

การปฏิรูปประเทศไทย กับทางออกวิกฤตการเมืองไทย

Reformation and Resolution for Political Crisis in Thailand

อภิญญา ดิสสะมาน^๑

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้เกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชน พลเมืองไทย เป็นอย่างมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีความแตกแยกแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของผู้คนในสังคม ความขัดแย้งทางการเมืองเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา วิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในห้วงระยะเวลาเกือบ ๑๐ ปี จวบจนปัจจุบันนั้น สะท้อนให้เห็นชุดความคิด (Mind set) ที่แตกต่างกันของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจนคือ ๑. ชุดความคิดที่ยึดมั่นเสี่ยงที่ตามมาระบอบประชาธิปไตย คือ เสี่ยงส่วนใหญ่ (Majority rule) ซึ่งมีความสำคัญมากตามระบอบประชาธิปไตย ๒.ชุดความคิดที่ยึดมั่นว่าเสี่ยงส่วนน้อยย่อมมีความสำคัญ (Minority rights) และอยากให้ผู้ที่มิเสี่ยงข้างมากและมีอำนาจที่ได้รับจากปวงชนเสี่ยงข้างมากได้ยินและรับฟังสิ่งที่เขาต้องการ โดยความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยนั้น แต่ละฝ่ายได้หยิบยกความชอบธรรมเพื่อให้ประชาชนแต่ละฝ่ายลุกขึ้นต่อสู้เพื่อชัยชนะที่ตนยึดมั่นโดยใช้วาทกรรมในการปลุกกระดมต่อสู้ เช่น การโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากอำนาจเผด็จการ การล้มรัฐบาลระบอบทักษิณ เป็นต้น สิ่งที่ตามมาคือการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัจจุบันความขัดแย้งทางการเมืองยังฝังรากอยู่ในสังคมไทยและยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือการหาทางออกอย่างยั่งยืนร่วมกัน ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะ

^๑ นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ที่ผ่านมารัฐบาลที่อยู่ในอำนาจมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาและหาทางออกของวิกฤตทางการเมือง โดยมีนโยบายต่างๆ เพื่อการแก้ไขและหาทางสร้างความปรองดองเพื่อคนทั้งประเทศ เช่น รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) และรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ตั้งสภาปฏิรูปการเมือง โดยมีตัวแทนหลายฝ่ายหารือเพื่อหาทางออกในการปฏิรูปร่วมกัน นอกจากนี้ทุกรัฐบาลยังมีความพยายามสร้างกลไกเพื่อลดความขัดแย้งและรุนแรงในรูปแบบต่างๆ เช่น กลไกทางการเมืองปฏิรูปกฎหมาย กลไกการเยียวยาเหยื่อผู้สูญเสียจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามวงจรความขัดแย้งทางการเมืองถูกผลิตซ้ำขึ้นมาจนเป็นวัฒนธรรมการต่อสู้บนถนนของประชาชนเพื่อเรียกร้องความถูกต้องในสิ่งที่แต่ละฝ่ายยึดมั่น ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นวงจรเกือบ ๑๐ ปีมาแล้ว นับตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๔ สิ่งที่คุณเขียนจะนำเสนอในบทความนี้คือการนำเสนอการหาทางออกในการบริหารนโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยโดยมองผ่านเลนส์การบริหารนโยบายแบบรัฐประศาสนศาสตร์ผสมผสานกับการบริหารการจัดการความขัดแย้งทางการเมือง เพื่อวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยต่อไปในอนาคต และสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองไทยเพื่อให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน โดยบทความนี้แบ่งตอนสำคัญเป็น ๔ ส่วน คือ ๑) สถานการณ์และสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองไทย ๒) แนวคิดทฤษฎีนโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองและการสร้างความปรองดอง ๓) นโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยของรัฐบาล ๔) สรุปวิเคราะห์และเสนอแนะทางออกนโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยในอนาคต

Abstract

Thailand has been mired in political conflict and crisis for 10 years, impacting the economy and society. In this atmosphere, there are two main alternative conceptions of democracy among Thai citizens. The first view places emphasis on the electoral process with the executive deriving its legitimacy from “majority rule”. The opposing view considers “morality and ethical behavior” of the executive more important than its representativeness. Both sides attempt to use “discourse” to fight for democracy, seeking aims such as elimination of the Thaksin’s regime, and eradication of parliamentary dictatorship in parliament. In the context of a deeply polarized society like Thailand’s, there is no possible answer relying on the identification of who is “right” and who is “wrong”.

Thai governments have made efforts to resolve the political conflict crisis by pursuing political conflict resolution and reconciliation policies. During the Prime Minister Abhisit Vejjajiva administration, the established Truth for Reconciliation Commission of Thailand (TRCT) was established, and later Prime Minister Yingluck Shinawatra created the Political Reform Council to help find a resolution to political, economic, and social conflict. This academic article, over four sections, clarifies solutions for Thailand's political conflict crisis. The first section explains the political conflict situation and root cause of the conflict. The second section describes political conflict theory, reconciliation concepts and public administration theory for political conflict resolution. The third section illuminates the past 10 years of government policy regarding the political conflict. The last section presents a conclusion and analysis regarding an appropriate resolution sustainability of Thailand's democratic process.

๑. สถานการณ์และสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองไทย

บทความนี้นำเสนอสถานการณ์และสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๙ จนกระทั่งปัจจุบัน โดยจุดเริ่มความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมา คือประชาชนได้ถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรกคือกลุ่มที่ศรัทธาในตัวทักษิณ ชินวัตร อดีตหัวหน้าพรรคไทยรักไทย จากนโยบายประชานิยม ส่วนกลุ่มที่สองเห็นว่าทักษิณเป็นภัยต่อประเทศชาติจากการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและข้อกล่าวหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน นำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนนำไปสู่การเดินขบวนประท้วงรัฐบาลทักษิณหลายครั้ง และจบลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ หลังจากการรัฐประหารเป็นต้นมา สถานการณ์ทางการเมืองไทยไม่มีเสถียรภาพ เกิดความคิดที่แตกต่างหลากหลายทางการเมืองจนทำให้เกิด

เหตุการณ์ความรุนแรงในหลายพื้นที่และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ในเดือนเมษายน - พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตของประชาชน เกือบ ๑๐๐ ชีวิต รวมทั้งผู้ที่ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวน ๒,๐๐๐ คน และหลังเหตุการณ์ชุมนุมของคนเสื้อแดงในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน ๕ คณะ เพื่อทำงานด้านการสร้างความปรองดองและปฏิรูปประเทศ

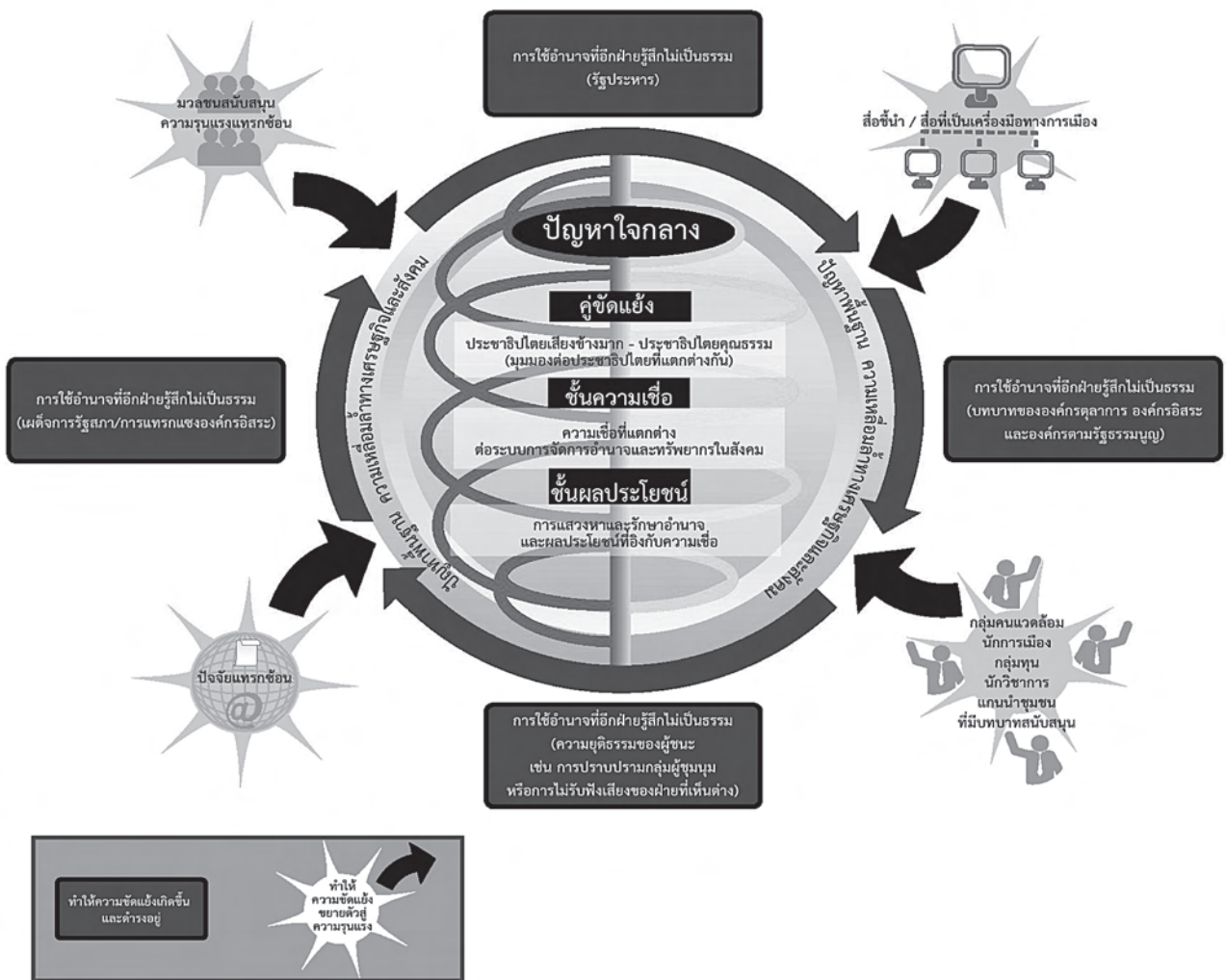
อย่างไรก็ตาม ความพยายามแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองไทยในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองกดดันให้ยุบสภา ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขึ้น และมีการเลือกตั้งใหม่จนพรรคเพื่อไทยได้รับชัยชนะ และประเทศไทยได้นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ คือ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งประกาศนโยบายเร่งด่วนในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยระบุว่า

