



สถาบันพระปกเกล้า



กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างความปลอดภัย: กรณีศึกษา ในต่างประเทศ

จัดทำโดย :

พศ. ดร.ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ

เรียบเรียงโดย :

ชมพูนุท ตั้งถาวร



กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง: กรณีศึกษาในต่างประเทศ

สถาบันพระปกเกล้า

สงวนลิขสิทธิ์ 2560

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง: กรณีศึกษาในต่างประเทศ.--
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2560.
154 หน้า.

1. กฎหมายกับสังคม. I. ภูมิ มูลศิลป์. II. ชื่อเรื่อง.
320.9416

ISBN : 978-974-449-986-8

สสว.60-38-500.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2560 จำนวน 500 เล่ม

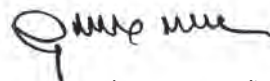
จัดพิมพ์ สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ฝั่งทิศใต้ เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-1419598 โทรสาร 02-1438177
<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่ บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225

คำนำ

รายงานการศึกษาเรื่อง “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษาในต่างประเทศ” ฉบับนี้ เป็นการนำรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ และ รายงานวิจัย เรื่อง การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง (Political-motivated act) ซึ่งมุ่งศึกษากรณีศึกษาในต่างประเทศเกี่ยวกับการแยกตัวผู้กระทำความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง ออกจากผู้กระทำความผิดโดยมีเจตนาที่จะกระทำความผิดนั้นอย่างแท้จริง มาเรียบเรียงขึ้นใหม่ เพื่อให้มีเนื้อหาสมบูรณ์มากขึ้นและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์ว่าในต่างประเทศหากจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองแล้ว จะมีการบัญญัติอะไรบ้างภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อถอดบทเรียนและนำมาเป็นกรณีศึกษาสำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดองในประเทศไทย นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัย ยังได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการสร้างความปรองดอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนิยามคำว่า “การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ด้วย และที่สำคัญรายงานการศึกษานี้ยังได้รวบรวมและเปรียบเทียบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองที่เคยมีการเสนอในประเทศไทยทั้งหมด มาประกอบไปด้วย

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะองค์กรที่มีพันธกิจสำคัญในการส่งเสริมงานวิชาการของรัฐสภา มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งในการเผยแพร่รายงานการศึกษานี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2560

คณะผู้จัดทำ

| | |
|--------------------------------------|---------------------|
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มุลศิลป์ | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| นางสาวธีรดา ศุภะพงษ์ | ผู้วิจัย |
| นายเมธัส อนุวัตรอุดม | ผู้วิจัย |
| ดร. สติธร ธนานิธิโชติ | ผู้วิจัย |
| นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร | ผู้วิจัย |
| นายชลัท ประเทืองรัตนา | ผู้วิจัย |
| นางสาวจัสมิน ลุตซี่ | ผู้วิจัย |
| นางสาวณัฐธยาน์ เนื่องจำนง | ผู้วิจัย |

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|--|-----------|
| บทที่ 1 : บทนำ | 1 |
| 1. ที่มาและความสำคัญ | 3 |
| 2. วัตถุประสงค์ | 5 |
| 3. วิธีการศึกษา และขอบเขตของการศึกษา | 6 |
| 4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ | 6 |
| บทที่ 2 : แนวคิดและกระบวนการในการสร้างความปรองดอง | 7 |
| 1. แนวคิดและหลักการสำคัญในการสร้างความปรองดอง | 10 |
| 1.1 ความหมายของคำว่า “การปรองดอง” (Reconciliation) | 10 |
| 1.2 หลักการสำคัญในการสร้างความปรองดอง | 12 |
| 2. ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน: กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสันติสุข | 15 |
| 2.1 ความเป็นมาและความหมายของคำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” | 16 |
| 2.2 กระบวนการต่างๆตามหลัก “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” | 18 |
| (1) การแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง | 19 |
| (2) การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด | 21 |
| (3) การเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ | 22 |
| (4) การนิรโทษกรรม | 22 |
| (5) การห้ามมิให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าดำรงตำแหน่งในราชการ ตลอดจนปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย | 25 |
| (6) การจัดการกับความทรงจำ | 25 |
| (7) การปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform) | 26 |
| บทที่ 3 : บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ | 27 |
| 1. การตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความปรองดอง | 32 |

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

| | | |
|-------|---|----|
| 1.1 | ความจำเป็นในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ ค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส | 32 |
| 1.2 | รูปแบบในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการค้นหา ความจริงเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส | 34 |
| 2. | บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความโปร่งใสในต่างประเทศ | 38 |
| 2.1 | การค้นหาความจริง | 39 |
| (1) | การกำหนดขอบเขตในการค้นหาความจริง | 39 |
| (2) | การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริง : คณะกรรมการค้นหาความจริง | 41 |
| (2.1) | การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของกรรมการค้นหาความจริง | 42 |
| (2.2) | การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการค้นหาความจริง | 46 |
| (2.3) | กรอบเวลาในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ค้นหาความจริง | 53 |
| (2.4) | ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ คณะกรรมการค้นหาความจริง | 54 |
| (2.5) | ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกรณีที่มีการตั้ง คณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งชุดเพื่อแก้ปัญหา ความขัดแย้งเดียวกัน | 69 |
| (3) | การกำหนดกระบวนการค้นหาความจริง | 72 |
| (3.1) | รูปแบบในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของ คณะกรรมการ | 72 |
| (3.2) | การรวบรวมหลักฐาน-ข้อมูล และการรับฟังพยาน ของคณะกรรมการค้นหาความจริง | 73 |
| (3.3) | การคุ้มครองพยานและบุคคลที่มาให้การหรือให้ ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การค้นหาความจริง | 74 |
| 2.2 | การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ | 76 |
| (1) | กำหนดเพียงกรอบกว้างๆให้เป็นหน้าที่ในการจัดทำ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ | 76 |

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|---|-----------|
| (2) กำหนดรายละเอียดในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ | 77 |
| 2.3 การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความ ขัดแย้งทางการเมือง | 80 |
| (1) การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด | 80 |
| (2) การกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับผู้กระทำความผิด ในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมือง : การนิรโทษกรรม | 80 |
| (2.1) บัญญัติไว้อย่างคร่าวๆ ว่าเป็นภารกิจของ คณะกรรมการค้นหาความจริง | 80 |
| (2.2) บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอน ในการนิรโทษกรรมไว้ | 82 |
| 2.4 การปฏิรูปการเมือง การเสริมสร้างความปรองดอง และ การจัดการกับความทรงจำ | 90 |
| บทที่ 4 : ความเห็นของนักวิชาการ และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสร้าง ความปรองดองในประเทศไทย | 91 |
| 1. สรุปผลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการ | 94 |
| 2. ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรองดองที่มีการนำเสนอก่อน 22 พฤษภาคม 2557 | 101 |
| 3. ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ซึ่งเป็นข้อเสนอในรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษาต่างประเทศ | 109 |
| 4. ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุน กระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข | 122 |
| 5. เปรียบเทียบข้อเสนอของคณะผู้วิจัยและร่างพระราชบัญญัติ การอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริม สังคมสันติสุข | 129 |

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|------------------------------------|------|
| บทที่ 5 : บทสรุปและข้อสังเกต | 133 |
| 1. ข้อสังเกตจากกรณีศึกษาต่างประเทศ | 136 |
| 2. ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย | 141 |
| บรรณานุกรม | 144 |

บทที่

บทนำ

1 ที่มาและความสำคัญ

ปรากฏการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2549-2553 ซึ่งดำเนินเรื่อยมาจนถึงก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฏอัยการศึกใน พ.ศ. 2557 เพื่อบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมาก และที่ผ่านมาก็เคยมีความพยายามในการสร้างความปรองดองหลายครั้งแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ที่สำคัญ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบ และค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. 2553 โดยรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้สรุปสาเหตุความขัดแย้งของประเทศไทยและเสนอแนะกระบวนการเพื่อสร้างความปรองดอง นอกจากนี้ ก็ยังมีรายงานวิจัยการสร้างความปรองดองแห่งชาติที่สถาบันพระปกเกล้าเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร โดยเสนอรายงานดังกล่าวในเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 เป็นต้น แต่การสร้างความปรองดองก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งใน มาตรา 258 ในหมวดนี้ก็ได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปด้านการเมืองโดยบัญญัติให้ต้องมีการสร้างกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากแต่ก็ยังขาด บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะอันถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดเรื่อง รายละเอียด กลไก และกระบวนการเกี่ยวกับการสร้างความปรองดอง

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความขัดแย้ง ตลอดจนกระบวนการสร้างความ ปรองดองนั้น ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายๆ ประเทศ และในการสร้างความปรองดอง ในบางประเทศก็มีการตราบทบัญญัติในรูปแบบต่างๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือรัฐกำหนดที่ออกโดย ฝ่ายบริหารเพื่อกำหนดกลไกในการสร้างความปรองดอง และกำหนดคณะกรรมการ เพื่อบำบัดหน้าที่ดังกล่าว โดยแต่ละประเทศอาจกำหนดรายละเอียดในการบัญญัติที่ แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทความขัดแย้งของประเทศนั้นๆ ซึ่งก็นับว่าเป็นบทเรียน ที่มีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดกลไกเกี่ยวกับการสร้าง ความปรองดองในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กระบวนการต่างๆ ในการสร้างความปรองดอง (เช่น การค้นหาความจริง การเยียวยาและฟื้นฟูศักดิ์ศรีของผู้ได้รับความเสียหาย ฯลฯ) กำหนดองค์กรที่เกี่ยวข้องในการสร้างความปรองดอง (เช่น คณะกรรมการ ค้นหาความจริง (Truth Commission) หรือคณะกรรมการค้นหาความจริงและ เสริมสร้างความปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission) ฯลฯ) รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และการกำหนดกติกา บางประการเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นมีความเป็นอิสระ

ในช่วงสามปีที่ผ่านมา สถาบันพระปกเกล้าก็ได้จัดทำงานวิจัยที่เกี่ยวกับการ สร้างความปรองดองขึ้นอีกสองฉบับ ได้แก่ การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการ สร้างความปรองดอง : กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ และรายงานวิจัยเรื่อง การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง (Political-motivated acts) ซึ่งเป็น การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกลไกการสร้างความปรองดองในต่างประเทศเพื่อถอด บทเรียนว่าถ้าหากจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองแล้ว ควรจะอยู่ภายใต้หลักการอะไร และควรมีการบัญญัติเรื่องอะไรบ้าง เนื่องจาก

ประเทศไทยเองก็ไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าวมาก่อน หากแต่มีเพียงการบัญญัติกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในการชุมนุมทางการเมืองซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกในการสร้างความปรองดองเท่านั้น แต่ยังไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายถึงกลไกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองเลย

รายงานการศึกษานี้ เป็นการนำรายงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ และรายงานวิจัยเรื่องการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง (Political-motivated acts) ซึ่งมุ่งศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการแยกตัวผู้กระทำความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองออกจากผู้กระทำความผิดที่กระทำผิดโดยเจตนาที่จะกระทำความผิดนั้นอย่างแท้จริงเพื่อกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการทางกฎหมายที่เหมาะสม (เช่น การนิรโทษกรรม หรือการลดโทษ หรือการรอลงอาญา) มาเรียบเรียงขึ้นใหม่ เพื่อให้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์มากขึ้นและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2 วัตถุประสงค์

การจัดทำรายงานการศึกษานี้มีจุดประสงค์เพื่อถอดบทเรียนการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในต่างประเทศนั้น สามารถบัญญัติในรูปแบบใดได้บ้าง ควรมีการบัญญัติกลไกเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองเรื่องใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นกลไกเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อค้นหาความจริง การเยียวยาผู้เสียหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง และการคัดกรองผู้กระทำความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง ออกจากผู้กระทำความผิดเพราะมีเจตนาต้องการกระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว ตลอดจนกล่าวถึงกลไกเกี่ยวกับการจัดการความทรงจำ ทั้งนี้ เพื่อนำไปเป็นบทเรียนในการจัดทำบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองที่เหมาะสมในประเทศไทย

3 วิธีการศึกษา และขอบเขตของการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และศึกษาบทบัญญัติในกฎหมายต่างประเทศ แทบทั้งหมดที่เคยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองมาก่อน โดยศึกษาทั้งด้านองค์ประกอบ คุณสมบัติ และที่มีของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สร้างความปรองดอง ตลอดจนกลไกในการค้นหาข้อเท็จจริงและการเยียวยาความเสียหายที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยเป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับกลไกในการสร้างความปรองดอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนิยามว่าอะไรคือการกระทำความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

รายงานนี้มุ่งเน้นที่การศึกษารณีการบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างความปรองดองในต่างประเทศ ตลอดจนมีการรวบรวมร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองในประเทศไทยที่เคยมีผู้เสนอ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ

4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดองสำหรับประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
2. เป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนข้อเสนอเกี่ยวกับการร่างกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง

A large, stylized white number '2' is centered on a dark gray background. The number is composed of two main curved shapes: a top curve and a bottom curve, both with rounded ends. The text 'บทที่' is positioned inside the upper curve of the '2'.

บทที่

**แนวคิดและกระบวนการ
ในการสร้างความปรองดอง**

การปรองดอง (Reconciliation) ซึ่งเคยมีการแปลเป็นภาษาไทยอีกคำหนึ่งว่า “สมานฉันท์”¹ นั้น เป็นคำที่มีนักวิชาการไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในด้าน ทฤษฎี หรือนักวิชาการที่มีความชำนาญในทางปฏิบัติ ต่างก็พยายามกำหนดความหมายและวางกรอบเรื่องกระบวนการสร้างความปรองดองไว้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ถ้าหากสังเกตจากประเทศต่างๆที่เคยผ่านเหตุการณ์ความขัดแย้งอันนำไปสู่ความ รุนแรงมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเมื่อมี การปกครองในระบอบเผด็จการทหารอย่างในประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกาใต้ (เช่น ประเทศชิลีสมัยนายพลปิโนเชต์ (Pinochet)) หรือความรุนแรงที่เกิดจากความ ขัดแย้งทางชาติพันธุ์อย่างในประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกา (เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศรวันดา) ก็ล้วนแล้วแต่ผ่านกระบวนการสร้างความปรองดองซึ่งมีรายละเอียด ในกระบวนการที่แตกต่างกันไป หากแต่รายละเอียดของกระบวนการเหล่านั้น ก็ล้วน ตั้งอยู่บนหลักการและแนวความคิดเดียวกัน คือ หยุดความรุนแรง เยียวยาผู้เสียหาย และป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นเกิดขึ้นอีก

¹ ชลัท ประเทืองรัตนา. (2555). รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ระหว่างสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน กับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก วิทยาเขต อุเทนถวาย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 22

ในบทนี้ จะขอกล่าวถึง (1) แนวคิดและหลักการในการสร้างความปรองดอง โดยจะเริ่มจาก (1.1) ความหมายของการปรองดอง ซึ่งมีนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้มากมาย และ (1.2) หลักการสำคัญในการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะเป็นหลักการที่ควรคำนึงถึงในการสร้างความปรองดอง จากนั้น จะขอกล่าวถึง (2) กระบวนการในการสร้างความปรองดอง ซึ่งหลายประเทศนิยมนำหลักการเรื่อง “**ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice)**” มาใช้ โดยเริ่มจาก (2.1) ความหมายและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน และ (2.2) วิธีการนำหลักการเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้ในการสร้างความปรองดอง

1 แนวคิดและหลักการสำคัญในการสร้างความปรองดอง

1.1 ความหมายของคำว่า “การปรองดอง” (Reconciliation)

ในความหมายทั่วไป คำว่า “การปรองดอง (reconciliation)” คือ (1) สภาวะที่ปรองดองกัน (the state of being reconciled) และ (2) การกระทำที่นำไปสู่การกลับฟื้นคืนดี (the action of reconciling)² ในทางวิชาการ การปรองดองเป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนและยังมีผู้ให้คำนิยามที่แตกต่างกันค่อนข้างหลากหลาย เนื่องจากเป็นคำที่อาจถูกนำไปใช้ทั้งในความหมายที่เป็นเป้าหมาย (a goal, something to achieve) และในความหมายที่เป็นกระบวนการ (a process - a means to achieve that goal)³ ดังนั้น แม้วางานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการปรองดองในฐานะกระบวนการที่ต้องเริ่มต้นและเดินทางเป็นหลัก แต่ก็มิได้ละเลยว่าการปรองดองนั้นคือจุดหมายปลายทางที่กระบวนการสร้างความปรองดองต้องไปให้ถึงผ่านการมองอนาคตร่วมกันของผู้คนในสังคม

² นิยามทั่วไปของคำว่า การปรองดองนี้อ้างอิงตามความหมายของ Webster’s Dictionary

³ David Bloomfield, “Reconciliation: an Introduction,” in *Reconciliation after Conflicts: A Handbook*, edited by David Bloomfield, Teresa Barnes, and Luc Huyse, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p.12.

