBERT I. ROTBERG. "Failed States, Collapsed States, Weak States", Causes and Indicators.

Siri Camilla Aas Rustad and others. "All Conflict is Local Modeling Sub-National Variation in Civil Conflict Risk", Conflict Management and Peace Science. 28 (1) ,2011. 15–40.

Tim Kovach. "Breaking the Conflict Trap", On the Factors Contributing to Civil War Recurrence. February 3, 2013.

with endnotes. "A more secure world : Our shared responsibility", Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations,2004.

Electronic data base

Anuchit Nguyen. "Thai Court Rejects Government Move to Change Formation of Senate".

(Online). Available :<http://www.bloomberg.com/news/2013-11-20/thai-court-rejectsgovernment-move-to-change-formation-of-senate.html>, 20 November ,2013.

"Editorial: A dangerous sister's", (Online). Available : <http://www.thejakartapost.com/news/2013/11/14/editorial-a-dangerous-sister-s-love.html>, 14 November 2013.

Jonathan Head. "Thailand Constitutional Court rejects Senate amendments", (Online). Available :<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-24997184>, 20 November, 2013.

Jonathan Head. "How will Thailand's amnesty bill row end? ", (Online). Available :<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-24846792>, 7 November, 2013.

SuttineeYuvejwattana&Anuchit Nguyen. "Thai Protesters Rally in Bangkok to Oppose Amnesty Bill Push", (Online). Available : <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-04/thai-protesters-opposing-amnesty-law-rally-in-streets-of-bangkok.html>, 4 November,2013.

"Thai amnesty bill passes lower house", (Online). Available

:<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-24768110>, 1 November, 2013.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ - ชื่อสกุล	นพ.บุรณัชย์ สมุทรักษ์
วัน เดือน ปีเกิด	16 สิงหาคม 2509
การศึกษา	พ.ศ. 2528 โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน พ.ศ. 2534 แพทยศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คะแนนอันดับ 1 (คัดสรรมทรวงอก) พ.ศ. 2536 สาธารณสุขศาสตร์มหาบัณฑิต นโยบายและการบริหาร มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด พ.ศ.2538 วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด
ประวัติการทำงาน	- รองประธานสภานิสิตจุฬา - หัวหน้าคณะวิจัยระบบสาธารณสุข วิทยาลัยการสาธารณสุข จุฬาฯ - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ 4 สมัย ประธานคณะทำงานนโยบายกรุงเทพมหานคร ที่ปรึกษาผู้ว่า กทม. - โฆษก กรรมการบริหาร กก.ปรับ โครงสร้างพรรคประชาธิปัตย์ - ผอ.กักตุนกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ พรบ.สุขภาพแห่งชาติ - ได้รับเลือกเป็นหนึ่งในร้อยผู้นำรุ่นใหม่ของเอเชียด้านการเมืองและ เศรษฐกิจของ AsiaInc ติดต่อกัน 5ปี - ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก มูลนิธิ Rockefeller ด้านระบบสาธารณสุข - แพทย์เวชศาสตร์การบิน ประจำกองบิน56 จังหวัดสงขลา - แพทย์ประจำห้องฉุกเฉิน โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช - เลขานุการนายกรัฐมนตรีนครินทร์ (ฯพณฯ ชวน หลีกภัย) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้าน
ตำแหน่งปัจจุบัน	- ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท เอ.วี สตูดิโอ

สรุปย่อ

เรื่อง อนุญาโตตุลาการปรองดอง

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นพ.บุรณชัย สมุทรักษ์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 57

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในฐานะที่เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้มีส่วนร่วมในองค์คณะที่รับมอบภารกิจ ในการเปิดช่องทางติดต่อสื่อสารทหารเรือรวมทั้งเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองทั้งทางตรงและผ่านคนกลาง ตลอดจนผ่านองค์กรระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง นับแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีโอกาสรับทราบข้อเรียกร้องจากทุกฝ่าย และได้เห็นถึงความพยายามร่วมกันของกลุ่มขัดแย้งที่มีความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์เคลื่อนไปสู่ความรุนแรงไม่ประสบผล จึงมีความปรารถนาที่จะได้เห็นกลไกที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถป้องกันวิกฤตทางการเมืองความรุนแรง และสามารถที่จะมีบทบาทในการสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาประชาธิปไตย ให้ เป็นเสาหลักและที่พึ่งแก่สังคมและประชาชนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการในอดีต และปัจจุบันในการสร้างความปรองดองในชาติ และถอดบทเรียนความสำเร็จ และล้มเหลวในการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมือง

2. เสนอแนวทางในการจัดตั้งองค์กร โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันมีภารกิจเฉพาะในการสร้างความปรองดองในชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