รัฐบาลเห็นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นว่ามีรากเหง้าของปัญหาที่ยังรากลึกถึงระดับโครงสร้างทางสังคมและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศ ทำให้จากเดิมที่เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล เมื่อผสมกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะความอ่อนแอของกลไกในระบบประชาธิปไตยและกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมอีกมากมาย ได้พัฒนาไปสู่ปัญหาความขัดแย้งของคนในสังคมทุกระดับ และกลุ่มคนทุกเพศ วัย กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการโดยให้ความสำคัญในการร่วมกันแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง รวมถึงการแสวงหาทางออกควรอยู่บนพื้นฐานของการค้นหาความจริง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการนำประเทศชาติมาสู่ความขัดแย้ง พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมาย และดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยความเป็นธรรมและเสมอภาค

ประเด็นสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่เกิดขึ้นนั้นมีนักวิชาการจากหลายสถาบัน ได้ประมวลและวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างน่าสนใจไว้ดังนี้

งานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติของสถาบันพระปกเกล้าเสนอว่า “ในส่วนของเหตุแห่งความขัดแย้งนั้น ผู้ให้ความเห็นในงานวิจัยส่วนใหญ่มองว่า ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมีที่มาจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่เป็นธรรม แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือการให้คำจำกัดความของคำว่า “ความไม่เป็นธรรม” นั้นขึ้นอยู่กับมุมมองและความเชื่อของแต่ละคน บางส่วนมองว่าการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมสะท้อนจากการใช้อำนาจในการเข้าไปจำกัด ควบคุม หรือปิดกั้นการตรวจสอบ อันเป็นที่มาของคำว่า “เผด็จการรัฐสภา” ในช่วงที่พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๔๘ ที่พรรคไทยรักไทยของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตรได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น สามารถรวบรวมพรรคการเมืองต่างๆ และมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาและมีอิทธิพลเหนือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล จนถูกมองว่ามีการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” และเป็นการ “ใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไม่เป็นธรรม” ทำให้เกิดข้อสงสัยอย่างมากต่อธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของรัฐบาล สภาวະดังกล่าวนำไปสู่การชุมนุมประท้วงและเดินขบวนขับไล่ผู้นำทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานเพื่อสร้างการเมืองที่มีคุณธรรม” (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕, น.๑๒๖)

แผนภาพที่ ๑ : แผนภาพแสดงเหตุแห่งความขัดแย้งทางการเมืองไทย



ที่มา : งานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองคือ ผลสืบเนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานของสังคมไทยที่มีความเหลื่อมล้ำและการกระจุกตัวทั้งในเชิงสังคมวัฒนธรรม การเมือง และระบบเศรษฐกิจ ในส่วนของโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองคือ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และอำนาจทางการเมืองยังกระจุกตัวอยู่ที่คนบางกลุ่มในสังคม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม การขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ทำให้ “นักการเมือง

บางกลุ่มใช้ประโยชน์จากปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ในการบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สำหรับปัญหาสังคมวัฒนธรรมของไทยนั้นคือการที่ “ประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังคงอิงอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ ยึดติดตัวบุคคล ไม่ใช่หลักการ ไม่ฟังเหตุผล แต่ใช้ความเห็นหรือความเชื่อ” โดยเฉพาะความเชื่อที่ผูกติดอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา ด้วยเหตุนี้ กลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ยอมรับความเห็นที่แตกต่างจากความคิดของตนเอง เมื่อปัญหาทาง

โครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเกิดขึ้นพร้อมกับสื่อสารมวลชนเลือกข้าง คือ สื่อบางกลุ่มที่นำเสนอข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง การใส่ความคิดความเชื่อของตนลงในข่าว การครอบงำสื่อโดยอำนาจทุนหรืออำนาจรัฐที่นำไปสู่การบิดเบือนข้อเท็จจริง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ยังทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันปะทุและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

จากรายงานของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้นำเสนอสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองไทยผ่านการวิเคราะห์ความขัดแย้งเป็น ๔ ระดับคือ (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕ : น.๑๙๙ -๒๑๓)

๑) ความขัดแย้งระยะเริ่มแรก หรือ ระดับบ่มเพาะ (Latent Conflict)

ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งนี้ยังมองไม่เห็นเด่นชัด สาเหตุที่เป็นต้นเหตุแห่งการบ่มเพาะรากเหง้าความขัดแย้งทางการเมืองไทยประกอบด้วยหลายประการคือ ความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองและชนบท ความแตกต่างระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การครอบครองทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมโดยนโยบายของรัฐไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง โครงสร้างและระบบภาษีไม่สามารถกระจายความมั่งคั่งจากคนรวยไปสู่คนจนได้อย่างแท้จริง แม้ว่าเศรษฐกิจจะมีการเติบโตระดับสูง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นกลับมีมากยิ่งขึ้น การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเราจะเห็นได้จากวาทกรรม “ตุลาการภิวัตน์” จากสาเหตุทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างโครงสร้างทางสังคมและชนชั้นปกครองผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจกับ

ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่าเกิดสัมพันธภาพที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นในสังคมซึ่งบ่มเพาะความขัดแย้งได้ตลอดเวลา

๒) ความขัดแย้งระดับปรากฏ (Overt Conflict)

จากรายงานการของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้อธิบายว่า เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทย ก่อให้เกิดกลุ่มทุนใหม่ เช่น ธุรกิจกลุ่มโทรคมนาคม สื่อสารมวลชน และบันเทิง มีการขยายตัวมากกว่ากลุ่มทุนเก่า เช่น กลุ่มธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน กลุ่มธุรกิจค้าปลีก และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น ปูนซิเมนต์ ยานยนต์และชิ้นส่วน ประชาชนมีโอกาสดำเนินชีวิตประจำวันมากขึ้น วัฒนธรรมแบบโพพเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น โดยวัฒนธรรมแบบปัจเจกชนเข้ามาแทนที่

นอกจากนี้ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบอำนาจรัฐได้เพิ่มขึ้น มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนรวมไปจนถึงการทำให้เกิดแนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง

สิ่งที่น่าสนใจคือการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มทุนใหม่กับประชาชนระดับรากหญ้าโดยผ่านการนำเสนอโน้มน้าวประชาชนนิยมของรัฐบาลที่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนรากหญ้าและการอาศัยกลุ่มคนรากหญ้าเป็นฐานเสียงสำคัญเพื่อให้กลุ่มทุนใหม่สามารถเข้ามาในอำนาจรัฐได้ อย่างไรก็ตามการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุนใหม่ภายใต้การ

สนับสนุนของประชาชนรากฐานที่ย่อมมีปัญหามา มาเนื่องจากการดำเนินนโยบายประชานิยมก่อให้เกิด ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมอย่างกว้างขวาง และเป็นรูปแบบคลาสสิกในการอุปถัมภ์ผลประโยชน์ของรัฐ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ มากมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ

นอกจากนี้ สื่อสารมวลชนได้เป็นตัวกระตุ้นสำคัญ ที่ทำให้ความขัดแย้งปรากฏขึ้นมาได้อย่างเด่นชัด อีกทั้ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสื่อสารสาธารณะ เช่น การมีสังคม Social Network ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ และเกิดสื่อเลือกข้างทางการเมืองขึ้น

๓) ความขัดแย้งในระยะการช่วงชิง อำนาจ (Power Struggle)

เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในระยะเด่นชัดแล้ว ย่อมเข้าสู่ระยะการช่วงชิงอำนาจ จากบริบท ความขัดแย้งทางการเมืองไทยเห็นได้ว่า เกิดมุมมอง และความเข้าใจในประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเชื่อว่าประชาธิปไตยที่จับต้องได้ โดยมองว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของเสียงข้างมาก จะเห็นได้ว่าถ้าชนะการเลือกตั้งก็จะมีสิทธิในการ บริหารประเทศ กลุ่มที่สองเชื่อว่าประชาธิปไตยต้อง เป็นเรื่องของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้มีอำนาจรัฐ ต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา บางครั้งทั้ง ๒ กลุ่มนี้เลือกที่จะมองความจริงเพียงฝ่ายเดียว ทำให้ เกิดปัญหาความขัดแย้งรุนแรงจนกระทั่งเกิดการช่วงชิง อำนาจทางการเมืองมาเป็นของฝ่ายตน

๔) ความขัดแย้งระดับรุนแรง (Destructive Violence)

จากรากเหง้าของความขัดแย้งทั้ง ๓ ระดับ ที่ได้กล่าวมานั้น เราจะเห็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากความ

ขัดแย้งทางการเมืองได้ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุการณ์ช่วงเดือน เมษายน – พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละฝ่ายของกลุ่มคนที่มีความคิดไม่ตรงกันทางการเมืองพยายาม ที่จะรักษาสถานะเดิมของตนเอาไว้ (Status quo) ประกอบกับการเผชิญสภาพปัญหาทางโครงสร้าง เศรษฐกิจและสังคม (Socio –Economic Structure) และการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารโดยการ รัฐประหารตลอดจนการใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการ ขยายความขัดแย้งให้เพิ่มขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าไม่มี เหตุผลใดเพียงประการเดียวที่จะเป็นสาเหตุก่อให้เกิด ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยได้

ในปัจจุบัน (พฤศจิกายน- ธันวาคม ๒๕๕๖) มีการ เคลื่อนไหวของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ โดย ประเด็นที่ใช้ในการต่อสู้ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ คือ การชุมนุมล้มระบอบทักษิณ และขับไล่รัฐบาล นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยประชาชนชาวไทย ทั่วประเทศในนาม “มวลมหาประชาชน” มีศูนย์กลาง อยู่บนถนนราชดำเนินกรุงเทพมหานคร และยังมี ข้อเรียกร้องในการปฏิรูปประเทศโดยการตั้งกลุ่มคณะ กรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย ให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) โดยมีนายสุเทพ เทือก สุบรรณเป็นเลขาธิการ ซึ่ง กปปส.จะเป็นกลไกในการ ผลักดันให้เกิดสภาประชาชนขึ้น และปัจจุบันปัญหา ความขัดแย้งทางการเมืองไทยยังคงเป็นวงจรรุนแรง ขัดแย้งต่อไปหากทุกฝ่ายยังยึดมั่นกับทัศนคติที่ตนเอง เชื่อว่าถูกต้อง ดังนั้นทุกภาคส่วนโดยเฉพาะนักวิชาการ และภาคประชาสังคมจำเป็นต้องแสดงบทบาทให้ชัดเจน ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