ในหนังสือเรื่อง “การปรองดอง ความยุติธรรม และการอยู่ร่วมกัน: ทฤษฎีและการปฏิบัติ” (reconciliation, Justice, and coexistence)⁴ ซึ่งเป็นหนังสือที่รวมบทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการสร้างความปรองดองนั้น มีบทความหลายบทความได้กล่าวถึงนิยามของการปรองดองไว้ ที่สำคัญได้แก่

Johan Galtung ได้ให้นิยามว่า การปรองดอง เป็นกระบวนการการเยียวยาความบอบช้ำ (trauma) ของทั้งเหยื่อและผู้กระทำความผิดหลังจากที่เกิดความขัดแย้งเพื่อยุติความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างคู่กรณีที่มีความขัดแย้งกัน นั่นคือการปรองดองเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ “การยุติ” (closure) ซึ่งหมายถึงการยุติความสัมพันธ์ในเชิงศัตรู และ “การเยียวยา” (healing) เพื่อฟื้นฟูศักดิ์ศรีเกียรติยศ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยจะต้องมีบุคคลที่ 3 ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับ⁵

ส่วน Louis Kriesberg ได้อธิบายว่า การปรองดองหมายถึงกระบวนการซึ่งเกิดขึ้นเมื่อคู่ขัดแย้งได้ผ่านความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีการกดขี่ (oppressive relationship) หรือความขัดแย้งที่มีลักษณะเชิงการทำลายล้าง (destructive conflict) มาก่อน แล้วต่างฝ่ายต่างยอมหันหน้าเข้าหากันเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ใหม่ ซึ่งเป็นจุดรวมอย่างน้อยที่ทั้งสองฝ่ายจะยอมรับร่วมกันได้⁶

นอกจากนี้ Mohammed Abu-Nimer ยังกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า การปรองดองนั้น รวมถึงการสร้างกลไกหรือระบบในการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งยอมให้คู่กรณีสามารถแก้ไขและจัดการกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยไม่ต้องกลับมาใช้วิธีการเผชิญหน้ากัน (confrontation) หรือมีท่าทีที่หวาดระแวง (suspicion) หรือไม่ไว้วางใจกัน (mistrust) ยิ่งกว่านั้น การปรองดองยังเป็นโอกาสที่ทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายซึ่งตระหนักได้ว่าทั้งคู่จะต้องอยู่ร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้น ได้สำรวจ

⁴ Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books.

⁵ Johan Galtung. *After violence, Reconstruction, Reconciliation, and Resolution : Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*. P. 3-23, in, Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books.

⁶ Louis Kriesberg, *Changing Forms of Coexistence*. P 47-63. In, Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books.

ความสัมพันธ์ในอดีต ปัจจุบัน อนาคต เพื่อแก้ปัญหาและสานความสัมพันธ์ที่ดี อีกทั้งเป็นกระบวนการที่ทำให้คู่ขัดแย้งได้ร่วมกันพยายามนิยามคำว่า “ยุติธรรม (justice)” (ซึ่งทั้งสองฝ่ายอาจจะเคยมองความยุติธรรมในแง่มุมที่ต่างกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำว่ายุติธรรมของทั้งสองฝ่ายนั้นไม่เหมือนกัน) เสียใหม่ซึ่งต้องเป็นไปในทางที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้⁷

จากนิยามที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้นักวิชาการจะมีการนิยามคำว่ากระบวนการต่างกันในบางรายละเอียด แต่คำนิยามทั้งหลายก็มีจุดร่วมกันคือ การปรองดองนั้นเป็นกระบวนการ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่เกิดความรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งแล้ว และเป็นกระบวนการที่จะทำให้คู่ขัดแย้งได้มีโอกาสฟื้นฟูความสัมพันธ์ ซึ่งนำมาสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติ

1.2 หลักการสำคัญในการสร้างความปรองดอง

กระบวนการสร้างความปรองดองเป็นกระบวนการระยะยาวที่มีความลึกซึ้ง และต้องนำไปใช้กับผู้เกี่ยวข้องทุกคนได้⁸ หลักการพื้นฐานสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินกระบวนการสร้างความปรองดองเพื่อให้กระบวนการสร้างความปรองดองนั้นประสบความสำเร็จ หรือได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด จึงต้องประกอบด้วยหลักการใหญ่ๆ 2 ประการ ดังนี้⁹

ประการที่หนึ่ง หลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกระบวนการสร้างความปรองดอง ที่สำคัญคือ ในการออกแบบกระบวนการสร้างความปรองดองจะต้องตระหนักเสมอว่า ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งนั้นมีความซับซ้อน ดังนั้น การออกแบบกระบวนการเพื่อยุติความขัดแย้งจึงไม่สามารถใช้กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวได้ หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการหลายๆ อย่างประกอบกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ ที่มีการใช้กระบวนการที่หลากหลายต่างๆ กันไป ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาผู้เสียหาย การนำตัว

⁷ Mohammed Abu-Nimer, *Education for Coexistence in Israel : Potential and Challenges*. P. 235-254. In, Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books

⁸ David Bloomfield., *op., cit.*, p.13.

⁹ Mohammed Abu-Nimer., *op., cit.*, p. 247-248

ผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ไม่มีประเทศใดที่เลือกใช้กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งแต่เพียงกระบวนการเดียวเลย (กรณีศึกษาต่างประเทศ จะกล่าวต่อไปในบทที่ 3)

นอกจากนี้ การเริ่มต้นในการสร้างกระบวนการปรองดองจะต้องวางหลักอยู่บนพื้นฐานที่ว่า คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกัน ถ้าหากสร้างกระบวนการปรองดองบนพื้นฐานที่ว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอภิสิทธิ์เหนืออีกฝ่ายแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็จะไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ในท้ายที่สุด ที่สำคัญ การสร้างกระบวนการปรองดองนั้น ต้องนำไปสู่การแก้ไขมุมมองที่แตกต่างกันในประเด็นเรื่อง “ความยุติธรรม” ของคู่ขัดแย้ง เพื่อให้คู่ขัดแย้งได้หันหน้าเข้าหากัน หากดูร่วมกันและร่วมกันนิยามคำว่า “ยุติธรรม” กันเสียใหม่ ซึ่งการสานเสวนานับว่าเป็นกระบวนการที่ดีที่สุดทำให้คู่ขัดแย้งได้หันหน้าทำความเข้าใจกัน ยิ่งกว่านั้น การปรองดองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกระบวนการนั้นสามารถออกแบบให้ความต้องการพื้นฐานของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่ายได้รับการตอบสนอง เช่น ชาวอิสราเอลกับปาเลสไตน์จะไม่มีทางปรองดองกัน ถ้าหากไม่มีการยอมรับการดำรงอยู่ของชนชาวปาเลสไตน์ เป็นต้น

ประการที่สอง หลักการซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ขัดแย้งเอง นอกจากการออกแบบกระบวนการและกลไกในการสร้างความปรองดองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสร้างความปรองดองประสบความสำเร็จแล้ว เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวคู่ขัดแย้งเองก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญไม่แพ้การออกแบบกลไกและกระบวนการสร้างความปรองดองเลย นั่นคือ คู่ขัดแย้งจะต้องเข้าใจในรูปแบบของการต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และต้องอยู่ร่วมกันในสังคม เพราะการตระหนักถึงความสำคัญในการต้องอยู่ร่วมกันนั้น ช่วยพัฒนาทัศนคติในเรื่องการสร้างความปรองดองของคู่ขัดแย้ง ตลอดจนทำให้คู่ขัดแย้งมองเห็นทางเลือกในการออกแบบการอยู่ร่วมกันได้ในท้ายที่สุด นอกจากนี้ ความปรองดองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อคู่ขัดแย้งสมัครใจที่จะร่วมกันหันหน้ามารับรู้การกระทำของตน (ซึ่ง Mohammed Abu-Nimer ใช้คำว่า “self-critique” อันอาจแปลได้ว่าหมายถึง การ “วิจารณ์ตัวเอง”) และยอมรับว่าตนเองก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และมีส่วนที่ต้องรับผิดชอบในฐานะที่ตนเองก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นเช่นกัน ดังนั้น การปรองดองจึงไม่ใช่การมุ่งที่จะล้างแค้น หรือโทษแต่อีกฝ่ายแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นการเผชิญหน้ากับแค้นที่ถูกต้องของตนเองด้วย (นั่นคือ การยอมรับว่า ตนเองก็มีส่วนผิดเช่นกัน)

จากหลักการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการสร้างความปรองดอง มีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะแบ่งอย่างกว้างๆ ได้เป็นอย่างน้อย 3 ระยะ เริ่มจากระยะแรกสุดของการเดินทางสู่การปรองดองกันคือการหยุดใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบเพื่อลดความเกลียดชัง ความเคียดแค้น และความทรงจำที่เจ็บปวด (replacing fear by non-violent coexistence) จากนั้นในระยะที่สองเมื่อความหวาดกลัวต่อการใช้ความรุนแรงเริ่มเจือจางลง การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ (building confidence and trust) ทั้งในระดับสถาบันและระหว่างบุคคล เป็นสิ่งที่ต้องเร่งสร้างให้เกิดขึ้น เพื่อคืนความเชื่อมั่นต่อกลไกต่างๆ พร้อมไปกับการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของผู้คนและเดินทางกระบวนการไปสู่ระยะที่สามคือสร้างความเข้าอกเข้าใจซึ่งกันและกัน (developing empathy) ของผู้เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่ผู้ได้รับผลกระทบ/ความเสียหาย (เหยื่อ) ยินดีที่จะรับฟังเหตุผลของผู้กระทำผิด ในขณะที่ผู้กระทำผิดได้รับรู้ถึงความรู้สึกเจ็บปวดโกรธแค้นของผู้สูญเสีย¹⁰

อย่างไรก็ตาม กระบวนการต่างๆ ของการปรองดองในแต่ละกรณีอาจไม่ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนดังที่กล่าวมาแบบเป็นเส้นตรงและราบรื่น เพราะแต่ละสถานการณ์ความขัดแย้งมีความซับซ้อนอ่อนไหวของประเด็นปัญหาและผู้เกี่ยวข้องที่ไม่เหมือนกัน¹¹ ดังนั้น การกำหนดกลไกและกระบวนการในการสร้างความปรองดอง โดยเฉพาะถ้าเป็นความขัดแย้งระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับคนในวงกว้างนั้น ย่อมไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ และไม่สามารถนำกระบวนการที่ถูกกำหนดเพื่อสร้างความปรองดองในประเทศหนึ่งๆ มาใช้กับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอีกประเทศหนึ่งได้โดยตรง เนื่องจากการสร้างความปรองดองจะต้องคำนึงถึงสาเหตุของความขัดแย้ง ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้ง ตลอดจนวัฒนธรรม สภาพสังคม และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคู่ขัดแย้ง นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการมีส่วนร่วมของคู่กรณีในการกำหนดกระบวนการสร้างความปรองดองเป็นสิ่งสำคัญ ไม่มีกระบวนการปรองดองใดที่จะเกิดขึ้นและดำเนินไปจนประสบความสำเร็จโดยปราศจากความร่วมมือของคู่กรณีได้ ดังจะเห็นได้จากในหลายๆ ประเทศที่มีการตั้ง

¹⁰ Luc Huyse. 2003. "The Process of Reconciliation," in *Reconciliation after Conflicts: A Handbook*, edited by David Bloomfield, Teresa Barnes, and Luc Huyse, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p.19-20.

¹¹ *Ibid.*, p.19.

คณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission) ซึ่งกำหนดภารกิจสำคัญประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่ต้องกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการสร้างความปรองดองด้วย (ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3)

นอกจากนี้ แม้ว่าจะออกแบบกระบวนการไว้เป็นอย่างดี แต่สิ่งที่สำคัญไม่แพ้ กระบวนการคือ ความจริงใจและความตรงไปตรงมาของคู่กรณีที่จะสร้างความ ปรองดองด้วย คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับการวางหลักการว่าคู่กรณีจะต้องหันหน้ามา พิจารณาว่าการกระทำของตนเองว่าต่างฝ่ายต่างก็มีส่วนต้องรับผิดชอบในความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้น หากแต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า นอกจากหันมาพิจารณาการกระทำของ ตนเองที่ผ่านมาแล้ว การที่ทุกฝ่ายร่วมกันหันหน้ามาพิจารณาว่าตนเองจะมีส่วนร่วม ในการช่วยให้กระบวนการสร้างความปรองดองนั้นประสบความสำเร็จและนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขได้อย่างไรนั้น ก็เป็นสิ่งที่จำเป็น เป็น อย่างยิ่ง แม้ว่าจะมีการกำหนดกระบวนการสร้างความปรองดองโดยเปิดช่องให้มี ส่วนร่วมมากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากคู่ขัดแย้ง ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบทุกคน ไม่เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว การปรองดองนั้นก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

2 ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) : กระบวนการเปลี่ยนผ่านสังคมสู่สันติสุข

หลายประเทศที่เคยประสบกับปัญหาความขัดแย้งจนนำไปสู่เหตุการณ์ความ รุนแรง มักจะนำกระบวนการในหลักเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) มาใช้เพื่อจัดการกับความรุนแรงเกือบทั้งสิ้น ซึ่งวิธีการตาม หลักความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านนั้นมีหลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ จะ เลือกใช้วิธีการที่มุ่งเน้นไปในทิศทางใด (เช่น มุ่งเน้นการเอาตัวผู้กระทำความผิด มาลงโทษ มุ่งเน้นการเยียวยาผู้เสียหาย และฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคม เป็นต้น) ในส่วนนี้ จะขอกกล่าวถึง (2.1) ความเป็นมาและความหมายของคำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” และ (2.2) วิธีการต่างๆ ในหลักเรื่องความ ยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

2.1 ความเป็นมา และความหมายของคำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน”

คำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” เป็นคำที่นิยมใช้อย่างกว้างขวางในทางวิชาการ เพื่อกล่าวถึงกลไกและวิธีการในการจัดการกับความรุนแรงในอดีต กระบวนการดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นครั้งแรกๆ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 80 และต้นทศวรรษที่ 90 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศหลายประเทศในทวีปอเมริกาใต้ และในทวีปยุโรปฝั่งตะวันออก ต้องพบกับภัยอำนาจและการปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร เช่น การปกครองของนายพลปิโนเชต์ (Pinochet) ในประเทศชิลี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น มีประชาชนบางกลุ่มออกมาต่อต้านการปกครองระบอบเผด็จการ ทำให้รัฐบาลทหารใช้กำลังเข้าปราบปราม ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การสังหารหมู่ การทำให้หายสาบสูญ การทรมาน ฯลฯ และเมื่อรัฐบาลที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นผ่านพ้นไป นักสิทธิมนุษยชนบางกลุ่มก็เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหลายเหล่านั้น¹² ซึ่งโดยหลักก็จะเป็นการค้นหาความจริง และเยียวยาผู้เสียหาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการ “คืนความเป็นธรรม” ให้แก่เหยื่อ¹³

ทั้งนี้ กระบวนการจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น มักจะเกิดในช่วงที่รัฐบาลชุดที่ก่อความรุนแรงนั้นผ่านพ้นไปแล้ว เนื่องจาก แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐบาลที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะตั้งคณะกรรมการ หรือดำเนินการสอบสวนการกระทำของตนเอง ดังนั้น “ความยุติธรรม” ที่เกิดในระยะ “เปลี่ยนผ่าน” จึงหมายถึง การเปลี่ยนผ่านจากการปกครองในระบอบเผด็จการ เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (transition to democracy) หรือเป็นการ “เปลี่ยนผ่าน” รัฐบาลนั่นเอง¹⁴

¹² อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการเรียกร้องให้รัฐต้องออกมารับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจเกิดขึ้นในช่วงของรัฐบาลที่ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั่นเองก็ได้ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงของประเทศอุรุกวัย ใน ค.ศ. 1974 ซึ่งเกิดจากการกดดันของนานาชาติประเทศ แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร (รายละเอียดปรากฏในบทถัดไป)

¹³ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter. 2010. *Transitional Justice in Balance: Comparing processes, weighing efficacy*. Washington D.C. : United States Institute of Peace Press, p. 11.

¹⁴ ประจักษ์ ก้องกีรติ. 2558. *ประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน*. นนทบุรี : ฟาเดียวกัน หน้า 317

ต่อมา กระบวนการตามหลักความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านนี้ ก็ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ ในการนำมาใช้จัดการกับความขัดแย้ง ไม่เฉพาะแต่ความขัดแย้งที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหารเท่านั้น หากแต่นำมาใช้จัดการกับความขัดแย้งอันนำไปสู่ความรุนแรงที่เกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่นกัน เช่น ความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ หรือชนเผ่า ก็ล้วนแล้วแต่นำกระบวนการเหล่านี้มาปรับใช้ทั้งสิ้น จนนิยมเรียกต่อมาว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน”

อย่างไรก็ตาม ชื่อเรียกว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” นี้ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจากนักวิชาการ ว่าการเรียกด้วยชื่อดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ เนื่องจาก นักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่า การเรียกกระบวนการจัดการกับความรุนแรงว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” นี้ อาจทำให้ผู้รับสารเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่าเป็น “ความยุติธรรม” ที่ถูกปรับให้เคร่งครัดน้อยลง เนื่องจากสถานการณ์พิเศษที่เรียกว่า “ระยะเปลี่ยนผ่าน” ทำให้เกิดคำถามว่า ที่จริงแล้ว “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” จะสามารถสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงได้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ ช่วงหนึ่ง นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามเรียกชื่อกระบวนการเหล่านั้นเสียใหม่ เช่น นักวิชาการบางกลุ่มเรียกว่า “การจัดการกับอดีต” (dealing with the past) หรือ เรียกว่า “ความยุติธรรมหลังความขัดแย้ง” (post-conflict justice) หากแต่ชื่อที่เป็นที่นิยมเรียกกัน ก็ยังเป็นชื่อ “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” อยู่นั่นเอง ซึ่งคำนิยามของคำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” ที่แพร่หลายมากที่สุด คือ คำนิยามของศูนย์ความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างประเทศ (International Center for Transitional Justice หรือ ICTJ) โดยได้นิยามว่า

“ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นกระบวนการจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวเน้น มุ่งเน้นที่การยอมรับถึงความมีตัวตนของเหยื่อ และเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเป็นไปได้ที่จะเกิดสันติสุข การปรองดอง และประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไม่ใช่ความยุติธรรมในรูปแบบพิเศษ แต่เป็นความยุติธรรมที่จะที่ปรับใช้กับสังคมที่กำลังจะเปลี่ยนผ่านตนเองหลังจากที่ผ่านพ้นช่วงเวลาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่แพร่กระจายไปทั่วในบางกรณี การเปลี่ยนผ่านนั้นเกิดขึ้นแทบจะทันที ในขณะที่บางกรณีการเปลี่ยนผ่านนั้นต้องใช้เวลายาวนานนับทศวรรษ”¹⁵

2.2 กระบวนการต่างๆ ตามหลัก “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน”

แนวความคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดการกับผู้กระทำความผิดอันเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงที่เกิดความขัดแย้ง หรือช่วงที่ประชาชนต้องผินทนต์กับการปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการทหารนั้น เป็นแนวความคิดที่เพิ่งมีขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 80-90 เพราะแต่เดิมนั้น รัฐบาลทหารที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมักจะไม่ถูกลงโทษ หรืออาจเพียงถูกสั่งให้ออกนอกประเทศไปโดยไม่ต้องแสดงความรับผิดชอบใดๆ ต่อเหยื่อที่ได้รับความเสียหาย¹⁶

¹⁵ ICTJ, in, Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., op., cit, p. 10-11

“Transitional justice is a response to systematic or widespread violations of human rights. It seeks recognition for the victims and to promote possibilities for peace, reconciliation, and democracy. Transitional justice is not a special form of justice but justice adapted to societies transforming themselves after a period of pervasive human rights abuse. In some cases, these transformations happen suddenly; in others, they may place over many decades”.

¹⁶ Joanna R. Quinn, *Transitional Justice*, p. 329-343. In, Michael Goodhart (ed.). 2012. *Human Rights : Politics and Practice*. United Kingdom : Oxford University press.

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการและทำให้สาธารณชนได้รับรู้ความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตในประเทศของตน¹⁷ หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจนก่อให้เกิดหลักการว่าในกรณีที่เกิดความขัดแย้งและความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน¹⁸ ได้แก่

- (1) สืบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
- (2) แสวงหาความจริงและเปิดเผยความจริง
- (3) เยียวยาความเสียหายให้แก่เหยื่อ
- (4) คัดกรองเจ้าหน้าที่รัฐที่มีประวัติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกไม่ให้ดำรงตำแหน่งอีก

ภารกิจของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการออกแบบกลไกในการสร้างความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อจัดการกับความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยแต่ละประเทศก็อาจออกแบบกลไกดังกล่าวในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่เมื่อศึกษาแล้ว กลไกหลักของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านประกอบด้วยกระบวนการต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง (Truth Commission)

การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นการเปิดค้นหาความจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งหลายประเทศจะทำได้โดยการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว การตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงในหลายๆ ประเทศจะกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้น และจะต้องวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นขึ้นด้วย ตลอดจนมีหน้าที่วิเคราะห์ด้วยว่าหน่วยงานองค์กร หรือผู้ใดควรจะมีควมรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว และอาจมี

¹⁷ Priscilla B. Hayner. 2011. *Unspeakable truths : transitional justice and the challenge of truth commissions*. New York : Routledge, p. 23

¹⁸ ประจักษ์ ก้องกีรติ. *เรื่องเดียวกัน*. หน้า 319

อำนาจในการนำข้อเท็จจริงที่ค้นพบนั้นส่งฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีต่อไปด้วย ตลอดจนมีคำแนะนำเพื่อเสนอมาตรการในการเยียวยาผู้เสียหายได้ว่าควรเป็นอย่างไร เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงมีข้อสำคัญที่ควรต้องคำนึงถึงอย่างน้อย 4 ประการ¹⁹ ได้แก่

(1) คณะกรรมการค้นหาความจริงควรจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากบทบัญญัติต่างหาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากคณะกรรมการค้นหาความจริงนั้น มีอำนาจในการเสนอให้มีการนิรโทษกรรมได้ด้วย ก็ยิ่งควรจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นการเฉพาะ เนื่องจาก ถ้าหากฝ่ายบริหารเป็นผู้ตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงแล้ว ก็อาจมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศแล้ว พบว่า การตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงส่วนใหญ่จะตั้งโดยอำนาจของประธานาธิบดี ในฐานะประมุขแห่งรัฐ (ไม่ใช่หัวหน้าฝ่ายบริหาร) แต่ถ้าหากคณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจมาก โดยมีอำนาจเสนอให้มีการนิรโทษกรรมได้ ก็มักจะตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา (เช่น กรณีประเทศแอฟริกาใต้)

(2) ควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงยึดหลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ มีหน้าที่ค้นหาความจริง เปิดเผยความจริง ตลอดจนเยียวยาผู้เสียหายและสร้างเสริมความปรองดองด้วย ด้วยเหตุนี้ หลายๆ ประเทศจึงมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงโดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการค้นหาความจริงและเสริมสร้างความปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission)” ซึ่งมีการกิจเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างความปรองดองด้วย

(3) ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการค้นหาความจริง จะต้องเป็นผู้ที่ “อยู่เหนือการเมือง” (above politics) ซึ่งในบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง มักจะกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการต้องไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (impartial หรือบางประเทศใช้คำว่า neutral) หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองมากนัก (not high politic profile)

¹⁹ Louis Mallinder. *Can amnesties and international justice be reconciled?* In, *The international Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, 2007, 208-230, p. 224-225

(4) ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการค้นหาความจริงที่ชัดเจน โดยอย่างน้อยที่สุด จะต้องชัดเจนและกว้างพอให้สามารถเข้าถึงพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินการค้นหาความจริงได้

(2) การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (Trial)

การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในกรณีที่ได้พิสูจน์แล้วว่าผู้กระทำความผิดนั้นได้กระทำความผิดจริงแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และชอบด้วยหลักนิติธรรม มิใช่การตั้งศาลหรือกระบวนการดำเนินคดีแบบพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะ²⁰

ทั้งนี้ การดำเนินคดีและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษถือเป็นหลักในการอำนวยความยุติธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามแนวความคิดที่เรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน (retributive justice)” ซึ่งมีข้อดีคือ การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นการแสดงให้เห็นถึงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรงในอนาคตได้²¹

การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาจเกิดขึ้นโดยการใช้ศาลภายในประเทศ หรือใช้ศาลระหว่างประเทศ (International Court) ซึ่งเป็นการตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อพิจารณาตัดสินนั้นๆเป็นการเฉพาะ อย่างเช่น การตั้งศาลยุติธรรมคดีอาญาระหว่างประเทศสำหรับประเทศรวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda หรือ ICTR) ซึ่งมีเขตอำนาจเฉพาะคดีอาชญากรรมที่กระทำต่อมนุษยชาติภายในประเทศรวันดาเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีตั้งศาลผสมระหว่างศาลภายในประเทศ และมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานระหว่างประเทศมาช่วยให้คำปรึกษาแนะนำอย่างกรณีของประเทศกัมพูชาหรือประเทศเซียร์ราเลโอนก็ได้²²

²⁰ ประจักษ์ ก้องกีรติ. *เรื่องเดียวกัน*. หน้า 319

²¹ *เรื่องเดียวกัน*

²² Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., *op., cit.*, p. 32-33

(3) การเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ (Reparation)

การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาทางวัตถุ ได้แก่ การชดเชยด้วยเงิน หรือสิ่งของ หรือการเยียวยาทางจิตใจ อันรวมถึงการฟื้นฟูศักดิ์ศรีของผู้ได้รับผลกระทบ โดยการทำให้สังคมได้ตระหนักรู้ถึงความมีตัวตนของผู้ได้รับผลกระทบ²³ ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาอาจจะไม่มีใครให้ความสนใจเลยก็ได้ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบในทันทัน นอกจากจะหมายถึงผู้ที่เป็นเหยื่อของความเสียหายโดยตรงแล้ว ก็ยังรวมถึงผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบอันเนื่องจากการบาดเจ็บหรือความตายของเหยื่อด้วย เช่น ทายาทโดยธรรม เป็นต้น

(4) การนิรโทษกรรม (Amnesties)

การนิรโทษกรรมที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Amnesty มาจากภาษากรีกที่เรียกว่า Amnestia ซึ่งแปลว่า “การลืม” กฎหมายนิรโทษกรรมจึงหมายถึงการที่กฎหมายถือว่าการกระทำบางอย่างซึ่งจริงๆ แล้วเป็นการกระทำที่เป็นความผิดนั้น ไม่เป็นความผิด ส่งผลให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษ²⁴ อย่างไรก็ตาม การนำหลักนิรโทษกรรมมาใช้จัดการกับปัญหาความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งเป็นวิธีการที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ดังนี้

กลุ่มที่เห็นด้วยกับการนำเรื่องการนิรโทษกรรมมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้ง เห็นว่า การนิรโทษกรรมถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากในการจัดการกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินคดีอาจทำให้อีกฝ่ายเกิดความไม่พอใจและกลับมา “แก้แค้น” ได้เมื่อถึงคราวของตนเอง²⁵ ดังคำกล่าวที่ว่า “ทีใครทีมัน” ซึ่งทำให้ความขัดแย้งหวนกลับคืนมาได้ อีกทั้ง การดำเนินคดีอาจสร้างความเจ็บปวดมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งกลุ่มผู้เห็นด้วยยังให้เหตุผลด้วยว่าจะกล่าวว่าการนิรโทษกรรมเป็นการไม่สร้างความตระหนักรู้ว่าเกิดการกระทำผิดขึ้นก็คงจะไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เนื่องจากการกำหนดให้การกระทำผิดใดได้รับการนิรโทษกรรม

²³ สถาบันพระปกเกล้า. 2556. *รายงานการวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า หน้า 33

²⁴ ณวัฒน์ ศรีปัดดา. ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2556, 57-91, หน้า 58

²⁵ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., *op., cit.*, p. 35

ก็เท่ากับเป็นการบ่งบอกอยู่ในตัวเองแล้วว่า การกระทำนั้นเป็นสิ่งที่มีความผิด (เพราะถ้าหากการกระทำนั้นโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิด ก็คงไม่ต้องมีการนิรโทษกรรม)²⁶

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเรื่องการนิรโทษกรรมมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้ง ให้เหตุผลว่า การนิรโทษกรรมเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และเป็นการทำลายหลักนิติธรรม อีกทั้งยังอาจเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าได้ให้กระทำความผิดก็ไม่ได้รับโทษอยู่นั่นเอง²⁷ ซึ่งอาจทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ หรืออาจมีการกระทำความผิดดังกล่าวโดยบุคคลอื่นเลียนแบบในอนาคตได้แล้ว หวังรอการนิรโทษกรรม และท้ายที่สุด ก็จะไม่ได้ทำให้สังคมเกิดการเรียนรู้และจดจำบทเรียนจากความสูญเสียที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ (ที่สำคัญคือ องค์การสหประชาชาติ) ยอมรับการใช้กลไกนิรโทษกรรมเพื่อจัดการกับความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง นั่นหมายความว่า ไม่ใช่ว่าการนิรโทษกรรมจะสามารถกระทำอย่างไรก็ได้ หากแต่มีข้อจำกัดว่าการนิรโทษกรรมที่เป็นที่ยอมรับได้นั้น จะต้องไม่ใช่การนิรโทษกรรมที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศและไม่ขัดต่อนโยบายขององค์การสหประชาชาติ

ทั้งนี้ การนิรโทษกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อไปนี้ ถือเป็นนิรโทษกรรมที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และนโยบายขององค์การสหประชาชาติ²⁸ ได้แก่

(1) การนิรโทษกรรมที่ส่งผลให้บุคคลที่จะต้องถูกดำเนินคดีอันเนื่องมาจากต้องรับผิดชอบต่อกฎอาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) หรือ ผู้กระทำความผิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (gross violations of human rights) ซึ่งรวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศใน

²⁶ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., *op., cit*, p. 36

²⁷ Ibid.