- รูปแบบ และกระบวนการ ในการสร้างความปรองดองในสังคม
- กลไกในการจัดตั้งองค์กรเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ

วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของการสร้างความปรองดองในประเทศและแนวทางที่สัมฤทธิ์ผลในต่างประเทศโดยเน้นที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและสาเหตุของความล้มเหลว เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ภายใต้งैื่อนใจ และบริบทของการเมือง และสังคมไทย

โดยมีกลไกที่สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงโดยไม่ต้องอาศัยการปฏิวัติรัฐประหาร ความขัดแย้งที่ผ่านมาในแต่ละครั้งมีลักษณะที่รุนแรงมากขึ้นตามลำดับ จึงเสนอกฎไกที่สามารถใช้งานได้ในภาวะวิกฤตด้วยกลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษ ภายใต้งักระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ควรที่จะสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันท่วงที ดำเนินการโดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกใช้เมื่อจำเป็นจริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ตรวจสอบได้ และถือหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลักต่อรัฐเป็นรอง จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งในสังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราว หยุดการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้งักายพหุแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย โดยแท้ที่จริงแล้วกลไกและอำนาจที่จำเป็นในการยุติหรือป้องกันความรุนแรง ซึ่งผู้วิจัยเรียกกลไกอนุญาโตตุลาการพิเศษนี้ว่า "อนุญาโตตุลาการปรองดอง"

โดยการศึกษาเน้นมุ่งให้ความสำคัญต่อกลไกและกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งโดยการเจรจาโดยตรงระหว่าง 2 ฝ่าย การแสดงเจตจำนงของกลุ่มขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือแม้แต้งักระบวนการที่ให้นักกลางเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สร้างพื้นที่ในการปรึกษาหารือ กำหนดรูปแบบของการเจรจาไปจนถึงหาทางออกเชิงโครงสร้างของประเทศไม่ให้เกิดความขัดแย้งว่าเหตุใดเมื่อมีความขัดแย้งรวมไปจนถึงการเกิดความรุนแรงในช่วงที่ผ่านมากลไกเหล่านี้กลับไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียล้มตายลงของประชาชนทุกฝ่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นท่ามกลางความคาดหวังว่าการปฏิรูปการเมืองโดยอาศัยกลไกกฎหมายสูงสุด คือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้จะนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น นักการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและนโยบายของรัฐบาลที่เสริมสร้างความสามารถศักยภาพและความเข้มแข็งของประเทศชาติ รวมไปจนถึงการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่จะทำให้เกิดความสามัคคีปรองดองในสังคมนั้น กลับพบว่าในช่วงทศวรรษภายหลังปี 2540 จนถึงปี 2550 กลับกลายเป็นช่วงระยะเวลาที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้งและกระบวนการ

ทางประชาธิปไตยที่จะป้องกันไม่ให้วิกฤตลุกลามไปสู่ความขัดแย้งในวงกว้างและความรุนแรง เช่น การใช้สิทธิของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ในการหาทางออกผ่านตัวแทนประชาชนที่ดี หรือแม้แต่การเลือกตั้งที่เป็นหลักประกันในระบอบประชาธิปไตย ที่จะแก้ไขความคิดเห็นที่แตกต่างของประชาชนไม่ให้ถึงทางตันในลักษณะของการเผชิญหน้า แต่มีทางเลือกผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กลับพบว่าการเลือกตั้งนั้น ไม่สามารถเป็นทางออก หากแต่กลับพบว่าความรุนแรงและความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ในฐานะคณะกรรมการระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งทางการเมืองได้เห็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลให้กระบวนการเจรจาประสพความล้มเหลวอันมีสาเหตุหลักเกิดจากการขาดองค์กรและกลไกอันที่เป็นที่ยอมรับในเรื่องของความเป็นกลาง จึงมองเห็นถึงความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรเฉพาะ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในการยกร่างที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน และคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้ง ก่อนนำไปสู่ความรุนแรงโดยจะเห็นได้ว่า

ผลการวิจัย

1. กระบวนการทางการเมืองปกติ บางครั้งไม่สามารถยุติปัญหาความขัดแย้งที่ถึงขั้นรุนแรงได้
2. จำเป็นต้องมีกลไกตามรัฐธรรมนูญ ที่สามารถป้องกันสถานการณ์ความขัดแย้งก่อนที่จะเคลื่อนตัวสู่ความรุนแรง และ
3. กลไกดังกล่าวต้องยังความสามารถในการยุติความรุนแรงด้วยอำนาจซึ่งมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ
4. สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงโดยไม่สร้างเงื่อนไขการปฏิวัติรัฐประหาร

จากการศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการสังเกตความขัดแย้งในสังคมไทยที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขโดยการหยุดประชาธิปไตยแม้เพียงชั่วคราว หยุดการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันประเทศเข้าสู่ทางตัน เพราะเป็นการทำให้องค์กาพยพแห่งรัฐอื่นๆ ต้องสะดุดหยุดลงไปด้วย โดยแท้ที่จริงแล้วกลไกและอำนาจที่จำเป็นในการยุติหรือป้องกันความรุนแรงนั้น สามารถใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการพิเศษ และการคุ้มครองประชาชน

ข้อเสนอแนะ

เห็นควรที่จะมีกลไกที่สามารถใช้งานได้ ในภาวะวิกฤต ได้แก่ กลไกอนุญาโตตุลาการ พิเศษ และหลักประกันในเรื่องการรักษาความปลอดภัยจากความรุนแรงในภาวะวิกฤต โดยกลไกนี้ ควรที่จะสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่ ดำเนินการ โดยอำนาจที่จำกัดแต่รองรับโดย รัฐธรรมนูญ ใช้เมื่อจำเป็นจริงๆ ถูกกำหนดด้วยระยะเวลา และสถานการณ์ ตรวจสอบได้ และถือหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลัก รัฐเป็นรอง

ยกร่างบทบัญญัติมาตราว่าด้วยการให้มีอนุญาโตตุลาการปรองดอง โดยอาศัยกลไก อนุญาโตตุลาการพิเศษ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ โดยสาระสำคัญของกลไกนี้คือ การระบอบองค์ประกอบอนุญาโตตุลาการปรองดอง เงื่อนไข ข้อกำหนดของสถานการณ์ กระบวนการพิจารณา ความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรม ปกติ ประกอบไปด้วย บุคคลทั้งที่เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเสนอองค์ประกอบและตัวอย่างของอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท กระบวนการ อนุญาโตตุลาการ ในคดีทางการเมือง ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะของคดีที่เข้า ข่ายการใช้กระบวนการ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท คดีที่เข้าข่ายการใช้กระบวนการ อนุญาโตตุลาการ และลักษณะความผิดที่ไม่อาจใช้กระบวนการ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และ กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ทั้งในและนอกศาล

2. ตั้ง "อนุญาโตตุลาการปรองดองแห่งชาติ" ในกรณีที่มีวินิจฉัยว่ามีความจำเป็น หรือเหมาะสม ประกอบด้วย อดีตนายฯ ที่มาจากการเลือกขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน เลขที่ โดยคำนึงถึงความยอมรับของคู่ขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีสิทธิในการร้องขอตาม เงื่อนไขและข้อกำหนด แต่ให้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สิ้นสุด

3. ตั้ง "อนุญาโตตุลาการปรองดอง" ในกรณีที่มีวินิจฉัยว่ามีความจำเป็นหรือ เหมาะสม ประกอบด้วย บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด จำนวน เลขที่ เสนอชื่อ โดย คู่ขัดแย้งทาง การเมือง ซึ่งมีสิทธิในการร้องขอตามเงื่อนไขและข้อกำหนด แต่ให้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นที่สิ้นสุด

4. ภารกิจ และการทำงานอนุญาโตตุลาการปรองดอง

- ไกล่เกลี่ย ระวังหรือตัดสินข้อพิพาทฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขวิกฤตความ ขัดแย้งในชาติตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ

- เสนอแนวทางแก้ไขและทางออกป้องกันภาวะวิกฤตความขัดแย้งในประเทศต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ต่อการปกครองและสร้างความปรองดองขึ้นในชาติ

5.ภารกิจ และการทำงานอนุญาโตตุลาการปรองดองแห่งชาติ (นอกเหนือจากอำนาจ เช่น อนุญาโตตุลาการปรองดอง)

- ขออำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเรียกบุคคล องค์กรทางการเมือง ผู้นำพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมหารือ (Convening Authority) อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันยุติความขัดแย้งและสร้างความสงบขึ้นในชาติ

- ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม สั่งการ และรักษาความสงบและสร้างสันติภาพในภาวะวิกฤตรุนแรง ตามกรอบและระยะเวลาที่กำหนดเป็นการชั่วคราว ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ

-เสนอแนวทางการสร้างความปรองดองอื่นๆ เช่น สนับสนุนสัญญาประชาคม (Social Contract) ระหว่างรัฐบาลและประชาชน ข้อตกลงร่วมทางสังคม(Social Covenant) และสัตยาบันระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคมตามอำนาจที่ได้รับมอบตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