๒. แนวคิดทฤษฎีนโยบาย การบริหารจัดการ ความขัดแย้งทางการเมือง และการสร้างความ ปรองดองภายในชาติ

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีนโยบาย การบริหารจัดการความขัดแย้งทาง การเมือง

ความขัดแย้งเป็นสิ่งปกติธรรมดาในสังคมซึ่งจะก่อให้เกิดความสูญเสียหรือการพัฒนาที่ขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดการของคนในสังคม (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ๒๕๔๖) ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับที่มอริส (๒๕๔๗) ได้กล่าวไว้ว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เมื่อมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความขัดแย้งบางครั้งก่อให้เกิดประโยชน์ในการได้แนวคิดใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น หรือในบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงก็ได้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น สำหรับการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นๆ กระทำได้โดยวิเคราะห์แยกแยะและระบุมุมมองของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือคู่กรณี การหาต้นตอที่แท้จริงของปัญหาความขัดแย้ง มุมมองหรือทัศนคติระหว่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ผ่านมา รวมถึงรูปแบบวิธีการที่บุคคลเหล่านั้นใช้ในการจัดการความขัดแย้ง การพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ การประเมินทางเลือก ความเป็นไปได้ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ย การเจรจาไกล่เกลี่ยมีหลายรูปแบบ แต่ที่รู้จักกันมากคือการเจรจาโดยค้นหาจุดยืนและจุดสนใจร่วมกัน

ความขัดแย้งภายในรัฐ (Intrastate conflict) ที่ยืดเยื้อและรุนแรงถึงขั้นมีการสูญเสียชีวิต โดยหลักแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

- ๑) ความขัดแย้งที่มุ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหรือโครงสร้างอำนาจรัฐ (อุดมการณ์ทางการเมือง)
- ๒) ความขัดแย้งที่มุ่งเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองหรือจัดสรรผลประโยชน์ (กลุ่มอำนาจ/ผลประโยชน์) และ
- ๓) ความขัดแย้งที่มุ่งแยกตัวเป็นรัฐอิสระ (อัตลักษณ์/ชาติพันธุ์)

ความขัดแย้งเหล่านี้มักจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันทางความเชื่อ ชาติพันธุ์ หรือสถานะทางสังคมเศรษฐกิจ และอาจทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางชีวิตและจิตใจระหว่างผู้คนในสังคม เกิดการแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน มีทัศนคติที่เป็นศัตรูต่อกันโดยมุ่งตอบโต้ทำร้ายกันถึงในระดับที่การดำรงอยู่ของอีกฝ่ายเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายตน รวมถึงเกิดแรงต้านต่อความพยายามใดๆ ที่จะประนีประนอม

Edward Azar อธิบายว่าการจัดการความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ไม่สามารถใช้การจัดการความขัดแย้งแบบเพียงผิวเผินได้ เห็นว่าการจัดการความขัดแย้งที่เรื้อรัง ที่เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่สามารถใช้การจัดการความขัดแย้งด้วยการทหารที่เน้นยุติความขัดแย้งชั่วคราว โดยปราศจากการเข้าไปจัดการกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความรู้สึกปลอดภัย อัตลักษณ์ การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกัน เป็นต้น (Azar อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมที่เกิดขึ้นมีพลวัตทั้งการขยายและลดลง ในกรณีที่ความขัดแย้งขยายด้วยระดับจนทำให้เกิดการมุ่งเอาแพ้ชนะกันมากขึ้น จะมีกระบวนการเข้ามาจัดการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งนั้นในรูปแบบต่างๆ เช่น การหลีกเลี่ยงปัญหา การใช้คนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) การเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง (Negotiation) การใช้อัยการตัดสิน (Arbitration) การฟ้องร้องกัน (Litigation) การใช้กระบวนการนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย การชุมนุมประท้วงและการใช้ความรุนแรง (วันชัย วัฒนศัพท์, ๒๕๕๐)

การแก้ไขความขัดแย้งนั้น สามารถเลือกใช้เครื่องมือและวิธีการในการยุติความรุนแรงได้หลากหลายวิธี ประกอบไปด้วย การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) การสานเสวนา (Dialogue) และการประชาเสวนาหาทางออก (Deliberation) สามารถอธิบายได้คือ

การเจรจา หมายถึง การเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งที่มีอำนาจตัดสินใจ นอกจากนี้ การเจรจามีความแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน กล่าวคือการเจรจาเป็นการที่คู่ขัดแย้งพูดคุยเพื่อหาข้อตกลงหรือยุติปัญหาด้วยกันเองโดยไม่ต้องพึ่งพิงบุคคลที่สาม และการเจรจาเป็นวิธีการที่คู่ขัดแย้งมักเลือกใช้ในการจัดการปัญหาเป็นอันดับแรก นอกเสียจากว่าปัญหามีระดับที่รุนแรงมากขึ้นจนควบคุมได้ยาก คู่ขัดแย้งจึงจะเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

การไกล่เกลี่ย เป็นกระบวนการที่บุคคลที่สามเข้ามาช่วยกำกับกระบวนการและกระตุ้นให้คู่ขัดแย้งตัดสินใจหาข้อตกลงร่วมกัน การใช้การไกล่เกลี่ยเนื่องจากทั้ง ๒ ฝ่ายไม่สามารถเจรจากันได้เอง ก็ต้องอาศัยฝ่ายที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยหรือที่เรียกว่าการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

การสานเสวนา เป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นใจซึ่งกันและกัน ทั้งภายในและระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในสังคม เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อร่วมกันหาทางออกหรือแนวทางในการปรับโครงสร้างต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงที่ได้จะเกิดการยอมรับร่วมกันจากสังคมมากขึ้นเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามากำหนดถึงเนื้อหาที่ควรจะเป็น รวมถึงภาพของอนาคตร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งวิธีการต่างๆ เหล่านี้ต้องดำเนินควบคู่กันไปบนฐานคิดที่ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าความรุนแรงไม่อาจนำมาซึ่งเป้าหมายและทางออกที่ยั่งยืนได้

การประชาเสวนาหาทางออก เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องยากที่มีหลายฝ่ายเกี่ยวข้องและต่างมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กระบวนการประชาเสวนามีความแตกต่างจากการสานเสวนาคือ การประชาเสวนาหาทางออกจะเน้นที่ผลลัพธ์คือการตัดสินใจร่วมกันของผู้เข้าร่วม ส่วนการสานเสวนาอาจไม่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจร่วมกันก็ได้ (วันชัย วัฒนศัพท์, ๒๕๕๐)

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเรื่องการสร้างความปรองดองภายในชาติ

การจะเริ่มต้นการปรองดองและการจะให้ความปรองดองนั้นเป็นไปอย่างยั่งยืน สังคมจะต้องมีความเข้าใจร่วมกันถึงเหตุแห่งความขัดแย้งและมีกระบวนการที่จะจัดการกับเหตุดังกล่าวเพื่อขจัดให้หมดไป หรือแปรเปลี่ยนให้เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้งนั้นกลับกลายเป็นพลังในการพัฒนาสังคม

กระบวนการสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลดความเกลียดชังแตกแยกและสร้างความไว้วางใจ

เพื่อฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่เคยขัดแย้งรุนแรง โดยผ่านการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในอดีต การยอมรับความจริงที่เกิดขึ้น การเมตตาให้อภัย ตลอดจนการมองภาพอนาคตของสังคมร่วมกัน

นอกจากนี้ยังมีวิชาการที่ให้ความหมายของกระบวนการสร้างความปรองดองในอีกแง่มุม คือ กระบวนการเยียวยาบาดแผลของทั้งเหยื่อและผู้กระทำ ภายหลังความรุนแรง และเป็นการยุติความสัมพันธ์ด้านลบต่อกัน ไม่นำไปสู่ความเป็นศัตรู ในหลักการแล้วบุคคลที่สามเท่านั้นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเหยื่อและผู้กระทำ เหยื่อสามารถเรียกร้องให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือถูกลงโทษ หรือแม้แต่การล้างแค้น สำหรับผู้กระทำผิดอาจจะยอมรับผิด หรือถูกลงโทษจากเหยื่อ (Galtung, 1990)

กล่าวโดยสรุปว่าในกระบวนการสร้างความปรองดองในชาติและสังคมอาจจะอาศัยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือผสมผสานกันหลายวิธีการก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและบริบททางวัฒนธรรมของแต่ละสังคม โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างสังคมที่คนเห็นต่างแต่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ (Coexistence)

หลักการ (Principle) การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ประกอบด้วยหลักการ ดังต่อไปนี้ (Abu-Nimer, 2001; Bercovitch, 2009)

๑. การสานเสวนาเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการนำไปสู่การสร้างสมานฉันท์ การสานเสวนาที่แท้จริงเกิดขึ้นได้เมื่อคู่กรณีมาร่วมกันสนทนาเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงโดยต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงมุมมองความรู้สึกโกรธเกลียดที่มีต่อกัน การสานเสวนาที่แท้จริงถึงจะนำไปสู่การสร้างสมานฉันท์ได้ โดยจะต้องมีการวิเคราะห์ความขัดแย้งและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น

๒. เน้นหรือจัดการกับอารมณ์และความรู้สึกของคน การเปิดเผยอารมณ์ความรู้สึกของตนเองสามารถที่จะเยียวยาอดีตและความเจ็บปวดในปัจจุบันได้ และแง่มุมของความยุติธรรมที่สำคัญมากคือการ**เยียวยาความรู้สึกของคนที่เจ็บปวด**