²⁸ Office of United Nations High Commissioner for Human Rights. 2009. *Rule of Law Tools for post-conflict States : Amnesties*. Geneva : United Nations, p. 11

บางกรณีด้วย²⁹ ต้องหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดี

(2) การนิรโทษกรรมที่นำเอาสิทธิในการได้รับการเยียวยาและชดเชยของเหยื่อมาเป็นเครื่องมือต่อรอง (เช่น ให้นิรโทษกรรมแลกกับการเยียวยาให้เหยื่อเป็นต้น)

(3) การนิรโทษกรรมที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเหยื่อและสังคมในการรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ Louis Mallinder ซึ่งเป็นนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับนิรโทษกรรม ก็ได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมไว้ในบทความเรื่อง Can Amnesties and International Justice be reconciled? ซึ่งได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมไว้ 5 ประการ³⁰ ดังนี้

(1) การออกบทบัญญัตินิรโทษกรรม (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา) ควรจะมีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย นั่นคือควรมีการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาของการนิรโทษกรรม เพื่อให้การนิรโทษกรรมนั้นเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย

(2) การนิรโทษกรรมควรสะท้อนจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างความปรองดองและสันติสุขอย่างชัดเจน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่กำหนดการนิรโทษกรรมเพื่อให้บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับอภิสิทธิ์ที่จะไม่ต้องถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษ

(3) การนิรโทษกรรมควรมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน ทั้งการกระทำ ความผิด และช่วงเวลากระทำ ความผิดที่อนุญาตให้มีการนิรโทษกรรม ตลอดจน

29 นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ยอมรับการนิรโทษกรรมในความผิดบางประเภทที่เป็นการลวงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ การนิรโทษกรรมในความผิดเรื่องการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (เช่น เอาคนลงเป็นทาส การทรมาน การข่มขืน ฯลฯ) ความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม การทรมาน การบังคับให้หายสาบสูญ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การกระทำทารุณโหดร้าย เป็นต้น (See Office of United Nations High Commissioner for Human Rights., op ., cit.,

³⁰ Louis Mallinder., *op., cit.*, p. 228-229

กำหนดให้ชัดเจนด้วยว่า การนิรโทษกรรมดังกล่าวนั้น ยกเว้นคนกลุ่มใด ซึ่ง Louis Mallinder ได้กล่าวไว้ในบทความมาตั้งแต่ต้น และตอนสรุปว่า กลุ่มผู้ที่ควรจะต้องรับผิดชอบมากที่สุด (the most responsible) ควรจะไม่ได้รับการนิรโทษกรรม (เช่น ผู้วางแผน ผู้นำ และผู้ที่ก่ออาชญากรรมที่รุนแรง รวมถึงผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางทหาร ที่เป็นผู้นำให้เกิดความขัดแย้ง) ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจได้รับการนิรโทษกรรมได้ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และบริบทของสถานการณ์ของการเกิดความรุนแรงนั้น

(4) การนิรโทษกรรมควรมีการกำหนดเงื่อนไข เช่น การอนุญาตให้มีการนิรโทษกรรมแลกกับการเปิดเผยความจริง หรือการสารภาพและสำนึกผิด เป็นต้น

(5) การนิรโทษกรรมควรกระทำโดยควบคู่กับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบด้วย ไม่ใช่ว่าเมื่อนิรโทษกรรมทำให้ผู้กระทำความผิดพ้นผิดแล้วผู้ได้รับผลกระทบเลยไม่ได้รับการเยียวยาไปด้วย

(5) การห้ามมิให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าดำรงตำแหน่งในราชการ ตลอดจนปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย (lustration policies)

กลไกดังกล่าวนี้เป็นการห้ามบุคคลไม่ให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือปลดเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากเคยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาก่อน ซึ่งในต่างประเทศจะเป็นการปลดหรือห้ามบุคคลไม่ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มที่เคยเป็นนาซี ซึ่งเคยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง³¹ เป็นต้น

(6) การจัดการกับความทรงจำ (Construction of Memory Project)

การจัดการกับความทรงจำเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้สังคมได้ยอมรับและตระหนักถึงความรุนแรงที่ผ่านมา เพื่อให้สังคมเกิดจิตสำนึก ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงซ้ำอีก³² ทั้งนี้ การจัดการกับความทรงจำอาจทำได้ในรูปแบบสื่อหลายประเภท เช่น นิทรรศการ พิพิธภัณฑ์ เขียนเป็นหนังสือเชิงประวัติศาสตร์ หรือสารคดี เป็นต้น

³¹ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., *op., cit*, p. 38

³² สถาบันพระปกเกล้า. *เรื่องเดียวกัน*. หน้า 33

(7) การปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform)

การปฏิรูปเชิงสถาบันเป็นการปฏิรูปสถาบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างมากกับความขัดแย้งที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงซ้ำได้อีก หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิมนุษยชน³³

³³ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter., *op., cit*, p. 31



บทที่

**บทบัญญัติว่าด้วย
การสร้างความปลอดภัย
ในต่างประเทศ**

ในหลายๆ ประเทศที่เคยประสบกับความขัดแย้งอันนำไปสู่ความรุนแรงจนก่อความเสียหายอย่างมากภายในประเทศนั้น ท้ายที่สุด ก็มักจะนำกระบวนการตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2) มาปรับใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งเพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น ตลอดจนป้องกันมิให้เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวเกิดขึ้นอีก หากแต่รายละเอียดเกี่ยวกับการนำหลักเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้จัดการความขัดแย้งในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความเชื่อ ตลอดจนบริบทของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และการปรับใช้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านของแต่ละประเทศนี้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดองของประเทศนั้น ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในรูปแบบการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ผ่านรัฐสภา (ซึ่งอาจเรียกว่า รัฐบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติ) หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร (เช่น การตราเป็นรัฐกำหนด)

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกประเทศจะมีการตราบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดอง บางประเทศที่มีการดำเนินกระบวนการสร้างความปรองดองแต่ไม่ได้กำหนดกระบวนการดังกล่าวให้ชัดเจนเป็นบทบัญญัติรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็มี เช่น การสร้างความปรองดองในประเทศเปรูใน ค.ศ. 1986 ซึ่งมีการดำเนินการค้นหาความจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีความขัดแย้ง และมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง

อย่างไม่เป็นทางการ แต่ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) และในประเทศบราซิลใน ค.ศ. 1979 ซึ่งก็ไม่มีมาตรการทบทวนข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการเช่นกัน หากแต่ประเทศที่ประสบกับความขัดแย้งและจะดำเนินกระบวนการสร้างความปรองดองส่วนใหญ่ มักจะมีการทบทวนข้อเท็จจริงขึ้นเพื่อกำหนดกลไกดังกล่าว เนื่องจากการตราเป็นบทบัญญัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามย่อมสร้างความชัดเจนได้มากกว่า

ทั้งนี้ กลไกตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านที่เกือบทุกประเทศจะมีคือ “การค้นหาความจริง” เพื่อให้สาธารณชนได้ทราบว่าในช่วงที่เกิดความรุนแรงนั้นเกิดอะไรขึ้นบ้าง มีใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และมีมูลเหตุมาจากอะไรบ้าง อาจกล่าวได้เช่นกันว่า การค้นหาความจริงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกลไกอื่นๆ ตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การนิรโทษกรรม ฯลฯ เพราะถ้าหากไม่สามารถค้นหาความจริงได้ ก็จะเป็นการยากที่จะดำเนินคดี หรือเสนอมาตรการในการเยียวยาเหมาะสม ตลอดจนการกำหนดหลักการนิรโทษกรรมที่สอดคล้องกับบริบทความขัดแย้งเพื่อสร้างความปรองดอง เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในหลายประเทศจึงมีการบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยชุดหนึ่งซึ่งเป็น “คณะกรรมการค้นหาความจริง” (Truth Commission) เพื่อทำหน้าที่หลักคือการค้นหาความจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดความขัดแย้งและมีเหตุการณ์ความรุนแรง ซึ่งแต่เดิมนั้น คณะกรรมการลักษณะนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอาเจนตินา ค.ศ. 1983 และไม่ได้มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการค้นหาความจริง” แต่ใช้ชื่อเรียกว่า “National Commission on the Disappeared”¹ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด (Decree) ที่ 187/83 ลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1983 บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่สอบสวนการหายสาบสูญของบุคคลในช่วงที่เกิดความขัดแย้งเนื่องจากการปกครองโดยเผด็จการทหารในช่วง ค.ศ. 1967-1983² ต่อจากนั้นอีกประมาณ 10 ปี จึงมีการเรียกคณะกรรมการ

¹ Priscilla B. Hayner. (2011). *Unspeakable Truths : Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York : Routledge, p. 10

² United States Institute of Peace. *Truth Commission : Argentina*. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-argentina>.

ที่ทำหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงในช่วงที่เกิดความขัดแย้งว่า “คณะกรรมการค้นหาความจริง”³

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ซึ่งจะเห็นได้ว่า กลไกตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไม่ได้มีเพียงการค้นหาความจริงแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้ง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วเช่นกันว่าการสร้างความปรองดองจะใช้กลไกใดกลไกหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้น มักจะมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะใช้กลไกเพียงกลไกเดียวแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น จากการศึกษาการตรวบห้บัญญัติเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในต่างประเทศแล้ว พบว่าบทบัญญัติเหล่านั้นมีลักษณะร่วมกัน คือ มุ่งเน้นไปที่การจัดตั้งองค์กร (ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบกรรมการ) เพื่อทำหน้าที่ค้นหาความจริง ส่วนกลไกอื่นๆ ตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอมาตรการเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง การนำข้อเท็จจริงที่ค้นพบส่งต่อศาลเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อ การเสนอมาตรการเพื่อให้มีการนิรโทษกรรม ตลอดจนการเสนอให้มีการปฏิรูปองค์กรทางการเมืองเพื่อป้องกันมิให้ความขัดแย้งและการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นซ้ำนั้น ก็จะไปบัญญัติไว้ในส่วนของอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นภารกิจของคณะกรรมการนี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการค้นหาความจริงจึงไม่ได้มีภารกิจแค่ค้นหาความจริงแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีภารกิจอื่นๆ ตามกลไกของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเพิ่มเติมด้วย จึงมักจะพบเสมอว่าในบางประเทศ คณะกรรมการจะมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง” (Truth and Reconciliation Commission)

ในเมื่อปัจจุบัน ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะจัดตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่เสริมสร้างความปรองดองอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในประเทศมาเป็นเวลากว่า 10 ปี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวบห้บัญญัติเพื่อกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อให้การกำหนดกลไกในการสร้างความปรองดองมีความชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการลักษณะดังกล่าวในต่างประเทศจึงมีความจำเป็น ในบทนี้จึงมุ่งกล่าวถึงตัวอย่างของบทบัญญัติในต่างประเทศซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

³ Priscilla B. Hayner., *op., cit.*

ค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง โดยในส่วนแรกจะขอกกล่าวถึง (1) การตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการ จากนั้น จะขอกกล่าวถึง (2) รายละเอียดในบทบัญญัติของต่างประเทศ ซึ่งมีประเทศต่างๆ เคยตราบทบัญญัติลักษณะนี้มีแล้วทั้งสิ้นกว่า 40 ประเทศ และมีรายละเอียดแตกต่างกันไป

1 การตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความปรองดอง

ตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าของอาณานิคม อย่างเช่น ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกาใต้ หรือในทวีปอเมริกาใต้บางประเทศ ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆกันและนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงที่ก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมาย และในท้ายที่สุด เพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น หลายประเทศก็เลือกที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการสร้างความปรองดอง ในส่วนนี้ จะขอกกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ (1.1) ความจำเป็นในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ และ (1.2) รูปแบบในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ

1.1 ความจำเป็นในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความปรองดอง

แม้ว่าหลายๆ ประเทศส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและเสริมสร้างความปรองดองด้วยการบัญญัติเป็นบทบัญญัติรูปแบบต่างๆ ก็ตาม แต่ก็มีบางประเทศที่จัดตั้งคณะกรรมการโดยไม่มีการตราบทบัญญัติ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่ใช้ชื่อเรียกว่า “Nunca Mais” ในประเทศบราซิล ค.ศ. 1979 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการประมาณ 35 คน ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงโดยมีกรรมการเพียง 2 คนเท่านั้นที่เปิดเผยชื่อ ส่วนชื่อกรรมการที่เหลือนั้นถูกปิดเป็นความลับ ทั้งนี้ การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial) ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน แต่ก็มีกรณีพิพม์

รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวออกมาใน ค.ศ. 1986⁴

ส่วนอีกสองประเทศที่เคยมีการจัดตั้งคณะกรรมการโดยไม่มีการตรา บทบัญญัติ ได้แก่ ประเทศเปรู ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจโดยรัฐสภาเปรู (Peruvian Congress) ในค.ศ. 1986 ทำหน้าที่ค้นหาความจริงในช่วงที่เกิดความ ชัดแย้ง⁵ และประเทศรวันดาซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นใน ค.ศ. 1993 โดยความตกลงของกลุ่มภาคส่วนในสังคมนรวันดา และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่าง ประเทศ (International NGOs) 4 องค์กร⁶ หากแต่การจัดตั้งคณะกรรมการของทั้ง 2 ประเทศนี้ ประสบกับความล้มเหลวจนต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่อีกชุด ดังจะได้กล่าวถึงในข้อ 1.3

การจัดตั้งคณะกรรมการโดยไม่มีการตราบทบัญญัติที่ชัดเจนมีข้อดีคือสามารถ จัดตั้งได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการจะต้องใช้ เวลาไปกับขั้นตอนในการตราบทบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการ โดยไม่มีการตราบทบัญญัติอย่างเป็นทางการก็มีข้อเสียคือทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเขตอำนาจ หรือระยะเวลาในการดำเนินการ อย่างในกรณีของประเทศบราซิล แม้ว่าภายหลังการทำงานของคณะกรรมการ จะลุล่วงและมีการตีพิมพ์รายงานออกสู่สาธารณะก็ตาม แต่ก็ใช้เวลานาน ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการโดยการตราบทบัญญัติจึงอาจเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า เนื่องจากสามารถกำหนดสิ่งต่างๆให้ชัดเจนได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น เพราะบทบัญญัติย่อมต้องกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน ทำให้ ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าคณะกรรมการดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่ หรือไม่

⁴ United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Brazil. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-brazil>.