กระบวนการ (Process) ที่จะจัดการกับคนที่เกลียดชังกันได้มาพูดคุยกันเพื่อขับเคลื่อนการอยู่ร่วมกันไปสู่อนาคต ดังนั้นการเตรียมการเพื่อนำไปสู่กระบวนการพูดคุยจึงมีความสำคัญมาก และทำให้เกิดการเข้าใจในความเจ็บปวดของแต่ละฝ่าย โดยต้องการพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคู่กรณีในการเล่าเรื่องราวที่เกิดขึ้นสำหรับการเยียวยาความรู้สึกทางจิตใจ รวมถึงการยอมรับความจริงแทนหนทาง การต่อสู้กัน เช่น กรณีแอฟริกาใต้ เกิดการยอมรับผู้แทนของแต่ละฝ่ายยอมรับตัวตนซึ่งกันและกัน และยอมรับอดีตที่เกิดขึ้น เช่น กระบวนการของคณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงและสร้างความสมานฉันท์ในแอฟริกาใต้ มีเป้าหมายเพื่อเยียวยาความหวงกังวลของเหยื่อรวมถึงสังคมด้วย เป้าหมายไม่ใช่เพื่อลงโทษผู้กระทำ แต่เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้

๓. ความสมานฉันท์เกิดขึ้นได้เมื่อความต้องการของมนุษย์ได้รับการตอบสนอง เช่น การอพยพผู้ลี้ภัยกลับประเทศบอสเนียจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าพวกเขาไม่รู้สึกปลอดภัยและมั่นคงในการไปอยู่ร่วมกับศัตรู การให้อภัยเป็นสิ่งจำเป็นแต่จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าความต้องการของมนุษย์ถูกละเลย หรือในกรณีอิสราเอลกับปาเลสไตน์ที่จะไม่เกิดความสมานฉันท์ ถ้าไม่เกิดการยอมรับการดำรงอยู่ในอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยชาวอาหรับ

๔. ศาสนาเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการแก้ไขความขัดแย้ง ในการเยียวยาความรู้สึกของผู้คน การสร้างความสัมพันธ์ที่แตกร้าขึ้นมาใหม่ต้องการ

มากกว่าเครื่องมือในการเจรจา โกล่เกลี่ย ที่เพียงแต่ค้นหาความต้องการและความต้องการที่แท้จริงเท่านั้น แต่ต้องใช้สัญลักษณ์และพิธีกรรม กล่าวคือใช้ทั้งความเชื่อทางศาสนา และพิธีกรรมในการสร้างความสมานฉันท์

๕. การสร้างความสมานฉันท์จำเป็นมากที่จะต้อง
ใช้แนวทางที่หลากหลาย ทั้งด้านจิตใจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม จิตวิทยาและการเมือง การเจรจาเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำไปสู่การสร้างสันติภาพได้ แต่ต้องสร้างกิจกรรมร่วมกันในภาคประชาสังคมด้วยการสร้างความสมานฉันท์จะประสบความสำเร็จถ้าได้รับความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่สำคัญมากคือผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากคู่กรณี เช่น เนลสัน แมนเดลา ที่เปลี่ยนความคิดของคนผิวดำในแอฟริกาใต้ ให้หันมาสนับสนุนการสร้าง ความสมานฉันท์

๖. การสร้างความสมานฉันท์เน้นที่หัวใจ (heart) และความคิด (head) การเน้นที่ความคิดคือการกำหนดเป้าหมายของการพูดคุย และทำให้การพูดคุยดำเนินต่อไปในทิศทางที่ควรจะเป็น ส่วนการเน้นที่หัวใจคือเป็นการพูดคุยกันถึงอารมณ์ ความรู้สึกที่อยู่ลึกในจิตใจ

๗. คำนี้ถึงวัฒนธรรมที่หลากหลายใน
กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ โดยไม่เน้นที่การรับหรือนำเข้าวิธีการและกฎหมายแต่ของประเทศตะวันตกแต่ต้องปรับใช้ให้เหมาะกับสภาพสังคม

๘. การให้อภัยมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคม วัฒนธรรมของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ควรยึดติดแต่เพียงรูปแบบเดียว แต่ละวัฒนธรรมก็มีมุมมองต่อการให้อภัยและการสร้างความสมานฉันท์ที่แตกต่างกันออกไป

๙. ความยุติธรรมแบบใดที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความสมานฉันท์ ที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์ กลับคืนมาระหว่างคู่กรณี หรือความยุติธรรมแบบมุ่งแก้แค้น ที่เน้นลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากเหยื่อมีความต้องการให้ลงโทษผู้กระทำผิด จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายทั้งนักปฏิบัติและนักวิชาการในการจะเลือกใช้ความยุติธรรมแบบไหนภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง แม้คำตอบของความยุติธรรมไม่ได้อยู่ที่การยอมคืนดีเสมอไป แต่อย่างไรนั้น แนวทางหนึ่งที่นักสันติวิธีมักใช้อย่างกว้างขวางเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคมได้อีกหนึ่งรูปแบบคือ *ความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน*

๒.๓ แนวคิดความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice)

แนวคิดความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านเป็นหลักความยุติธรรมในระยะที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการพยายามทำความเข้าใจผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ เช่นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเหยื่อทางการเมือง นอกจากนี้ ความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านยังส่งเสริมความเป็นไปได้ที่จะนำพาสังคมไปสู่สันติภาพ การปรองดอง และความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้สังคมเดินหน้าต่อไปโดยที่เหตุการณ์ความรุนแรงไม่ย้อนกลับมาอีกครั้ง

ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบพิเศษของความยุติธรรม หากแต่เป็นความยุติธรรมที่ถูกปรับให้เข้ากับสังคมที่อยู่ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลง (Social Change) หลังจากที่ผ่านมาผ่านช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งรุนแรง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจเกิดขึ้นโดยฉับพลันหรืออาจใช้เวลานานนั้นขึ้นอยู่กับกรณีที่รัฐบาลและภาคประชาสังคมจะต้องจัดการกับปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องกับความ

ยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งรวมถึงความยุติธรรมทางอาญา ความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู การปฏิรูปเชิงสถาบัน เป็นต้น

โมเดลของแนวคิดความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านมีหลากหลายโมเดลที่น่าสนใจได้แก่ โมเดลของประเทศละตินอเมริกา เช่น ในประเทศชิลีเมื่อมีเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงบนความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองโดยฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลทหารได้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงกว้างขวาง หลังจากนั้นนำกลไกความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้ได้แก่ การปฏิรูปกฎหมายและการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้บทบาทของกองทัพถูกจำกัดลงและการขอโทษโดยผู้นำรัฐบาลและกองทัพผ่านสื่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

สำหรับโมเดลของแอฟริกาใต้กลายเป็นตัวอย่างที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลกและมีอิทธิพลต่อหลายประเทศที่ต้องการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยจุดเน้นของโมเดลนี้คือกระบวนการค้นหาความจริงและสร้างภาพอนาคตร่วมกันผ่านกระบวนการ (Mont fleur Senario) โดยมีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมวัตถุประสงค์หลักคือ “ไม่ได้ต้องการการแตกหักในการสนทนา” แต่ “ต้องการร่วมกันกระตุ้นการถกเถียงว่าในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าเราต้องการเห็นสังคมเป็นแบบไหน” โมเดลแอฟริกาใต้ได้ชื่อว่าเป็นโมเดลของความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านโดยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในชาติได้มากโมเดลหนึ่ง

๒.๔ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารความขัดแย้งทางการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่านอกจากแนวคิด ทฤษฎีเรื่องของการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองและการสร้างความ

ปรองดองภายในชาติให้เกิดขึ้นได้นั้น ยังจำเป็นที่จะต้องอาศัยแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ผสมผสานในเชิงการบริหารให้เพิ่มพูนประสิทธิภาพสูงสุดและนำมาซึ่งสันติภาพทางการเมืองที่ยั่งยืน โดยในที่นี้ผู้เขียนขอหยิบยกนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งของการเมืองไว้ดังนี้

Goodnow (2007) ได้วิเคราะห์องค์การในการบริหารงานของรัฐบาลว่าสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ได้ ๓ อย่าง ที่ผูกพันกับเจตนารมณ์แห่งรัฐ คือ ๑. Judicial Authority (อำนาจในการใช้กฎหมาย บังคับพลเมืองให้ปฏิบัติตาม) ๒. Executive Authority (อำนาจในการตรวจสอบรัฐ) ๓. Administrative Authority (อำนาจในการบริหารงานของรัฐ) อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานของรัฐบาลเรายังเห็นความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในระบบการบริหารราชการคือ Politic (การเมือง) และ Administration (การบริหาร)

การเมือง คือ การกำหนดนโยบายการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐ (Politics has to do with policies or expression of the state will) และการบริหาร คือ สิ่งที่ต้องกระทำหรือดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ (Administration has to do with the execution of these policies) ซึ่งจะเห็นว่าคำ ๒ คำนี้ มีความแตกต่างกันโดยคำจำกัดความ ในทัศนะของ Goodnow เห็นว่า การปฏิรูปการปกครองต้องป้องกันไม่ให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาควบคุมการบริหาร คือการใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยเฉพาะ จะเห็นได้จากการเมืองในอเมริกา ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ๓ ฝ่าย คือนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เพื่อป้องกันอำนาจทางการเมืองครอบงำอำนาจทางการบริหาร

กล่าวโดยสรุปทัศนะของ Goodnow ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกระหว่างการเมืองออกจากการบริหารเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนและก้ำก่ายระหว่างอำนาจทั้งสองและอาจจะนำความขัดแย้งทางการเมืองตามมา

Luther Gulick (2007, p.77-84) กล่าวไว้ใน “Notes on the Theory of Organization” ได้เน้นหลักประสิทธิภาพของการบริหาร ซึ่งมีการแบ่งงานกันทำ (division of work) การประสานงาน (co-ordination of work) หลักการจัดโครงสร้างอำนาจ (structure of authority) และหน้าที่ของฝ่ายบริหาร POSDCORB ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ก็เน้นความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้าง และใช้หลักเหตุผลในกระบวนการในการบริหาร โดยถ้าผู้บริหารการเมืองและพรรคการเมืองเข้าใจในระบบการสร้างประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารความขัดแย้งทางการเมือง ถ้านำหลักการบริหารของ Luther Gulick มาใช้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในองค์กรการเมืองและพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะสามารถทำให้เกิดการปฏิรูปองค์กรทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Charles E. Lindblom (2007, p.161) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องกำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ เอาไว้ใน “The Science of Muddling Through” โดยมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวแบบ ๒ แบบ คือ ๑) ตัวแบบแนวคิดเปรียบเทียบแบบเหตุผล (Rational-Comprehensive) ๒) ตัวแบบเปรียบเทียบแบบจำกัดตามลำดับ (Successive limited Comparisons) ซึ่งLindblom ได้เปรียบเทียบ ๒ ตัวแบบในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงแก้ไขเพื่อการต่อยอดในการบริหารงานได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารนโยบายโดยใช้การ