⁵ United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Peru 86. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-peru-86>.

⁶ United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Rwanda 93. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-rwanda-93>.

1.2 รูปแบบในการตราบทบัญญัติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความปรองดอง

การตราบทบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและเสริมสร้างการปรองดองนั้น แต่ละประเทศก็กำหนดใช้รูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทในความขัดแย้งนั้น ซึ่งโดยหลักแล้วก็มีรูปแบบต่างๆ ดังนี้

- การบัญญัติโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือประมุขแห่งรัฐ

การตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและเสริมสร้างความปรองดองของประเทศต่างๆ มักจะตราขึ้นโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือประมุขแห่งรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการตราโดยอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งจะมีชื่อเรียกว่า “รัฐกำหนด” (Decree) เช่น Decree No. 187/83 ของประเทศอาเจนตินา หรือ Decree No. 26-92 ของประเทศฮอนดูรัส หรืออาจเรียกชื่อว่า “รัฐกำหนดของประธานาธิบดี” (Presidential Decree) เช่น ประเทศ Côte d’Ivoire หรือ “รัฐกำหนดสูงสุด” (Supreme Decree) เช่นในประเทศชิลี และอาจมีชื่ออื่นๆ อีก ได้แก่ ประกาศของประธานาธิบดี (Presidential Proclamations) อย่างในประเทศศรีลังกา หรือ “ข้อตกลงของรัฐมนตรี” (Ministerial Accord) ของประเทศเอกวาดอร์ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการตราขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ ได้แก่ ประเทศโมร็อกโก ซึ่งตราโดยพระราชกำหนดที่ตราโดยพระมหากษัตริย์ (Dahir หรือ Royal Decree) เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น ในบางประเทศก็อาจตราบทบัญญัตินี้ขึ้นโดยรัฐบาลชั่วคราว เช่นกรณีของประเทศเนปาล หรือประเทศเอธิโอเปีย เป็นต้น

ทั้งนี้ การตราบทบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นมีข้อดีคือการตราบัญญัติเป็นไปได้อย่างรวดเร็วกว่าการตราบัญญัติที่ต้องผ่านรัฐสภา ซึ่งการตราบทบัญญัติเพื่อแก้ไขความขัดแย้งให้รวดเร็วนั้นมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความขัดแย้งนั้นยังคงดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่ควรระวังคือ ถ้าหากการตราบัญญัตินั้นตราโดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเสียเอง การดำเนินการของคณะกรรมการที่ได้รับจัดตั้งขึ้น ก็อาจไม่ประสบความสำเร็จได้ดังเช่นกรณีของประเทศอุกันดา ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อ 1.3

- การบัญญัติโดยใช้อำนาจของรัฐสภา

การตราบทบัญญัติโดยใช้อำนาจของรัฐสภาจะทำให้บทบัญญัตินั้นอยู่ในรูปของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ รัฐบัญญัติธรรมดา อย่างเช่น Law No. 03/99 ของประเทศรวันดา หรือ Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No. 34 of 1995 ของประเทศแอฟริกาใต้ หรือ Truth, Justice and Reconciliation Commission Bill ของประเทศเคนยา เป็นต้น หรือรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 2013-53 ลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 2013 ว่าด้วยการจัดตั้งความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและองค์กร (La loi organique 2013-53 du 24 décembre 2013, relative à l’instauration de la justice transitionnelle et à son organisation) ของประเทศตูนิเซีย เป็นต้น

- การบัญญัติโดยริเริ่มจากข้อตกลงสันติภาพ หรือริเริ่มจากองค์กรระหว่างประเทศ

การสร้างกระบวนการปรองดองในบางประเทศนั้น องค์กรระหว่างประเทศ อย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติ หรือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทเพื่อยุติความขัดแย้งด้วย จึงอาจทำให้มีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพซึ่งกำหนดให้ต้องตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง เช่น Agreement on the establishment of the Commission to clarify past human rights violations and acts of violence that have caused the Guatemalan population to suffer, June 23, 1994 ในประเทศกัวเตมาลา หรือ UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) Regulation 2001/10 ในกรณีความขัดแย้งติมอร์ตะวันออก เป็นต้น หรืออาจเกิดจากข้อตกลงระหว่างคู่ขัดแย้งเองที่กำหนดให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง เช่น Peace Accord ของประเทศโคลอมเบีย ซึ่งมีการเจรจาที่ประเทศคิวบา และเมื่อมีการลงนามแล้ว ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการตามข้อกำหนดต่อไป⁷ หรือ El Salvador: Mexico Peace Agreements ของประเทศเอลซัลวาดอร์ เป็นต้น

⁷ Colombiapeace.org. What the “Truth Commission” can and can’t do ? Retrieved June 8, 2014, from <http://colombiapeace.org/>.

ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้อาจทำให้องค์ประกอบในคณะกรรมการมีกรรมการที่ไม่ใช่คนที่ถือสัญชาติในประเทศที่เกิดความขัดแย้ง เช่น กรณีของประเทศเอลซัลวาดอร์ หรือประเทศกัวเตมาลา หรืออาจมีกรรมการที่มาจาก การคัดเลือกโดยองค์ระหว่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศติมอร์ตะวันออก เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้จะกล่าวถึงในเรื่องขององค์ประกอบคณะกรรมการ

- การบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

บางประเทศได้บัญญัติหมวดว่าด้วยการสร้างความปรองดองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้

หนึ่ง กรณีที่มีการสร้างความปรองดองมาก่อนบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญประเทศบรุนดี ค.ศ. 2005 และรัฐธรรมนูญประเทศรวันดา ค.ศ. 2003 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มีลักษณะ คล้ายกัน คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความสมานฉันท์และความ ปรองดอง (National Unity and Reconciliation Commission) ซึ่งจะกลายเป็น องค์กรที่มีอยู่อย่างถาวร มิใช่เป็นคณะกรรมการที่มีวาระ เนื่องจากทั้งสองประเทศ ได้ผ่านความขัดแย้งรุนแรงที่มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มาแล้ว และได้มีการตั้งคณะกรรมการ แสวงหาข้อเท็จจริงและผ่านกระบวนการปรองดองมาแล้ว หากแต่มีการตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อส่งเสริมบรรยากาศความปรองดอง ในประเทศให้คงอยู่ตลอดไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการทั้งสองประเทศนี้อาจมี ความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ในกรณีของประเทศบรุนดีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนด ให้มีลักษณะเป็น “องค์กรที่ปรึกษา” ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างบรรยากาศปรองดอง⁸ ส่วนกรณีของประเทศรวันดานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้กว้างๆรับรองความเป็นอิสระของคณะกรรมการ และกำหนด ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีและวุฒิสภาเป็น ประจำทุกปี ส่วนรายละเอียดที่เหลือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการบัญญัติ กฎหมายต่อไป⁹

⁸ Constitution of Burundi 2005, article 269-273

⁹ Constitution of Rwanda 2003 (Revision 2010), article 178

สอง กรณีที่เคยมีการตั้งคณะกรรมการมาก่อนแล้วโดยบทบัญญัติอื่นแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเลิก หรือรับรอง ได้แก่ กรณีของรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญชั่วคราวประเทศแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1993 กำหนดหมวดว่าด้วยการสร้างความสามัคคีและความปรองดองแห่งชาติ (National Unity and Reconciliation) โดยกำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ตรากฎหมายเสริมสร้างความปรองดอง และกำหนดปรัชญาพื้นฐานแนวคิดในการสร้างความปรองดองของประเทศ¹⁰ จากนั้น รัฐสภาก็ได้ตรากฎหมาย คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมความสามัคคีและความปรองดองแห่งชาติ ค.ศ. 1995 (Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995) ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ ฯลฯ รวมถึงกำหนดมาตรการในการสร้างความปรองดองขึ้น และเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญถาวรใน ค.ศ. 1996 ขึ้น รัฐธรรมนูญถาวรก็ได้บัญญัติรับรองเรื่องการนิรโทษกรรมในหมวดว่าด้วยการสร้างความสามัคคีและความปรองดองแห่งชาติที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ส่งผลให้การนิรโทษกรรมในกฎหมายซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่สิ้นผลไปด้วยนั่นเอง¹¹ ส่วนในกรณีของติมอร์ตะวันออกนั้น แต่เดิมนักการสหประชาชาติได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง (Commission for Reception, Truth and Reconciliation) ขึ้นและมีการกำหนดที่มา รวมถึงอำนาจหน้าที่ไว้ในข้อบังคับคือ UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) Regulation 2001/10 ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2002 ก็ได้บัญญัติให้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ที่เคยกำหนดให้ข้อบังคับดังกล่าว และให้อำนาจรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเอง¹²

สาม กรณีที่มีการกำหนดกรอบกว้างๆเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับรายละเอียดต่อไป ได้แก่ กรณีของประเทศโคลอมเบีย ซึ่งกำหนดเพียงว่าให้มีคณะกรรมการค้นหาความจริง โดยให้ออกรัฐบัญญัติกำหนดจุดประสงค์ องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹⁰ ดูรัฐธรรมนูญชั่วคราวของประเทศแอฟริกาใต้ จาก http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/South%20Africa/Legislation/Constitution%20of%20South%20Africa%201993.pdf

¹¹ Constitution of South Africa 1996 (Revision 2012), article 22

¹² Constitution of Timor-Leste 2002, article 162

เอง¹³ คล้ายกับเดียวกับกรณีของประเทศซูดาน ที่กำหนดเพียงว่าให้หน้าที่ในการกำหนดกระบวนการสร้างความปรองดองและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาตินั้น เป็นหน้าที่ของรัฐ¹⁴ ส่วนกรณีของประเทศโซมาเลีย และประเทศซิมบับเวนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบของการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและการสร้างความปรองดองไว้ค่อนข้างละเอียด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญประเทศโซมาเลียมีการกำหนดจุดประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ กำหนดคุณลักษณะของกรรมการ เช่น ต้องเป็นอิสระ เป็นกลางและเป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีความสำคัญในการสร้างความปรองดองได้¹⁵ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโซมาเลียจะกำหนดที่มาของคณะกรรมการ จำนวนกรรมการ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของกรรมการด้วย คือ เวลา 10 ปี¹⁶

2 บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ¹⁷

ในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาบทบัญญัติการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ ซึ่งมีประเทศที่เคยผ่านความขัดแย้งและเหตุการณ์ความรุนแรงจนได้ตราบทบัญญัติกำหนดกลไกในการสร้างความปรองดองโดยใช้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาแล้วทั้งสิ้นกว่า 40 ประเทศ โดยการศึกษาบทบัญญัติทั้งหลายเหล่านี้ในต่างประเทศ จะเป็นการศึกษาเฉพาะในสาระสำคัญ ด้วยการกำหนดหัวข้อตามกลไกของหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านที่กล่าวไว้ในบทที่แล้ว เพื่อชี้ให้เห็นว่า ถ้าหากจะมีการนำกลไกของหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาปรับใช้เพื่อ

¹³ Constitution of Colombia 1991 (Revision 2013), article 66

¹⁴ Constitution of Sudan 2005, article 21

¹⁵ Constitution of Somalia 2012, article 10

¹⁶ Constitution of Zimbabwe 2013, article 251-253

¹⁷ เนื้อหาในหัวข้อที่ 2 นี้ทั้งหมด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวบทบัญญัติของประเทศต่างๆ ค้นคว้าข้อมูลจาก United States Institute of Peace. *Truth Commission Digital Collection*, retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>.

สร้างความปรองดองในประเทศไทยโดยมีบทบัญญัติที่ระบุกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ควรจะต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง และการบัญญัติในประเด็นต่างๆในต่างประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันไปนั้น แต่ละแบบมีข้อดี หรือข้อเสียอย่างไร เพื่อให้เป็นตัวอย่างในการบัญญัติกฎหมายสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยจะต้องทำตามแบบต่างประเทศทุกประการ แต่จะต้องมีการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยด้วย

ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงการบัญญัติประเด็นต่อไปนี้ลงในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในต่างประเทศ ได้แก่ (2.1) การค้นหาความจริง (2.2) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ (2.3) การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมือง (2.4) การปฏิรูปการเมือง การเสริมสร้างความปรองดอง และการจัดการกับความทรงจำ

2.1 การค้นหาความจริง

การค้นหาความจริงเป็นกลไกตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านที่ทุกประเทศกำหนดให้มี และการบัญญัติกลไกเรื่องการค้นหาความจริงลงในบทบัญญัตินั้น ก็จะมีการบัญญัติกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

(1) การกำหนดขอบเขตในการค้นหาความจริง

ในการกำหนดให้มีการค้นหาความจริงเกี่ยวกับความรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีความขัดแย้งนั้น บทบัญญัติในทุกประเทศจะกำหนดขอบเขตไว้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงเวลาใด และเป็นลักษณะขอการกระทำที่มุ่งให้มีการค้นหาความจริง โดยมีการกำหนด ดังนี้

- การกำหนดขอบเขตโดยระบุช่วงเวลาที่เกิดความรุนแรง

การกำหนดขอบเขตในการค้นหาความจริงโดยระบุช่วงเวลาที่เกิดความรุนแรงให้ชัดเจนนั้น ปรากฏในบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในทุกประเทศ โดยมุ่งหมายให้องค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงจะต้องค้นหาความจริงเฉพาะช่วงเวลาที่เราจะระบุไว้เท่านั้น เช่น รัฐกำหนดเลขที่ 335 ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง ระบุให้ค้นหาความจริงเกี่ยวกับความรุนแรงเฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงวันที่ 11 กันยายน 1973 ถึง 11 มีนาคม 1990 เท่านั้น (ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศชิลีอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลทหารของปิโนเชต์)

หรือรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 2013-53 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2013 ของ ประเทศตุรกี ระบุให้การค้นหาความจริงครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 1955 จนถึงวันประกาศใช้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นต้น