เปรียบเทียบและเพิ่มเติมให้ดียิ่งขึ้น (Incremental) เนื่องจากการบริหารที่ยึดแนวเหตุผลแบบเดิมอาจจะมีข้อจำกัดเช่น งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล การแทรกแซงทางการเมือง จึงจำเป็นต้องนำนโยบายมาต่อยอดเพื่อการสร้างประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น การปฏิรูปประเทศโดยการหาทางออกทางการเมืองก็เฉกเช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยผ่านกระบวนการปฏิรูปมาหลากหลายรูปแบบ และการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน คู่ขัดแย้งมองเห็นเรื่องการปฏิรูปประเทศเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกัน ดังนั้น การนำข้อสรุปแนวนโยบายแบบเดิมที่ได้ทำไปแล้ว เช่นนำแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นสมัยรัฐบาลนายกา อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้ทำมาก่อนหน้านี้อามาสานต่อ โดยประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการปฏิรูปการเมืองคือ โครงสร้างอำนาจรัฐ, กองทัพ, กระบวนการยุติธรรมและระบบข่าวสารข้อมูล เพราะฉะนั้นการเดินหน้าปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะทางการเมืองมีแนวโน้มในการปฏิรูปอยู่พอสมควรแล้ว หลังจากนั้นผู้บริหารจะพิจารณาข้อจำกัดต่างๆ และบูรณาการสร้างนโยบายการปฏิรูปประเทศปัจจุบันที่สอดคล้องกับสภาพสังคมภาพการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

Herbert A. Simon (2007) เจ้าของทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision-Making Theory) โดยจุดเน้นการบริหารงานของ Simon อยู่ที่ การตัดสินใจ (Decision-making) ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญของการบริหารทั้งหลายทั้งปวง โดยเห็นว่าความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่ดี และการตัดสินใจที่ดีย่อมนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร หากการตัดสินใจผิดพลาดก็อาจจะทำให้การบริหารงานภายในองค์กรนั้นล้มเหลวได้ในที่สุด ในระยะแรกการตัดสินใจตามหลักของ Simon จะเป็นการตัดสินใจโดยพยายามแยกค่านิยมออกจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ Simon เห็นว่า ค่านิยมเป็นเรื่องของสิ่งที่ดีกว่าหรือชอบมากกว่า แต่

ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ยืนยันทดสอบได้ เขาจึงเห็นว่าในการตัดสินใจควรที่จะแยก ๒ สิ่งนี้ออกจากกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้การตัดสินใจถูกต้องมากขึ้น

ต่อมาในปี ๑๙๕๗ Simon ได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดเรื่องพฤติกรรมการตัดสินใจที่อาศัยหลักเหตุผล อันเป็นกระบวนการตัดสินใจที่จะต้องมีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมาย กล่าวคือ มีการจัดลำดับความสำคัญ การเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ การเปรียบเทียบทางเลือกและผลของทางเลือกที่กำหนดขึ้น และการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด แต่ Simon เห็นว่าในความเป็นจริงแล้ว ในระบบการบริหารนั้นมีข้อจำกัดหลายประการ ที่จะทำให้การตัดสินใจเลือกได้หลายๆทาง โดยปกติมักจะสนใจแต่ข้อมูลบางด้านเท่านั้น อีกทั้งยังอาจมีข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ตลอดจนอาจไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะศึกษาเพื่อเปรียบเทียบทางเลือกได้ทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลที่สำคัญบางครั้งก็หายากหรือหาไม่ได้เลย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้น ทุกคนจึงมักตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผลเพียงส่วนหนึ่ง (Bounded Rationality) และใช้ความพึงพอใจ (Satisfaction) เข้ามาช่วยอีกส่วนหนึ่ง การตัดสินใจจึงไม่ใช่เรื่องของ การให้ผลมากที่สุด (Maximizing) ซึ่ง Simon เรียกว่า “การตัดสินใจโดยยึดหลักเหตุผล แต่เพียงบางส่วน (Bound Rationality) อันเป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างการใช้เหตุผลและการไม่ใช้เหตุผล โดยนักบริหารจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เขาพึงพอใจ (Good) หรือดีพอสมควร (Good Enough) เพราะว่าเขาไม่มีความสามารถที่จะเลือกทางเลือกที่ให้ผลมากที่สุด

จากแนวคิดทฤษฎีเรื่องการตัดสินใจของ Simon มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการความขัดแย้ง

ทางการเมือง เนื่องจากผู้นำหรือผู้บริหารประเทศเมื่ออยู่ในสภาวะคับขันทางการเมือง หรือตกอยู่ในสภาพบีบคั้นทางการเมืองเพื่อการแสดงออกหรือแสดงการตัดสินใจบางอย่าง ดังนั้นหลักในการตัดสินใจบนความถูกต้องและความพึงพอใจทางสังคมจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการแสดงให้เห็นภาวะผู้นำของผู้บริหารทางการเมือง และสามารถนำมาซึ่งการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งให้เบาบางลงได้

๓. นโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยของรัฐบาล

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รวมถึงขานรับแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) อันเนื่องมาจากกระแสจากภายนอกประเทศที่เชื่อว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ หรือที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายสำคัญที่จะวางรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น สร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ วางโครงสร้างทางการเมืองของไทยให้เข้มแข็ง โดยให้การจัดตั้งรัฐบาลมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ไปจนถึงการวางรากฐานธรรมาภิบาลการบริหารจัดการประเทศ ด้วยการปรับโครงสร้างระบบราชการให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการกระจายอำนาจไปให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๒)

อย่างไรก็ตาม ผลของรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้ภาคการเมืองเข้มแข็ง ส่งผลให้ภาคราชการเริ่มลดบทบาทลง และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลถูกแทรกแซง นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงของประชาชน แม้ว่าการบริหารจัดการประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ลดความไม่สมดุลในหลายเรื่อง อาทิ การลดขนาดภาคราชการ ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ทำให้ภาคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพเป็นอย่างมากอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน มีการจัดตั้งรัฐบาลในการบริหารประเทศโดยพรรคเดียว ขณะที่หลายฝ่ายมองว่ากลไกตรวจสอบถ่วงดุลยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีปัญหาการถูกแทรกแซงจนทำให้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำเนินเรื่อยมาและยังดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนของการเมืองไทยในยุคปัจจุบัน และอาจจะเป็นรากเหง้าความขัดแย้งทางการเมืองไทยมาถึงปัจจุบัน คือ ในคืนวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญรัตถกุล เป็นหัวหน้าคณะ ได้ออกแถลงการณ์ยึดอำนาจจากรัฐบาล พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศไทยเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีจำนวนหลายคน

เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง คือ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์, นายสมักร สุนทรเวช, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์, นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง ผู้บริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรีมีความพยายามที่จะสร้างนโยบายความปรองดองหรือนโยบายการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง เพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพและมั่นคง ทั้งนี้ผู้เขียนขอหยิบยกนโยบายการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เห็นเป็นรูปธรรมในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อเป็นมุมมองการเปรียบเทียบจุดยืนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน

๓.๑ นโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

หลังเหตุการณ์ชุมนุมของคนเสื้อแดงในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานอิสระ จำนวน ๕ คณะ เพื่อทำงานด้านการสร้างความปรองดองและปฏิรูปประเทศ ประกอบด้วย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน (ลาออกยกคณะ) คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ เป็นประธาน คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ มีนายคณิต ธร นคร เป็นประธาน และคณะทำงานปฏิรูปสื่อ มี รศ. ดร.ยุบล เปี่ยมจริงกิจ เป็นประธาน (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสำคัญในการเร่งสร้างความปรองดองภายในประเทศคือ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) หรือ Truth for Reconciliation Commission of Thailand (TRCT) มีนายคณิศร นุชธนา เป็นประธานคณะกรรมการ มีวาระการทำงาน ๒ ปี โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของ คอป.ไว้คือ ตรวจสอบและค้นหาความจริงโดยเฉพาะความรุนแรงในช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม ๒๕๕๓ เยียวยาฟื้นฟูบุคคลสังคม องค์กรและสถาบันที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และวางมาตรการเพื่อลดความขัดแย้งในสังคมไทยและป้องกันมิให้เกิดเหตุความรุนแรงและความสูญเสียขึ้นอีกในอนาคต (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕)

หากพิจารณาข้อเสนอหลักของ คอป. มีข้อที่น่าสนใจในประเด็น “นิรโทษกรรม” คอป. เสนอว่าการนำกลไกของการนิรโทษกรรมมาใช้นั้นต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งในแง่ของเวลา สถานการณ์และกระบวนการ โดยเฉพาะการเร่งรัดให้เกิดการนิรโทษกรรมนอกจากจะไม่ทำให้เกิดการปรองดองแล้ว ยังเป็นการสร้างประเด็นความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมต้องกระทำโดยไม่กระทบต่อสิทธิของเหยื่อและผู้ที่ได้รับผลกระทบในการรับรู้ความจริงที่เกิดขึ้น สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการเยียวยาที่เหมาะสม การยอมรับผิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการรับประกันของรัฐว่าจะไม่ทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นอีก นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมไม่สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากขอบเขต แต่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล โดย คอป. เห็นว่าการออก

กฎหมายนิรโทษกรรมนั้นต้องไม่ใช่การนิรโทษกรรมตนเอง (Self- Amnesty) และการนิรโทษกรรมแบบครอบคลุมหมด (Blanket Amnesty) โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ จำเป็นต้องมีการกำหนดความผิดและเงื่อนไขของการนิรโทษกรรมอย่างชัดเจนโดยพิจารณาแยกแยะลักษณะการกระทำของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตย (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕: น.๒๔๕ -๒๔๖)

นโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองในสมัยนายกฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีสถานะกระท่อนกระแท่นเนื่องจากยังมีกลุ่มคนที่ต่อต้านการทำงานของรัฐบาลและมีเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองรุนแรง จนกระทั่ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้รับชัยชนะและจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี และในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้ประกาศว่าจะสนับสนุนให้คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ดำเนินการอย่างเป็นอิสระและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบและค้นหาความจริงจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การสูญเสียชีวิต บาดเจ็บทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งความเสียหายทางทรัพย์สิน และยืนยันว่าจะเยียวยาและฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องแก่บุคคลทุกฝ่าย

๓.๒ นโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาล ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ประกาศว่าหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกคือการสร้างความสมานฉันท์ ปองดองของคนในชาติ และฟื้นฟูประชาธิปไตย เยียวยาฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องแก่บุคคลทุกฝ่าย ผู้ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากความเห็นที่แตกต่าง และสนับสนุนให้คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปองดองแห่งชาติ หรือ คอป. ดำเนินการอย่างเป็นอิสระและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ ในการตรวจสอบและค้นหาความจริงจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การสูญเสียชีวิต บาดเจ็บทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งความเสียหายทางทรัพย์สิน โดยนโยบายการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรใช้คำว่า **“ขอมาแก้ไข ไม่แก้แค้น”** โดยรัฐบาลชุดนี้มีความพยายามในการแต่งตั้งคณะบุคคล และองค์กรเพื่อแสวงหาความปรองดองทางการเมือง เช่น

- ๑) การตั้งคณะกรรมการองค์กรอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักนิติธรรม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อจัดตั้ง “องค์กรอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ” เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม ความชอบธรรม และความเสมอภาคของบุคคลในสังคม เพื่อให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนได้รับความยุติธรรมตามระบบกฎหมายภายใต้

รัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติต่างๆ ของผู้ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ในการลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔

- ๒) เสนอร่าง พ.ร.บ.ปองดอง และ ร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม ที่มีแนวคิดเรื่องนิรโทษกรรมให้แก่ทุกฝ่าย แบบครอบคลุมหมด แต่กลับสร้างความแตกแยกยิ่งกว่าเดิมและเป็นชนวนสำคัญในการสร้างความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน

- ๓) การจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองเพื่อลดเงื่อนไขความขัดแย้ง เพื่อสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือแสวงหาทางออกของประเทศที่แท้จริง โดยประกอบไปด้วยอดีตผู้นำทางการเมือง อดีตประธานรัฐสภา นักวิชาการ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และสันติวิธี รวมไปถึงจนถึงแกนนำคู่ขัดแย้งทางการเมือง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคประชาธิปัตย์ กลุ่ม ๔๐ สว.และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยไม่เข้าร่วมกับสภาพัฒนาฯ ดังกล่าว อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าสภาพัฒนาฯ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้

นอกจากนั้นการสร้างพื้นที่ความไว้วางใจของรัฐบาลยังไม่เพียงพอสำหรับผู้มีส่วนได้เสียในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง นอกจากนี้ มีผลการสำรวจยืนยันจาก NIDA Poll ต่อการร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม และสภาพัฒนาฯ เปิดเผยผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง **“ความเชื่อมั่นของคนไทยต่อสภาพัฒนาการเมือง”** ทำการสำรวจระหว่างวันที่ ๑๕ – ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ จากประชาชนทั่วประเทศ

จำนวน ๑,๒๕๔ หน่วยตัวอย่าง กระจายทุกระดับการศึกษาและอาชีพเกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม และการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองอันจะนำไปสู่ความปรองดองของคนในชาติ และลดความขัดแย้งทางการเมือง และความกังวลต่อความรุนแรงทางการเมืองในระหว่างการประชุมร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ในวาระที่ ๒ และ ๓ โดยมีค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (Standard Error: S.E.) ไม่เกินร้อยละ ๑.๔ จากการสำรวจเมื่อถามถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม จะทำให้ประเทศชาติเกิดความปรองดอง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ ๔๗.๑๓ ระบุว่า ไม่มั่นใจเลย รองลงมา ร้อยละ ๒๙.๐๓ ระบุว่า ไม่ค่อยมั่นใจ ร้อยละ ๑๒.๑๒ ระบุว่า ค่อนข้างมั่นใจ มีเพียงร้อยละ ๘.๒๑ระบุว่า มั่นใจมาก เมื่อถามถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อสภาพัฒนาการเมืองของรัฐบาล จะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ ๔๑.๐๗ ระบุว่า ไม่มั่นใจเลย รองลงมา ร้อยละ ๓๓.๔๑ ระบุว่า ไม่ค่อยมั่นใจ ร้อยละ ๑๔.๓๕ ระบุว่า ค่อนข้างมั่นใจ และมีเพียงร้อยละ ๗.๓๔ ระบุว่า มั่นใจมาก ท้ายสุดเมื่อถามถึงความกังวลใจของประชาชนต่อความรุนแรงทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างสภาฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ในวาระ ๒ และ ๓ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ ๓๙.๗๑ ระบุว่า ค่อนข้างกังวลใจ รองลงมา ร้อยละ ๒๒.๘๑ ระบุว่า กังวลใจมาก ร้อยละ ๑๙.๕๔ ระบุว่า ไม่กังวลเลย และร้อยละ ๑๕.๘๗ ระบุว่า ไม่ค่อยกังวล (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖)

กล่าวโดยสรุป นโยบายการบริหารจัดการความขัดแย้งของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำเป็นต้องดึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายที่รัฐบาลพยายามจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำ

รัฐบาลต้องสร้างความไว้วางใจแก่คู่ขัดแย้งหลัก การแสดงภาวะผู้นำในฐานะผู้บริหารสูงสุดของประเทศ และการเปิดพื้นที่พูดคุยอย่างจริงจังในทุกระดับในประเด็นปฏิรูปประเทศร่วมกัน

๔. สรุปวิเคราะห์และเสนอแนะทางออกนโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยในอนาคต

จากนโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองของรัฐบาลไทยในรอบเกือบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาหลังเหตุการณ์หลังรัฐประหาร ๒๕๔๙ และล่าสุดการรัฐประหาร ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกชุดพยายามจะแก้ไขปัญหาและหาทางออกทางการเมืองโดยได้กำหนดนโยบายการสร้างความปลอดภัยของประเทศไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกชุด จนกระทั่งรัฐบาลปัจจุบัน อย่างไรก็ตามพฤติกรรมของรัฐบาลในการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาพบว่ามีลักษณะพฤติกรรมเป็นรูปแบบการเอาชนะกันของฝ่ายต่างๆ ในสิ่งที่ตนยึดมั่นในความถูกต้อง จึงส่งผลให้ความขัดแย้งทางการเมืองได้ขยายตัวลุกลามและยืดเยื้อมาจนกระทั่งปัจจุบัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏการณ์การออกมาของ “มวลมหาประชาชน” ที่ออกมาหลายแสนคนบนถนนราชดำเนินเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีจุดเริ่มต้นจากความไม่เห็นด้วยในการผ่าน (ร่าง) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรม (ฉบับเหมาเข่ง) และตามมาด้วยการเรียกร้องประเด็นทางการเมืองที่มีแกนนำ คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศ

ไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) เรียกร้องให้โค่นล้มระบอบทักษิณ เรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศโดยมีกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยสภาประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่า “สภาประชาชน” ในความหมายของนายสุเทพ เทือกสุบรรณนั้น ยังมีคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจน โดยจะทำอะไรให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร และกลไกการขับเคลื่อนสภาประชาชนตามที่กฎหมายรองรับจะมีกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรมได้ในรูปแบบใด

ข้อเสนอสำหรับทางออกในวิกฤตนโยบายการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะการปฏิรูปทางการเมือง ที่ขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม โดยแนวทางการปฏิรูปประเทศเป็นจุดสนใจของทั้งสองฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งสภาปฏิรูปการเมืองขึ้นและมีการประชุมครั้งแรกในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ และในขณะเดียวกันนายสุเทพ เทือกสุบรรณและกลุ่มผู้ชุมนุมต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศโดยการปฏิรูปประเทศทั้งระบบโดยชูประเด็นแรกที่จะต้องจัดคือการทุจริตคอร์รัปชันออกไปจากทุกระบบของประเทศให้ได้ จะเห็นได้ว่าแต่ละฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่างทางการเมือง ยังมีจุดความเห็นร่วมที่เหมือนกัน และอาจจะมียุทธศาสตร์ในการพูดคุยบนโต๊ะเจรจาโดยใช้ประเด็น “การปฏิรูป” ขับเคลื่อน คลี่คลายวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองต่อไป

การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทย ทั้งระบบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีกระบวนการและกระบวนการที่ชัดเจนว่า คำว่าปฏิรูปที่แท้จริงในบริบทสังคมไทยควรมีหน้าตาเป็นอย่างไร ?

ดร.โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๕๖) เสนอแนวคิดเรื่อง การปฏิรูปไว้อย่างน่าสนใจว่า การปฏิรูปที่ว่าควรมีลักษณะเป็น “นวัตกรรม” นั้นก็เพราะนวัตกรรมจะเป็นการคิดการกระทำอย่างใหม่ที่มีระดับของความแตกต่างจากอดีตหรือสิ่งเดิมๆ อยู่ในกระบวนการทัศน์การเปลี่ยนแปลงด้วย และไม่ควรเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ที่มีหัวใจของปัญหาที่จะต้องทุ่มเทเอาใจใส่ ร่วม ทั้ง ควรมีนัยของการกระทำอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์พอสมควร (ไม่เดาสุ่มและไม่ใช้อารมณ์ตัดสินใจ) ฉะนั้น หากเราเริ่มต้นได้ถูกต้องหรือไม่น่าจะผิดพลาดมากนัก และค่อยๆ แยกแยะกันให้ชัดเจนว่าอะไรคือแก่นความคิดและการกระทำเพื่อการปฏิรูป และอะไรที่ควรเป็นแค่ทางเครื่องของการปฏิรูป งานการปฏิรูปก็คงถูกจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและระเบียบแถวได้ง่าย ไม่สะเปะสะปะจนทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นภูเขาเลากาของงานการปฏิรูปไปหมด ดังนั้น การปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ เราจึงควรคำนึงถึงนิยามที่จะยึดถือร่วมกันไว้ด้วยตั้งแต่เริ่มต้น

กรณีตัวอย่างของการปฏิรูปที่ชัดเจนในอดีต เช่น ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี.รูสเวลต์ ในต้นทศวรรษที่ 1980s ได้ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งให้พ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำด้วยการตีความบทบาทรัฐบาลอย่างใหม่ โดยให้รัฐบาลที่เคยถูกกีดกันออกไปจากการดำเนินเศรษฐกิจตามแนวลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมกลับเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผน ด้วยวิธีการออกกฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ และปรับปรุงระบบการบริหารงานแบบใหม่ เป็นต้น เพื่อดำเนินงานตามชุดโครงการการคิดใหม่ทำใหม่ต่างๆ (New Deal Programs) จนเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกากลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง และทำให้เขาเป็นประธานาธิบดีคนเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งถึงสี่สมัยระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๓ – ๑๙๔๕

ดร.โชคชัย สุทธาเวช ได้วิเคราะห์กลยุทธ์หรือวิธีการในการปฏิรูป ๔ กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนเบื้องต้น คือ

- ๑) การตั้งคณะกรรมการปฏิรูป ดังที่เคยมีการจัดตั้ง สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ รองรับ
- ๒) ปล่อยให้เป็นเรื่องของพรรคการเมืองขับเคลื่อนตามนโยบายของตน คือ พรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลก็ย่อมปฏิรูปไปตามนโยบายของพรรคนั้น
- ๓) ให้องค์กรประชาชนดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐให้ปฏิรูป หรือการกระตุ้นให้องคาพยพต่างๆ ในสังคมสร้างกระแสการปฏิรูปตนเองขึ้นอย่างขนานใหญ่โดยไม่ใช้การรวมศูนย์การปฏิรูปไว้ที่รัฐบาล
- ๔) การจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภาคล้ายการร่างรัฐธรรมนูญแต่เพื่อการปฏิรูปประเทศ หรือการตั้งคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภา รัฐบาล และศาล ร่วมกัน

โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรกลางเพื่อประมวลข้อความเห็นต่างๆ จากองค์กรและสถาบันต่างๆ ทั้งราชการ องค์กรอิสระ องค์กรประชาชน องค์กรธุรกิจ สถาบันวิชาการ หรืออื่นๆ ที่เสนอไว้แล้วมาคัดสรรวิเคราะห์และสังเคราะห์ ประเมินคุณค่าและจัดลำดับความสำคัญแล้วทำเป็นข้อเสนอประกอบเหตุผลต่อไปยังรัฐบาลหรือองค์กรต่างๆ โดยสภาพปฏิรูปมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นว่าจะควรหรือจะต้องทำอะไร อย่างไร และทำไมจึงต้องทำเช่นนั้นแต่ไม่มีหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูป หรือหากให้มีทั้งหน้าที่เสนอความเห็นและขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูป

ไปพร้อมกันด้วยก็จะเป็นงานที่ท้าทายอย่างมาก (โชคชัย สุทธาเวช, ๒๕๕๖ : ๑๘)

นอกจากนี้ โคทม อารียา นักวิชาการด้านสันติวิธี (๒๕๕๖) ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการเมืองว่าการปฏิรูปการเมืองเป็นงานที่มุ่งไปสู่ประโยชน์ส่วนรวมในอนาคตจึงควรมีวาระการทำงานพอสมควร เช่น ๓ ปี และการปฏิรูปต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มีความเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยใช้แนวทาง “3D” ได้แก่

๑. การสานเสวนา (Dialogue) ในแต่ละเรื่องเพื่อให้เห็นประเด็นต่างๆ อย่างกว้างๆ หมายถึงการถ้อยทีถ้อยอาศัย การเปิดพื้นที่การพูดคุย การตั้งคำถามมากกว่าการดวนดัดสิน
๒. การถกแถลงแสวงผล (Deliberation for result) หมายถึงการนำประเด็นจากการสานเสวนามาศึกษาและกำหนดประเด็นทางเลือกแล้วร่วมกันใช้วิจารณ์ญาณพิจารณาข้อดีข้อเสียของทางเลือกนั้นๆ
๓. การตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ผ่านการฟังเสียงสะท้อนและความเห็นพ้องของประชาชน (Decision making based on consensus) ว่าควรรับข้อเสนอทางเลือกใดไปปฏิบัติ

สำหรับโครงสร้างการทำงานของ การปฏิรูปการเมืองนั้น เสนอแนวคิดว่าควรมีการทำงานใน ๔ ระดับ คือ

๑. ควรมีคณะมนตรีเพื่อการปฏิรูปการเมือง (Political Reform Council) ที่แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประกอบด้วยผู้นำทางการเมือง ตัวแทนพรรคการเมือง ตัวแทนภาค

ราชการทหารและพลเรือน ตัวแทนภาคธุรกิจ ตัวแทนภาควิชาการ ตัวแทนสื่อมวลชนและ ตัวแทนภาคประชาสังคม เพื่อกำหนดกรอบและ โครงสร้างการทำงานการปฏิรูป กำหนดแนวเรื่อง การปฏิรูปการเมืองและแต่งตั้งคณะกรรมการชุด ต่างๆ เพื่อศึกษาแบบมีส่วนร่วมในแต่ละแนวเรื่อง

๒. มีการตั้งคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะมนตรี เพื่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อศึกษาแนวเรื่องการ ปฏิรูปการเมือง โดยสานต่อจากการศึกษาของ คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คอป. คปร. คสป. สมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชา- ชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดจนของสถาบัน พระปกเกล้า และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

๓. ให้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการ ปฏิรูปการเมือง ที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานให้แก่ คณะมนตรีฯ และคณะกรรมการชุดต่างๆ ใน ลักษณะเครือข่ายและจัดทำรายงานและสรุป ความคิดเห็นต่างๆ

๔. ให้มีอาสาสมัครปฏิรูปการเมือง (อปม.) ซึ่งเป็น บัณฑิตที่มีจิตอาสาจำนวนประมาณ ๘๕๐ คน มาจากอำเภอละคนรวมกับผู้ประสานงานจังหวัด ละหนึ่งคน ที่ผ่านการอบรมและสานเสวนา เพื่อ จัดเวทีการสานเสวนาในระดับตำบล อำเภอและ จังหวัด

ข้อเสนอล่าสุดคือ การปฏิรูปด้วยสภาประชาชน ตามข้อเรียกร้องของนายสุเทพ เทือกสุบรรณนั้น จำเป็นต้องเดินหน้าการปฏิรูประบบราชการใหม่ (Restructuring) เพื่อให้เกิดสอดคล้องกับการปฏิรูป การเมือง เศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกันๆ โดยมี แนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจนในเรื่องต่างๆ เช่น ทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ มีโครงสร้าง

องค์กรที่เล็กและคล่องตัว ลดบทบาทภารกิจของภาค รัฐที่ไม่จำเป็นให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ปรับปรุง วิธีการดำเนินงาน กระบวนการจัดทำและจัดสรร งบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง การพัฒนาข้าราชการ ให้มีประสิทธิภาพ และประการสำคัญคือข้าราชการ ต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม ขจัดทุจริตทุรูปแบบ และจำเป็นต้องให้ความสำคัญอันดับแรกๆ ในระยะ เร่งด่วนของการปฏิรูปด้วยเช่นกัน โดยไม่ปล่อยให้ วัฒนธรรมของ “ข้าราชการรับใช้นักการเมือง” และ ไม่ปล่อยให้มีการทุจริตและคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้อย่าง เป็นปกติวิถีในวงราชการ

ข้อสรุป วิเคราะห์ในการแสวงหาทางออกหรือ ทางรอดในวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองไทย คือ การเสาะแสวงหารูปแบบของการปฏิรูปประเทศที่ เหมาะสมในอนาคต สามารถสรุปวิเคราะห์เป็น ประเด็นเพื่อการปฏิรูปประเทศได้โดยแบ่งเป็นประเด็น สำคัญดังต่อไปนี้

๑) การปฏิรูปประเทศในระยะเร่งด่วน

การปฏิรูประยะเร่งด่วนจำเป็นต้องแก้ไข วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ให้คู่ขัดแย้ง มีความเห็นตรงกันในประเด็นร่วม คือ การปฏิรูป ประเทศ ประเด็นสำคัญคือการสร้างความเข้าใจร่วมกัน ในวิธีการปฏิรูปประเทศให้ชัดเจนเพื่อลดการ วิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกันและสามารถสร้าง Roadmap ในการปฏิรูปประเทศร่วมกันได้อย่าง แท้จริง โดยในระยะเร่งด่วน จำเป็นต้องหาเวทีร่วม เพื่อให้คู่ขัดแย้ง ผ่านกระบวนการพูดคุยทั้งที่เป็น ทางตรงและไม่เป็นทางการในระยะแรกเพื่อมองหา จุดร่วมหรือจุดสนใจของผู้ที่เห็นแตกต่างทางการเมือง หลังจากนั้นจำเป็นต้องสร้างกระบวนการปฏิบัติหรือ วิธีการปฏิรูปประเทศหลังการพูดคุยให้ชัดเจนเพื่อ

สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อร่วมกันหาข้อสรุปร่วมกันโดยรวบรวมแสวงหาข้อเท็จจริงและสาเหตุหรือรากเหง้าแห่งความขัดแย้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมให้ชัดเจน เพื่อไปสู่นโยบายการปฏิรูปประเทศร่วมกัน

๒) การปฏิรูปประเทศในระยะยาว

ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะการณ์ที่มองไม่เห็นทางออกที่ชัดเจนทางการเมืองหลังนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกาศยุบสภาในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองกระทั่งมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต จนกระทั่งการรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างความปรองดองและกระบวนการปฏิรูปประเทศจำเป็นต้องขับเคลื่อนโดยสถาบันวิชาการ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน เพื่อคิดวิเคราะห์แนวทางการปฏิรูปประเทศโดยอาจจะหาช่องทางทางกฎหมายมารองรับ ท่ามกลางความมืดสลัวทางการเมือง เราจะมองเห็นสำนักทางการเมืองของประชาชนไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งท่ามกลางวิกฤตได้ถูกแปลงเป็นโอกาสในการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) คือ การเป็นประชาธิปไตยที่เอื้ออำนวยให้ความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างหลากหลายมากๆ ได้มีพื้นที่แลกเปลี่ยน ชี้แจงแถลงไขกันอย่างกว้างขวางในระดับสาธารณะ ตั้งแต่การถกเถียงในระดับชีวิตประจำวัน ผู้คนในระดับรากหญ้า ชนชั้นกลาง ชนชั้นนำและภายในรัฐสภา เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในความแตกต่างแต่ละชนิดในระดับที่ลึกซึ้งเพียงพอที่จะตัดสินใจแสวงหาฉันทามติร่วมกันได้มากกว่าจะระดมเสียงข้างมากให้มาอยู่ในฝ่ายของตนเพียงเท่านั้น โดย