- การกำหนดลักษณะเหตุการณ์ หรือลักษณะความผิดที่มุ่งให้แสวงหาข้อเท็จจริง

การกำหนดขอบเขตโดยกำหนดลักษณะเหตุการณ์ความรุนแรง (การละเมิดสิทธิมนุษยชน) หรือลักษณะความผิดที่มุ่งให้แสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ก็มีการกำหนดอยู่ในบทบัญญัติของประเทศเช่นกัน หากแต่ลักษณะการกำหนดนั้น จะแตกต่างกันไป ซึ่งมีทั้งเป็นการกำหนดโดยไม่ได้เขียนไว้แต่แรกว่าให้ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงเรื่องอะไร หากแต่เขียนไว้ในบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องภารกิจของ คณะกรรมการ ซึ่งเมื่ออ่านดูทั้งหมดแล้วก็จะพบขอบเขตของลักษณะเหตุการณ์ที่มุ่งให้แสวงหาข้อเท็จจริง เช่น กรณีของประเทศอุกันดาที่กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการค้นหาความจริงเมื่อ ค.ศ. 1974 และกำหนดภารกิจของคณะกรรมการ ซึ่งเมื่ออ่านภารกิจทั้งหมดแล้ว จะพบว่า การค้นหาความจริงของคณะกรรมการ มีขอบเขตเพียงแค่กรณีที่ถูกฆาตกรรมโดยมีผู้ตาย ไม่ว่าจะเป็นการฆาตกรรมโดยไม่ได้ขู่ว่าจะฆ่า หรือเป็นการฆาตกรรมและสันนิษฐานได้ว่าอาจจะอยู่นอกประเทศ โดยให้คณะกรรมการระบุให้ได้ว่ามีผู้ใดบ้างที่ฆาตกรรม และอยู่ในสภาพใด (เสียชีวิต/ ยังมีชีวิตอยู่) เป็นต้น

ในบางกรณี ก็มีการกำหนดในลักษณะที่เป็นการสร้างค่านิยม เช่น กรณีของประเทศชิลี ใน ค.ศ. 1990 ได้กำหนดให้มีการค้นหาความจริงในเรื่อง “การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง” (Serious Human Rights Violations) และมีการนิยามว่า การกระทำที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ได้แก่ การฆาตกรรมหลังจากถูกจับกุม การถูกประหารชีวิต หรือการถูกทรมานจนถึงแก่ความตาย และให้คณะกรรมการค้นหาความจริงในเรื่องเหล่านี้เท่านั้น (เท่ากับว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่ถูกทรมาน แต่ไม่ถึงแก่ความตาย เพียงแต่ได้รับความเสียหาย จะไม่อยู่ในขอบเขตนี้)

เช่นเดียวกับกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งกำหนดให้มีการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ “การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง” (แต่ในรัฐบัญญัติของ

ประเทศแอฟริกาใต้เรียกคำนี้ว่า Gross Violation of Human Rights) และให้คำนิยามว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง หมายถึง

- (1) การฆ่า การลักพาตัว การทรมาน และการปฏิบัติต่อบุคคลในทางที่ไม่ดีอย่างร้ายแรง (Severe ill-treatment of any person)
- (2) การพยายาม การสมรู้ร่วมคิด การยั่วยุ การส่งเสริม การสั่ง หรือ การจัดหาสิ่งต่างๆเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การฆ่า การลักพาตัว การทรมาน และการปฏิบัติต่อบุคคลในทางที่ไม่ดีอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในช่วงตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 1960 จนถึงวันที่รัฐสภาประกาศกำหนด ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกรัฐก็ตาม

หรืออย่างกรณีของความขัดแย้งระหว่างประเทศติมอร์เลสเตและประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการสร้าง ความปรองดอง การกำหนดกลไกดังกล่าว รวมถึงขอบเขตของความจริงที่มุ่งแสวงหา ก็จะมีฐานอิงอยู่บนหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ บทบัญญัติที่ 2010/10 กำหนดให้การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงครอบคลุมกรณีของ “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Violations) และนิยามให้การละเมิดสิทธิมนุษยชน หมายถึง

- (1) การละเมิดมาตรฐานของหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International human rights standards)
- (2) การละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยหลักมนุษยธรรม (International humanitarian law)
- (3) อาชญากรรม (Criminal acts)

(2) การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริง : คณะกรรมการค้นหาความจริง (Truth Commission)

ในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงนั้น เกือบทุกประเทศ จะกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็น “คณะกรรมการค้นหาความจริง” (Truth Commission) ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศ

อูกันดา เรียกว่า “คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนการหายสาบสูญในประเทศอูกันดา ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม 1971” (Commission of Inquiry into the disappearance of Uganda since 25th January 1971) ประเทศแอฟริกาใต้เรียกว่า “คณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง” (Truth and Reconciliation Commission) เป็นต้น โดยกรรมการเหล่านี้จะมีหน้าที่หลักคือการค้นหาความจริงในเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นรวมถึงสาเหตุหรือบริบทแวดล้อมของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย

แต่ในบางกรณี การตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่ก็อาจไม่ได้ตั้งเป็นคณะกรรมการค้นหาความจริง อย่างเช่น กรณีของประเทศเอธิโอเปีย ซึ่งมีการตั้ง “สำนักอัยการพิเศษ” (Office of the Special Prosecutor) โดยไม่มีการกำหนดจำนวนวาระ และกำหนดที่มาของอัยการพิเศษว่าให้ประธานสำนักอัยการพิเศษได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ส่วนอัยการพิเศษคนอื่นๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และยังมีกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างๆ คือ จะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในหลักกฎหมาย และมีประสบการณ์พอที่จะตัดสินเรื่องต่างๆ ด้วยหลักกฎหมายที่ถูกต้องได้ มีคุณธรรม และมีความประพฤติที่ดี ตลอดจนต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย คือ ไม่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหลายที่จะถูกตัดสินโดยอัยการพิเศษ และต้องไม่เป็นสมาชิกของกองกำลังหรือกองรักษาความปลอดภัยด้วย

ทั้งนี้ ส่วนการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงที่พบเห็นในแทบทุกประเทศนั้น บทบัญญัติมักจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง โดยมีรายละเอียดที่ต้องคำนึงถึงในประเด็นต่างๆต่อไปนี้

(2.1) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการค้นหาความจริง

บทบัญญัติหลายประเทศกำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการค้นหาความจริงไว้ด้วย โดยมีลักษณะและรายละเอียดในการบัญญัติที่แตกต่างกันไป และมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

- สัญชาติ

ส่วนใหญ่แล้ว บทบัญญัติของประเทศที่กำหนดสัญชาติของ กรรมการจะกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้ที่ถือสัญชาติของชาตินั้นๆ เองเท่านั้น เช่น กรณีของประเทศเปรู ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจะต้องเป็นผู้ถือสัญชาติเปรูเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศปารากวัย หรืออาจเป็นการกำหนดให้มี กรรมการที่เป็นชาวต่างชาติ (ผู้ไม่ถือสัญชาติของประเทศนั้นๆ) ด้วยก็ได้ โดยมีทั้ง การกำหนดแบบไม่บังคับว่าจะต้องมีคนต่างชาติหรือไม่มี เช่น กรณีของประเทศ แอฟริกาใต้ ซึ่งรัฐบัญญัติกำหนดให้สามารถมีกรรมการที่ไม่ได้ถือสัญชาติแอฟริกาใต้ เข้ามาเป็นกรรมการได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 คน หรืออาจเป็นการกำหนดบังคับว่าต้องมี ชาวต่างชาติเป็นกรรมการด้วย ส่วนใหญ่แล้วจะพบการกำหนดในลักษณะนี้ เมื่อองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทในการสร้าง ความปรองดองของประเทศนั้นๆ และมีส่วนในการตั้งกรรมการค้นหาความจริง เช่น กรณีของประเทศเซียร์รา เลโอน ซึ่งกำหนดให้ต้องมีกรรมการ 4 คน เป็นพลเมืองของ ประเทศ และกรรมการอีก 3 คน ต้องไม่เป็นพลเมือง¹⁸ หรืออาจเป็นการกำหนด ให้ชาวต่างชาติเข้าร่วมเป็นกรรมการโดยองค์กรระหว่างประเทศไม่ได้มีส่วนในการ แต่งตั้งก็ได้ เช่น กรณีของเกาะโซโลมอน ซึ่งกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้ถือสัญชาติ ของเกาะโซโลมอน 3 คน และถือสัญชาติอื่นอีก 3 คน หรือกรณีของประเทศเคนยา ซึ่งกำหนดเช่นกันว่า ต้องมีกรรมการ 3 คน ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของเคนยา

- อายุ

มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่กำหนดเรื่องอายุของผู้ที่มีสิทธิ ได้รับเลือกเป็นกรรมการไว้ โดยกำหนดเป็นอายุขั้นต่ำ เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตย คองโกกำหนดว่ากรรมการจะต้องเป็นผู้มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี เป็นต้น

¹⁸ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี องค์กรสหประชาชาติก็เข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งคณะกรรมการ ค้นหาความจริง ก็ได้กำหนดในบทบัญญัติโดยตรงว่าต้องมีคนต่างชาติ แต่การกำหนดกระบวนการ คัดเลือก ก็สามารถชี้ให้เห็นได้ว่า มีกรรมการที่เป็นชาวต่างชาติประกอบด้วย เช่น กรณีของประเทศ กัวเตมาลา ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการสหประชาชาติแต่งตั้ง 1 คน ผู้ถือสัญชาติกัวเตมาลา 1 คน และ นักวิชาการ 1 คน ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากรรมการที่เลขาธิการสภาองค์การสหประชาชาติแต่งตั้ง อาจเป็น คนต่างชาติก็ได้

- *ความรู้ความสามารถของกรรมการ*

หลายประเทศกำหนดคุณสมบัติเรื่องความรู้ความสามารถของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการไว้ ซึ่งอาจกำหนดโดยระบุความถนัดของกรรมการส่วนใหญ่ได้แก่ กำหนดให้กรรมการต้องมีความรู้ด้านกฎหมาย ประวัติศาสตร์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่กรรมการมีหน้าที่ต้องชำระประวัติศาสตร์ในช่วงที่เกิดความขัดแย้ง) สังคมวิทยา สันติวิธี (ซึ่งใช้คำแตกต่างกันไป บางประเทศเลือกใช้คำว่า “ความปรองดอง” บางประเทศใช้คำว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน”) มานุษยวิทยา แพทย์ศาสตร์ หรือการจัดการกับข้อมูล และเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ประเทศเซียร์รา เลโอน กำหนดให้กรรมการจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมาย สังคมวิทยา จิตเวช ประเทศมอริเชียส กำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้มีความรู้ทางประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ หรือกฎหมาย ประเทศตูนีเซียกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้มีความรู้เรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน กฎหมาย สังคมวิทยา แพทย์ศาสตร์ การจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ บางประเทศจะกำหนดความรู้ความสามารถของกรรมการโดยกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้องกับภารกิจของกรรมการ และอาจกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติงานในด้านนั้นๆ ด้วย เพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่ากรรมการมีความรู้ความสามารถด้านนั้นๆ อย่างแท้จริง เช่น ประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้กรรมการจะต้องเป็นผู้ที่ทำงานเป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยมาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือเป็นผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ มาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 3 มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือทำงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกกำหนดให้มีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 10 ปี ในด้านการค้นหาความจริงและการสร้างความปรองดอง เป็นต้น

- *ทัศนคติ ความเชื่อ ของผู้ที่จะเป็นกรรมการ*

แทบจะทุกประเทศที่มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ค้นหาความจริง จะกำหนดคุณสมบัติเรื่องทัศนคติและความเชื่อของกรรมการไว้ด้วย แต่คุณสมบัติในประเด็นนี้มีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่ ประเด็นที่จะมีการกำหนด ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คุณธรรมจริยธรรม ซึ่งบทบัญญัติในหลายประเทศจะกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรมและมีความน่าเชื่อถือ เช่น ประเทศเอกวาดอร์ ประเทศกานา ประเทศเซียร์ราเลโอน เป็นต้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดเป็นรายละเอียดให้ชัดเจนว่า “คุณธรรมจริยธรรม” หมายความว่าอย่างไร จึงกลายเป็นดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจคัดเลือกและแต่งตั้งจะวินิจฉัยเอง

ประการที่สอง ความไม่ “ฝักใฝ่ฝ่ายใด” ของกรรมการ ซึ่งนับว่าเป็นคุณสมบัติที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากทุกๆความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและนำไปสู่ความรุนแรงนั้น มักจะต้องมีคู่ขัดแย้งด้วยกัน 2 ฝ่ายเป็นอย่างน้อยเสมอ คณะกรรมการค้นหาความจริง ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ค้นหาความจริงแล้ว ก็มักจะได้รับหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสร้างและส่งเสริมบรรยากาศเพื่อให้เกิดความปรองดองด้วยเหตุนี้ กรรมการทุกคนหรืออย่างน้อยส่วนหนึ่ง (ซึ่งเป็นส่วนที่นอกเหนือจากกรรมการที่เป็นตัวแทนของคู่ขัดแย้ง ในกรณีที่บทบัญญัติประเทศนั้นๆ กำหนดให้กรรมการมีส่วนที่มาจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย และมีส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ) จะต้องมีลักษณะไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือไม่มีภาพที่ทำให้แลดูว่าจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติข้อนี้นั้น บทบัญญัติแต่ละประเทศมักจะใช้ถ้อยคำว่า “ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” (impartial) โดยประเทศที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่า กรรมการจะต้องเป็นผู้ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนั้น เช่น ประเทศบรูไน ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศติมอร์เลสเต ประเทศเซียร์ราเลโอน ประเทศมอริเชียส ประเทศตูนิเซีย เป็นต้น ซึ่งคำว่า “ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” นี้ก็ไม่มีนิยามที่ชัดเจนเช่นกัน นอกจากนี้ในบางประเทศยังอาจมีการกำหนดเพิ่มเติมด้วยว่า กรรมการจะต้องไม่เป็นผู้มีประวัติทางการเมืองที่ชัดเจนมากจนเกินไป (Not high political profile หรือเป็นที่เห็นได้ชัดจนว่าคุณคณานั้นถือข้างการเมืองฝ่ายไหน) ประเทศที่กำหนดให้กรรมการจะต้องไม่เป็นผู้มีประวัติทางการเมืองที่ชัดเจนมากจนเกินไป ได้แก่ ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศติมอร์เลสเต เป็นต้น

ประการที่สาม ความเชื่อและทัศนคติในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 แนวความคิดเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อระงับความขัดแย้งของประเทศในกลุ่มทวีปอเมริกาใต้ และยุโรปตะวันออก ซึ่งเป็นความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการปกครองระบอบเผด็จการทหารและความรุนแรงที่เกิดขึ้น

ก็เป็นความรุนแรงที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้หลายประเทศจึงกำหนดให้ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีทัศนคติในทางพิทักษ์สิทธิมนุษยชน หรือ เชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน) ประเทศที่มีการกำหนดคุณสมบัติข้อนี้ ได้แก่ ประเทศเปรู ซึ่งกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีทัศนคติในการต่อสู้ปกป้องประชาธิปไตย ประเทศติมอร์เลสเต ซึ่งกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

- *การกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการ*

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการแล้ว บางประเทศยังกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการไว้ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรรมการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับความขัดแย้งนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมในการจัดการกับความขัดแย้งได้ ส่วนจะกำหนดไม่ให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบริบทของความขัดแย้งของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศเกาหลีใต้กำหนดห้ามบุคคลที่มาจากพรรคการเมือง หรือบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งมาเป็นกรรมการ เนื่องจากความขัดแย้งในประเทศเกาหลีใต้เป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองก็มีส่วนด้วย หรืออย่างกรณีประเทศติมอร์เลสเต ก็กำหนดห้ามผู้สืบสันดานลำดับแรก หรือคู่สมรสมาเป็นกรรมการด้วยกัน เพื่อให้กรรมการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และกรณีสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ก็ได้กำหนดให้กรรมการต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ หรือมีความรับผิดชอบใดๆ ในพรรคการเมือง และต้องไม่เคยได้รับโทษเนื่องจากก่ออาชญากรรมหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้กรรมการต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเทศไลบีเรียกำหนดให้กรรมการต้องไม่เคยต้องโทษอาชญากรรม ไม่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และประเทศตูนิเซีย กำหนดให้กรรมการต้องไม่เคยมีประวัติอาชญากรรม ไม่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่ดำรงตำแหน่งอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์นั่นเอง