ไม่สนใจหรือให้ความสำคัญและรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่างออกไป อย่างน้อยก่อนที่จะมีการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต้องเกิดสัญญาประชาคม (Social Contract) ร่วมกันก่อนว่าจะมีการเปิดพื้นที่ความไว้วางใจเพื่อเปิดทางพูดคุยแสวงหาจุดร่วมเรื่องการปฏิรูปประเทศ โดยจัดให้มีเวทีร่วมทั้งที่มีอำนาจหน้าที่ (Authority) และการรวมของทุกฝ่าย (Inclusive) โดยมาจากสถาบันทางการเมือง สถาบันตุลาการ สถาบันความมั่นคง (ทหาร, ตำรวจ) สถาบันเศรษฐกิจ การค้าและธุรกิจ และสถาบันภาคประชาชน ระหว่างทางออกของวิกฤตความขัดแย้งอาจจะมีอุปสรรคและมีความเห็นที่แตกต่างกันตลอดเวลาในเชิงสิทธิ อำนาจ กฎหมายและผลประโยชน์ โดยมีประเด็นที่สำคัญในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศในระยะยาวดังนี้

๑) **การปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง** โดยการปรับโครงสร้างทางการเมืองให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การปฏิรูปกลไกรัฐปฏิรูปสิทธิเสรีภาพของประชาชน การถ่ายโอนอำนาจสู่ภาคประชาชน

๒) **ปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้งให้โปร่งใส** เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางที่สำคัญระหว่างประชาชนกับองค์กรอำนาจรัฐต่างๆ เสถียรภาพของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจได้และเป็นตัวแทนภาคประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อพรรคการเมืองสามารถสร้างความรู้สึกมั่นใจดังกล่าวขึ้นมาในหมู่ประชาชนแล้ว พรรคการเมืองก็จะเป็นพื้นฐานสำหรับ

สมาชิกที่จะสร้างเสริมและพัฒนากิจกรรม
ทางการเมืองร่วมกัน ประเด็นในการปฏิรูป
พรรคการเมืองและการเลือกตั้งให้โปร่งใสคือ

- พรรคการเมืองจำเป็นต้องปรับการบริหาร
จัดการโครงสร้างของพรรคให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ
- ภารกิจของพรรคการเมืองก็เป็นภารกิจ
ที่สำคัญอย่างยิ่ง หากจะปล่อยให้พรรค
การเมืองต้องพึ่งพาเอกชนทางการเงิน
อาจจะเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม เพราะต้อง
ดำเนินนโยบายทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ
เพื่อเอื้อประโยชน์แก่นายทุนนั้นเป็นการ
ตอบแทนบุญคุณ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องยื่นมือ
เข้ามาสนับสนุนพรรคการเมืองให้มากขึ้น
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้อง
เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานเชื่อม
ประสานองค์กรต่างๆ เพื่อร่วมหาทางออก
การแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมด
ไป

๓) การปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง สังคมไทย
ยังคงให้ความสำคัญอยู่กับการเล่นตัวอักษร
ในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยไม่ให้ความสำคัญ
กับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยและวัฒนธรรม
ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วน
สำคัญในการปฏิรูปประเทศ สำหรับการปฏิรูป
วัฒนธรรมทางการเมืองสามารถส่งผ่านทาง
การปฏิรูปการศึกษาโดยส่งผ่านวัฒนธรรม
ประชาธิปไตยที่ดีผ่านการศึกษาในระบบ เช่น
การจัดกิจกรรมการเรียนรู้วิถีชีวิตและ
วัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยผู้สอนจะต้อง
ปฏิรูปวิธีการเรียนการสอนของทั้งผู้สอนเองและ
ของผู้เรียน ให้มีแนวทางที่กระตุ้นให้ผู้เรียน

กล้าคิด วิเคราะห์ (Analysis) สังเคราะห์
(Synthesis) แสดงความคิดเห็น รู้จักการ
ค้นคว้าเพิ่มเติมนอกห้องเรียน ตลอดจนฝึกการ
ทำงานเป็นกลุ่ม (Team work) การรับฟัง
ความคิดเห็นของผู้อื่น และการนำเสนอผลงาน
(Presentation) มากกว่าการให้เนื้อหาสาระ
ของบทเรียนแก่ผู้เรียนทางเดียว และนอกจากนี้
การสร้างกระบวนการกล่อมเกลานักเรียนในวิถีชีวิต
ประชาธิปไตยที่เหมาะสมยังสามารถส่งผ่านทาง
สื่อสารมวลชนที่มีคุณภาพได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปข้อขัดแย้งและทุกฝ่ายที่เห็น
แตกต่างจำเป็นต้องรู้จักคำ ๒ คำในการเดินหน้า
ปฏิรูปประเทศร่วมกันคือคำว่า ทนกันได้
(Tolerance) และคำว่ายืนอยู่บนหลักการไว้
ความรุนแรง (Non Violence) เพื่อให้ประเทศ
ไทยก้าวสู่ประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

๔) การปฏิรูปสื่อสารมวลชน ความขัดแย้งทางการเมือง
ที่เราได้เห็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เราหลีกเลี่ยง
ไม่ได้ว่า “สื่อ” สามารถสร้างบรรยากาศความ
ปรองดองได้และก็สามารถสร้างบรรยากาศแห่ง
ความขัดแย้งได้เช่นกัน ปัจจุบันประชาชนเสพสื่อ
ที่หลากหลายมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการทำ
รายการข่าวของสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อ
Social Media ต่างๆ และการเสพสื่อต่างๆ
จำเป็นต้องใช้วิจารณญาณทั้งผู้ให้สื่อและผู้รับสื่อ
การปฏิรูปสื่อจำเป็นต้องอาศัยความเป็นอิสระ
อย่างมากและต้องหลีกเลี่ยงการนำเสนอข้อเท็จจริง
ที่ผิดเพี้ยนไป การสร้างข่าวกระแสหลักต้องเป็น
ความจริงรอบด้าน มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง
มีความยุติธรรม และมีความถูกต้องใน
สถานการณ์ นอกจากนี้สังคมต้องช่วยกันกำกับ
ดูแลสื่อเพื่อให้เกิดการคานอำนาจ บางครั้ง

การเสพลือเลือกข้างเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคม แต่อย่างไรก็ตามต้องพยายามรักษาบรรยากาศของการรับฟังเสียงวิจารณ์ของกลุ่มอื่นแล้วนำกลับมาทบทวนด้วย หรือที่มีการตักเตือนกันเองภายในองค์กรเมื่อมีการใช้ถ้อยคำที่ทำให้เกิดการเกลียดชัง (Hate Speech) หรือถ้อยคำที่แรงเกินไป การปฏิรูปการกำกับดูแลสื่อถือเป็นวัฒนธรรมที่ต้องสร้างขึ้นทั้งในองค์กรสื่อ

ด้วยกันและสังคมโดยเฉพาะภาคประชาชน ในปัจจุบันการที่สื่อสารมวลชนควรเน้นวาระข่าวสารด้วยการสร้างบรรยากาศแห่งความสุข ความสมานฉันท์ ประองตองนั้น เป็นสิ่งควรกระทำ และการตรวจสอบ แสวงหาความจริงครบด้าน โดยพื้นฐานแห่งความเป็นธรรม และยุติธรรมเท่านั้น ที่จะช่วยให้สังคมไทยหลุดพ้นจากวิกฤตสังคมการเมืองครั้งนี้ไปได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. ๒๕๕๓. การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). ๒๕๕๕. รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม ๒๕๕๓ – กรกฎาคม ๒๕๕๕

โคทม อารียา. ๒๕๕๖. สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๖. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1379319581&grpId=&catid=01&subcatid=0100

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. ๒๕๔๖. อารมณ์ชีวิต : แนวคิดเชิงวิพากษ์ว่าด้วยความรุนแรง. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน

โชคชัย สุทธาเวศ. ๒๕๕๖. กระบวนทัศน์การปฏิรูปประเทศไทย : ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปส่วนรวม และการปฏิรูปตนเอง, รัฐสภาสาร. ปีที่ ๖๑ (ฉบับที่ ๑๒).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๔๒. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

มอริส, แคเธอรีน. ๒๕๔๗. การจัดการความขัดแย้งและการขอโทษ. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ขอนแก่น : สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วันชัย วัฒนศัพท์. ๒๕๕๐. ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๕๖. สืบค้นเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แหล่งที่มา <http://nidapoll.nida.ac.th/main/index.php/en/2012-08-06-13-57-45/432-59-56>

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๕. รายงานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ เสนอต่อคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books.

Arthur, Jim., Carlson, Christine., & Lee, Moore. 2005. *A Practical Guide to Consensus*. New Mexico : Roller Printing Santa Fe.

- Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk, and William I. Zartman (eds.). 2009. **The SAGE Handbook of Conflict Resolution**. London : Sage.
- Furlong, T. Gary. 2005. **The conflict resolution toolbox models and maps for analyzing, diagnosing, and resolving conflict**. Canada : John wiley and sons Canada, ltd.
- Goodnow, Frank J. 2007. **Politics and Administration**. in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classic of Public Administration**. Wadworth : Cengage Learning.
- Gulick, Luther “Notes on the theory of Organization 2007, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classic of Public Administration**. Wadworth : Cengage Learning, p.77-84.
- Jeong, Ho-Won. 2009. **Understanding Conflict and Conflict Analysis**. London : Sage.
- Lindblom, Charles E. “The Science of Muddling Through” 2007. in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classic of Administration**. Wadworth : Cengage Learning, p.161.
- Simon, Herbert A. 2007. “The Proverbs of Administration”. in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classic of Public Administration**. Wadworth : Cengage Learning.