(2.2) *การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการค้นหาความจริง*

การกำหนดกระบวนการและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการค้นหาความจริงในประเทศต่างๆ นั้นมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด เช่น บางกรณี

กำหนดให้ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งโดยไม่ได้ระบุกระบวนการใดๆ ไว้เลยในบทบัญญัติ เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างๆ เพื่อจะได้เป็นหลักให้ประมุขแห่งรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นประธานาธิบดี หรือพระมหากษัตริย์ ได้คำนึงถึงในการแต่งตั้งเท่านั้น หรือ บางประเทศก็กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการ ค้นหาความจริงอย่างละเอียด ตลอดจนอาจกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหา เพื่อคัดกรองคณะกรรมการก่อนที่จะส่งให้องค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกกรรมการ ได้คัดเลือกก่อนก็มี ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งหลายของประเทศต่างๆ ที่กำหนด เรื่องวิธีการได้มาซึ่งกรรมการค้นหาความจริงแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้

- กรณีที่กำหนดชื่อของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการค้นหาความจริงไว้ในบทบัญญัติโดยตรง

บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองในบางประเทศไม่ได้ กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงไว้ หากแต่เป็นการระบุ ชื่อของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการค้นหาความจริงไว้ในบทบัญญัติเลย ซึ่งส่วนใหญ่ แล้ว ประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้ประมุขของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี หรือ พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง เช่น กรณีของกรรมการค้นหาความจริง ในประเทศอุกันดา ประเทศชิลี ประเทศศรีลังกา ประเทศปานามา ประเทศเยอรมนี เป็นต้น หรือในบางประเทศก็ปรากฏตำแหน่งของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งก็สามารถ บอกถึงที่มาที่ไปของผู้ที่ได้รับเลือกนั้นได้ ว่าผู้มีอำนาจคัดเลือกกรรมการค้นหา ความจริงได้คัดเลือกบุคคลกลุ่มใด ที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องใด มาเป็นกรรมการค้นหา ความจริง เช่น กรณีของประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งที่ระบุไว้ท้ายชื่อ กรรมการแล้ว ก็พบว่า กรรมการส่วนใหญ่เป็นตำรวจที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่อง การสืบสวนสอบสวนทั้งสิ้น

นอกจากนี้ บทบัญญัติของบางประเทศ นอกจากจะกำหนดชื่อ ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการแล้ว ก็ยังกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างๆ ไว้ด้วยว่าผู้ที่ จะได้รับเลือกเป็นกรรมการควรจะมีคุณสมบัติอย่างไร การระบุคุณสมบัติกว้างๆ เช่น การระบุว่าผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการ จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถด้าน สิทธิมนุษยชน และเป็นผู้มีคุณธรรม หรือในกรณีประเทศโมร็อกโกก็กำหนดกว้างๆ เช่นกันว่า ต้องการให้กรรมการเป็นผู้มีประสบการณ์ และกรรมการทั้งหมดจะต้องเป็น ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ กัน นอกจากนี้ กรณีของประเทศโมร็อกโก

ยังมีการกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งไว้ด้วยว่า จะต้องมีส่วนหนึ่ง (จาก 16 คน ไม่รวมประธาน) เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ส่วนอีกครึ่งหนึ่ง ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาดังกล่าว แต่จะต้องเป็นผู้มีจุดมุ่งหมายที่จะพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติคร่าวๆ เพื่อกำกับการคัดเลือกและแต่งตั้งของผู้ที่มีอำนาจนั้น ก็ทำให้มีความชัดเจนและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้น มีคุณสมบัติตรงตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติหรือไม่

- การแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงที่องค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาท

ในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในประเทศบรูไน หรือในประเทศรวันดา องค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ก็อาจเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับความขัดแย้ง และอาจมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกรรมการค้นหาความจริงด้วย ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการค้นหาความจริงก็สามารถทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

หนึ่ง องค์กรสหประชาชาติเป็นผู้คัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงโดยตรง เช่น กรณีของประเทศบรูไน ซึ่งเลขาธิการองค์กรสหประชาชาติเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะเป็นกรรมการเองทั้งสิ้น 5 คน หรือประเทศเอลซัลวาดอร์ ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการองค์กรสหประชาชาติเป็นผู้คัดเลือกกรรมการค้นหาความจริง โดยจะต้องปรึกษากับคู่ขัดแย้งเสียก่อน หรืออาจมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งโดยตรงร่วมกับองค์กรอื่นอย่างกรณีของประเทศไฮติ ที่กำหนดให้กรรมการค้นหาความจริง 3 คน เป็นผู้ได้รับเลือกจากองค์กรสหประชาชาติ และกรรมการอีก 4 คน ได้รับเลือกจากหน่วยงานอเมริกัน (Organization of the United States of America)

สอง องค์กรสหประชาชาติมีส่วนร่วมในการคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงทางอ้อม เช่น กรณีของประเทศกัวเตมาลา ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการองค์กรสหประชาชาติแต่งตั้งจากผู้ใกล้ชิดในการเจรจาเพื่อสันติภาพซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ และให้ผู้ใกล้ชิดนั้นแต่งตั้งกรรมการอีก 2 คน โดยจะต้องปรึกษากับคู่ขัดแย้ง ซึ่งคนหนึ่งจะเป็นผู้ถือสัญชาติกัวเตมาลา อีกคนหนึ่งจะต้องเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของอธิการบดีมหาวิทยาลัย ซึ่งเท่ากับว่า

กรรมการอีก 2 คนที่เหลือก็มีจุดยึดโยงกับเลขาธิการองค์การสหประชาชาตินั้นเอง หรืออย่างกรณีของประเทศเซียร์ราเลโอน ซึ่งกำหนดให้มีกรรมการ 4 คน ที่ให้ องค์การสหประชาชาติในประเทศเซียร์ราเลโอนเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อส่งให้ คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกต่อไป ส่วนกรรมการอีก 3 คนนั้น ให้กรรมการสูงสุด ขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นผู้คัดเลือกจากรายชื่อที่มีการเสนอ และกรณีของประเทศไลบีเรีย ที่ให้องค์การจากสหประชาชาติส่งตัวแทน ไปเป็นกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ และคัดเลือกกรรมการ ค้นหาความจริง

- การกำหนดให้องค์กรของรัฐมีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้ง กรรมการค้นหาความจริง (โดยไม่มีคณะกรรมการสรรหา)

บทบัญญัติของประเทศที่กำหนดให้องค์กรของรัฐมีอำนาจ ในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการค้นหาความจริงโดยไม่มีกรรมการสรรหา มาทำหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อหรือคัดกรองผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็น คณะกรรมการค้นหาความจริงนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบซึ่งสามารถแบ่งได้ ดังนี้

หนึ่ง การให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจ ในการตัดสินใจคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการให้ องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจนั้นปรึกษากับองค์กรอื่นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมมาก ยิ่งขึ้น เช่น ประเทศแอฟริกาใต้กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ กำหนดคือประธานาธิบดี โดยจะต้องปรึกษากับคณะรัฐมนตรี ประเทศกานากำหนด ให้ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งกรรมการที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดโดยปรึกษากับ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือบทบัญญัติอาจกำหนดการคัดเลือก อย่างกว้างๆ อย่างเช่นกรณีประเทศมอริเชียส ซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็น คนแต่งตั้ง และให้ประธานาธิบดีกำหนดวิธีการคัดเลือกด้วยตนเอง

สอง การให้องค์กรของรัฐมากกว่าหนึ่งองค์กรมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริง ซึ่งอาจเป็นกรณีที่บทบัญญัติกำหนดให้ ประมุขแห่งรัฐ (ประธานาธิบดี) แต่งตั้งกรรมการโดยคำแนะนำขององค์กรอื่นซึ่งจะ ทำหน้าที่เสนอชื่อให้ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้ง เช่น ประเทศฟีจีกำหนดลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ และกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งผู้ที่จะเป็น

กรรมการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแต่มีเงื่อนไขว่านายกรัฐมนตรีจะต้องหาหรือ กับหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก่อน เนื่องจาก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถือเสียงข้างมากใน รัฐสภา และเป็นหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาล การให้หาหรือกับหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามในรัฐสภาก็เพื่อให้ได้กรรมการที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ หรือ อย่างกรณีของประเทศเปรู ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ และกำหนดให้ประธานาธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และกรณีของประเทศ เกาหลีใต้ ซึ่งกำหนดให้มีกรรมการ 8 คน ที่ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งตาม คำแนะนำของรัฐสภา กรรมการ 4 คน ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งเอง และกรรมการอีก 3 คน เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลสูง (Supreme Court)

- การกำหนดให้กรรมการค้นหาความจริงได้รับการคัดเลือกมาจากภาคส่วนต่างๆ

บทบัญญัติบางประเทศกำหนดให้กรรมการค้นหาความจริง มีที่มาจากภาคส่วนต่างๆ เนื่องจากต้องการความหลากหลายของผู้ที่จะเข้ามาเป็น กรรมการค้นหาความจริง ส่วนจะมาจากภาคส่วนใดบ้างนั้น ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของ ความขัดแย้ง ว่าต้องการให้ภาคส่วนใดบ้างที่จำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการสร้างความปรองดองอย่างใกล้ชิด ส่วนแต่ละภาคส่วนจะเลือกตัวแทน อย่่างไรนั้น บทบัญญัติมักจะไม่กำหนดไว้เนื่องจากให้ภาคส่วนนั้นๆ กำหนดวิธี เลือกกันเอง เช่น ประเทศปารากวัย ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางการเมืองเนื่องจากการ ปกครองระบอบเผด็จการ ก็จะกำหนดให้กรรมการค้นหาความจริงต้องประกอบด้วย ภาคส่วนที่เป็นองค์กรทางการเมืองและภาคส่วนของสังคมเป็นสำคัญ ได้แก่ ตัวแทน จากฝ่ายบริหาร 1 คน ตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต้องได้รับเลือกโดยที่ประชุมทั้ง 2 สภา 1 คน ตัวแทนจากคณะกรรมการผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงเนื่องจากการ ปกครองแบบเผด็จการใน ค.ศ. 1954 จำนวน 4 คน และกรรมการที่ได้รับการ เสนอชื่อเป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคมในปารากวัย 3 คน

ส่วนกรณีประเทศอัลจีเรียนั้น กำหนดให้มีกรรมการ 6 คน ซึ่งต้องมีที่มาจากสภาสูงแห่งตุลาการ สภานายความ แพทยสภา สภาสูงสุดว่าด้วย จริยธรรมของสื่อ สภากาชาดอัลจีเรีย กรรมการที่ประธานเลือกจากสมาชิกที่สังกัด สถาบันทางการเมือง

และในกรณีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกนั้น บทบัญญัติกำหนดให้กรรมการเป็นตัวแทนของจังหวัดโดยได้รับการคัดเลือกจากจังหวัดนั้นๆ ด้วยวิธีการที่จังหวัดนั้นๆ กำหนดเอง และมีกรอบกว้างๆ คือ วิธีการคัดเลือกจะต้องโปร่งใส และคำนึงถึงความหลากหลายทางศาสนา อีกทั้งยังกำหนดด้วยว่าตัวแทนของจังหวัดนั้นจะต้องเป็นตัวแทนจากสมาคมต่างๆ ในจังหวัดนั้น

- การกำหนดให้มีการคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงโดยมีคณะกรรมการสรรหา

บทบัญญัติบางประเทศกำหนดให้การคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงต้องมีกรรมการสรรหาซึ่งจะทำหน้าที่เสนอบัญชีรายชื่อ หรือคัดกรองผู้สมัคร แล้วแต่กรณี โดยแต่ละประเทศก็กำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่แตกต่างกันไป ดังนี้

ประเทศติมอร์เลสเต กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีองค์ประกอบที่มาจากองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทั้งองค์กรที่เป็นคู่ขัดแย้งเอง และองค์กรที่จะมีส่วนในการช่วยระงับความขัดแย้ง เช่น พรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง กลุ่มแนวหน้าปฏิวัติเพื่ออิสรภาพของติมอร์ตะวันออก (Revolutionary Front for and Independent East Timor) สมาคมอดีตนักโทษทางการเมือง สมาคมครอบครัวของผู้สาบสูญ สำนักงานกิจการสิทธิมนุษยชนของ UNTAET เป็นต้น โดยกรรมการสรรหาดังกล่าวมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกที่สนใจเข้าร่วมสมัครรับการคัดเลือกเป็นกรรมการค้นหาความจริง หรืออาจจะเสนอชื่อเองก็ได้ แต่การเสนอชื่อเองของกรรมการสรรหาจะต้องปรึกษากับชุมชนของบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อนั้นเสียก่อน จากนั้น กรรมการสรรหาจะต้องคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งไปนำเสนอต่อผู้ปกครองในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Administrator) เพื่อให้มีการคัดเลือกต่อไป

เกาะโซโลมอน เป็นกรณีที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาแห่งชาติ (National Selection Committee) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติกว้างๆ คือ ต้องเป็นผู้ถือสัญชาติของเกาะโซโลมอน 3 คน และเป็นผู้ถือสัญชาติอื่น 3 คน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะได้เป็นกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้ง

นอกจากนี้ บางประเทศยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่คัดกรองผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนกรรมการอีกส่วนหนึ่งจะไม่ได้รับการคัดเลือกโดยผ่านกรรมการสรรหา เช่น กรณีของประเทศเคนยา ซึ่งกำหนดให้มีกรรมการ 3 คนเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติเคนยา แต่ต้องได้รับเลือกโดยผ่านกรรมการที่เรียกว่า Panel of Eminent African Personalities ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 4 คนนั้น จะต้องได้รับการคัดเลือกโดยผ่านกรรมการสรรหา ประกอบด้วย กรรมการ 2 คน มาจากที่ประชุมของหน่วยงานทางศาสนา ตัวแทนจากสมาคมต่างๆดังต่อไปนี้ละ 1 คน คือ สมาคมกฎหมาย สมาพันธ์นักกฎหมายสตรี หน่วยงานกลางของสมาพันธ์ทางการค้าและสมาพันธ์ครูแห่งชาติ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพในแอฟริกาตะวันออก กรรมการแห่งชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สมาคมภาคเอกชน สมาพันธ์นายจ้าง และสมาคมแพทย์ โดยกรรมการสรรหามีหน้าที่ประกาศเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นกรรมการ และส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไปเพื่อตั้งเป็นกรรมการ

ส่วนกรณีประเทศญี่ปุ่นเขีย่นั้น กำหนดที่มาของกรรมการส่วนหนึ่งเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งได้รับการคัดกรองผ่านคณะกรรมการสรรหา กำหนดให้กรรมการส่วนหนึ่งไม่ได้มีที่มาจากกรรมการสรรหา โดยกำหนดให้กรรมการค้นหาความจริง 2 คน ต้องเป็นตัวแทนจากสมาคมของเหยื่อและอีก 2 คน เป็นตัวแทนจากสมาคมพิทักษ์สิทธิมนุษยชน โดยผู้ที่ได้รับเลือกเหล่านี้ จะได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมอื่นๆ เอง ส่วนกรรมการที่เหลือนั้น จะผ่านการคัดกรองจากคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการสรรหาในประเทศอื่นๆ แต่มีสถานะเป็นเพียงคณะกรรมการพิเศษซึ่งตั้งขึ้นภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เรียกว่าคณะกรรมการสรรหาเหมือนประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการพิเศษประกอบด้วยตัวแทนจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกเหล่านี้จะมีการรวมกันเป็นกลุ่ม และให้แต่ละกลุ่มมีตัวแทนมาเป็นกรรมการพิเศษ โดยกลุ่มใดมีสมาชิกไม่เกิน 30 คน ให้มีตัวแทน 1 คน และถ้าหากเกิน 30 คน ก็ให้มีตัวแทน 2 คน โดยคณะกรรมการพิเศษนี้ จะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร และคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือ 15 คน เพื่อส่งให้สภาพิจารณาด้วยมติเสียงข้างมาก แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2.3) กรอบเวลาในการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง

บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงของเกือบทุกประเทศจะมีการบัญญัติกำหนดกรอบเวลาการทำงานของคณะกรรมการสร้างความปรองดองไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดกรอบเวลาของการทำงานเฉพาะของคณะกรรมการชุดนั้นๆ นั้นหมายความว่า บทบัญญัตินั้นมุ่งหมายให้มีคณะกรรมการค้นหาความจริงชุดนั้นเพียงชุดเดียว ไม่ได้กำหนดเป็นวาระของคณะกรรมการซึ่งเมื่อครบวาระแล้วก็จะต้องมีการคัดเลือกกรรมการชุดใหม่ และแม้จะมีกรรมการคนใดต้องพ้นจากตำแหน่งและมีการเลือกกรรมการคนใหม่มาแทนที่ กรรมการคนใหม่นั้นก็จะมีระยะเวลาเหลือเพียงพอที่เหลือในกรอบเวลาที่บทบัญญัติกำหนดไว้นั้นเอง ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการที่บทบัญญัติจัดตั้งขึ้นก็ต้องดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบทบัญญัติมักจะเปิดช่องให้คณะกรรมการขอขยายเวลาในการปฏิบัติภารกิจได้ แต่อาจกำหนดขอบเขตในการขยายเพิ่มเติม

ทั้งนี้ การกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นอยู่กับบริบทความขัดแย้งและสถานการณ์ความรุนแรงของประเทศนั้นๆ ในขณะที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้น ตลอดจนภารกิจของกรรมการ ส่วนใหญ่แล้ว การกำหนดกรอบเวลาจะอยู่ในช่วงระหว่าง 6 เดือน ถึง 1 ปี และมีกำหนดให้ขยายเวลาได้ เช่น คณะกรรมการค้นหาความจริงของประเทศชิลีชุดแรก (Rettig Commission) มีกำหนดให้ต้องดำเนินการค้นหาความจริงและจัดทำรายงานให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน โดยสามารถขอขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 3 เดือน เช่นเดียวกับประเทศไชติ ส่วนคณะกรรมการค้นหาความจริงของประเทศเอกวาดอร์ก็มีกำหนดเวลาการดำเนินการ 9 เดือน ขอขยายได้ไม่เกิน 3 เดือน หรือกรณีของประเทศกานาซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 12 เดือน แต่สามารถขอขยายเวลาได้อีก 6 เดือน ส่วนประเทศปานามา นั้นมีเวลาดำเนินการ 6 เดือน และไม่มีกำหนดว่าจะขอขยายได้ ส่วนกรณีที่มีการกำหนดกรอบเวลาเกินกว่า 1 ปี เช่น ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งกำหนดกรอบเวลาไว้ 2 ปี และสามารถขอขยายได้อีก 2 ปี และกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีกรอบเวลาในการดำเนินการ 4 ปี

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็มีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง โดยไม่มีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการไว้ ได้แก่ กรณีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงในประเทศอุกันดาใน ค.ศ. 1986 (ชุดที่ 2) แต่ก็ต้องประสบกับปัญหา คือ เมื่อไม่มีการกำหนดกรอบเวลาแล้ว ก็ทำให้การทำงานของคณะกรรมการไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัดและใช้เวลานาน ซึ่งในช่วงต้นปีแรกการทำงานของคณะกรรมการก็ได้รับความสนใจจากสาธารณชนเป็นอย่างดี แต่พอเริ่มปีที่ 2 ก็แทบจะไม่มีใครให้ความสนใจแล้ว อีกทั้งยังประสบปัญหาการขาดแคลนเงินทุนด้วย เนื่องจากยิ่งดำเนินงานนาน ก็ยิ่งมีค่าใช้จ่ายตามมา¹⁹

นอกจากนี้ ถ้าหากเป็นการตั้งคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการเพื่อสร้างความปรองดองอันมีลักษณะเป็นงาน “ต่อ ยอด” จากคณะกรรมการค้นหาความจริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศนั้นๆ ได้ผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งและมีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อดำเนินการตามกลไกของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแล้ว และยังคงต้องการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองต่อ ก็อาจจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุด เพื่อดำเนินกิจกรรมเสริมสร้างความปรองดองของคนในชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้ความรุนแรงดังกล่าวเกิดขึ้นอีก เช่น กรณีของประเทศรวันดา ที่เมื่อมีการดำเนินกลไกตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแล้ว ก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการอีกชุดโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อสานต่อกิจกรรมในการสร้างความปรองดอง และป้องกันไม่ให้ความรุนแรงเกิดขึ้นอีก ซึ่งการตั้งคณะกรรมการลักษณะนี้จะไม่มีการกำหนดกรอบเวลาในการทำงานเหมือนการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ดังนั้น จึงมีการกำหนดเป็นวาระ คือ ให้กรรมการมีวาระ 3 ปี และสามารถได้รับเลือกใหม่ได้

(2.4) ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง

การดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงซึ่งมีทั้งภารกิจในการค้นหาความจริงและการสร้างความปรองดองในสังคมหลังจากเกิดความขัดแย้งนั้น นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญและมีความละเอียดอ่อนมาก ซึ่งนอกจากจะต้องการความน่าเชื่อถือจากตัวกรรมการว่ากรรมการจะต้องเป็นผู้ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างชัดเจนแล้ว การทำงานของคณะกรรมการก็ต้องมีความเป็นอิสระด้วยเพื่อไม่ให้

¹⁹ Priscilla B. Hayner., *op. cit.*, p. 243

มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแทรกแซงการทำงานของกรรมการ หรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจ เรื่องต่างๆ ที่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองของหลายประเทศก็จะมีการกำหนดหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ ให้แก่คณะกรรมการ อีกทั้งยังมีการสร้างกลไกและเอก-สิทธิ์บางประการ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระด้วย ดังนี้

- การกำหนดหลักเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

บทบัญญัติบางประเทศได้บัญญัติหลักการการทำงานที่เป็นอิสระของคณะกรรมการค้นหาความจริงแล้ว ซึ่งโดยหลักแล้วจะมีหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ได้แก่

- (1) คณะกรรมการที่ต้องปฏิบัติภารกิจทั้งหลายตามบทบัญญัติระบุไว้แล้ว จะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล หรือการชี้นำของบุคคล หรือองค์กรใดๆ
- (2) กรรมการทุกคน เจ้าหน้าที่สำนักงานของคณะกรรมการ จะต้องดำเนินงานโดยเป็นอิสระจากพรรคการเมืองทั้งหลาย รัฐบาล หรือผลประโยชน์ขององค์กร และจะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ ที่จะทำให้ผู้อื่นเห็นได้ว่าฝักใฝ่ฝ่ายใด (“เลือกข้าง”) และห้ามกระทำการใดๆ ที่จะเป็นอันตรายต่อความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการ

บทบัญญัติที่มีการบัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศเคนยา ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศกานา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การระบุลักษณะความเป็นอิสระในการดำเนินงานดังกล่าวก็ค่อนข้างมีความเป็นนามธรรม ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้นั้น นอกจากจะมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดผลของการพบว่าการกรรมการคนใดคนหนึ่งมีส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่งกับเรื่องที่กำลังพิจารณาด้วย โดยกำหนดให้กรรมการผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ไม่สามารถพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อไปได้ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียด ดังนี้

- (1) ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะขั้นตอนใดก็ตามที่เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ถ้าหากเป็นที่

ปรากฏว่ากรรมการคนหนึ่งคนใด มีหรืออาจจะมีผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างอื่นที่จะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการแล้ว กรรมการผู้นั้นต้องเปิดเผยลักษณะของผลประโยชน์ดังกล่าวของตนในทันที และให้ออกจากที่ประชุม โดยให้กรรมการที่เหลืออยู่เป็นผู้พิจารณาในเรื่องนั้นๆต่อไป

- (2) ถ้าหากกรรมการคนใดที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว ไม่ได้แจ้งหรือเปิดเผย และได้ทำการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ไปด้วยแล้วนั้น ให้พิจารณาเรื่องนั้นใหม่อีกครั้งโดยกรรมการที่เหลืออยู่

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติของประเทศแอฟริกาใต้ ยังกำหนดห้ามกรรมการนำข้อมูลที่ได้อามาซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นความลับไปแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ตลอดจนห้ามเปิดเผยความลับของข้อมูลดังกล่าวด้วย

- การกำหนดเอกสิทธิ์ให้แก่คณะกรรมการ

บทบัญญัติบางประเทศมีการกำหนดเอกสิทธิ์ (Privilege) ให้แก่คณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเป็นอิสระ อย่างเช่น รัฐบัญญัติของประเทศกานา กำหนดให้กรรมการค้นหาความจริง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง และบุคคลอื่นที่ดำเนินงานในนามของคณะกรรมการไม่ต้องรับผิดชอบต่อสิ่งใดๆก็ตามที่อยู่ในรายงาน ข้อค้นพบ ความเห็นในข้อเสนอแนะซึ่งกระทำโดยสุจริต (Good faith) ภายใต้รัฐบัญญัตินี้ หรืออย่างรัฐบัญญัติของประเทศเคนยาก็มีการกำหนดเอกสิทธิ์ไว้เช่นกัน โดยกำหนดไว้ 2 กรณีซึ่งกว้างกว่าการกำหนดเอกสิทธิ์ของประเทศกานาที่คุ้มครองเฉพาะสิ่งที่ปรากฏในเอกสารดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้แก่

- (1) กรรมการทุกคนและเลขาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการ) ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การดำเนินคดีทางแพ่ง หรือการฟ้องร้องในการกระทำใดๆ ที่กระทำในฐานะที่เป็นกรรมการหรือเลขาธิการ ในเมื่อได้กระทำไปโดยสุจริต (Good Faith)

- (2) กรรมการทุกคนและเลขาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการ) ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การจับกุมอันเนื่องมาจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งระหว่างที่กำลังเข้าร่วมประชุม หรือกลับออกจากที่ประชุมของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการธิการ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเอกสิทธิ์ของทั้งสองกรณีมีข้อจำกัดคือ การกระทำที่จะได้รับเอกสิทธิ์นั้น จะต้องเป็นการกระทำในนามของคณะกรรมการ (หรือเลขาธิการ) และจะต้องกระทำโดยสุจริต (Good Faith) ส่วนกรณีของประเทศเคนยานั้น กำหนดข้อจำกัดเพิ่มเติมให้เอกสิทธิ์เฉพาะในคดีแพ่ง

- *การกำหนดเรื่องงบประมาณของคณะกรรมการ*

การดำเนินกิจการต่างๆ ของคณะกรรมการย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย งบประมาณจึงเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็น และในเมื่อความเป็นอิสระและความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดตลอดจนการปราศจากการมีส่วนได้เสียแล้ว ถ้าหากไม่กำหนดแหล่งที่มาของงบประมาณของคณะกรรมการให้ชัดเจน แต่ปล่อยให้คณะกรรมการจะต้องไปดำเนินการเหมือนหน่วยงานของรัฐอื่นๆ คือ ต้องให้รัฐบาลเสนอ และได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาล หรือรัฐสภา ก็อาจแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการได้โดยใช้งบประมาณ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความโปร่งใสของต่างประเทศที่มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ก็มักจะบัญญัติเรื่องงบประมาณของคณะกรรมการค้นหาความจริงไว้ด้วย เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าคณะกรรมการจะมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งส่วนใหญ่ จะมีการกำหนดเรื่องงบประมาณของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มี “กองทุนของคณะกรรมการ” (Funds of the Commission) และให้เงินในกองทุนนั้น มีที่มาดังนี้

- (1) กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณให้คณะกรรมการอย่างเหมาะสม แต่ในประเทศตูนิเซีย กำหนดเพียงแค่ว่าให้คณะกรรมการมีงบประมาณของตนเอง โดยงบประมาณนั้นประกอบด้วยงบประมาณประจำปีที่ได้

รับการจัดสรรจากรัฐบาล และกำหนดต่อมาให้คณะกรรมการทำเรื่องงบประมาณเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลส่งให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะกรรมการเหมือนอย่างประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศฟิลิปปินส์หรือประเทศกานา เป็นต้น

- (2) กำหนดให้คณะกรรมการมีแหล่งเงินทุนจากทางอื่นนอกจากที่รัฐสภาจัดสรรให้ ซึ่งแต่ละประเทศก็อาจกำหนดรายละเอียดของที่มาของเงินทุนส่วนนี้ต่างกันไป เช่น ประเทศกานากำหนดให้คณะกรรมการสามารถรับเงินช่วยเหลือและเงินบริจาคได้ ประเทศเคนยากำหนดให้เงินในกองทุนหมายรวมถึงเงินจากแหล่งอื่นๆที่ได้มาโดยการบริจาค หรือให้ยืม และประเทศตูนิเซีย กำหนดให้เงินทุนของคณะกรรมการ รวมถึง เงินบริจาคที่องค์กรของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศมอบให้ แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าหากเงินนั้นเป็นการบริจาคให้โดยมีเงื่อนไขผูกพันคณะกรรมการก็ไม่สามารถรับได้

นอกจากการกำหนดที่มาของเงินงบประมาณของคณะกรรมการแล้ว บทบัญญัติบางประเทศยังกำหนดรายละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับงบประมาณอีก เช่น รัฐบัญญัติของประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าเงินของกองทุนที่ไม่ได้นำมาใช้ทันทีอาจนำไปลงทุนในสถาบันทางการเงินได้ แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และต้องเป็นการลงทุนที่สามารถถอนเงินที่จะใช้ออกมาเมื่อไหร่ก็ได้ที่ที่ต้องการ และกรณีที่มีเงินคงเหลือในกองทุนเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ก็อาจยกยอดไปเป็นเงินในปีงบประมาณหน้าได้

- การกำหนดให้คณะกรรมการมีสำนักงานของตนเอง

บทบัญญัติของประเทศต่างๆที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง จะมีการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถจ้างบุคลากรเพื่อมาเป็นเจ้าหน้าที่ทำงานให้แก่คณะกรรมการได้ เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการ

นอกจากจะมีภารกิจตามที่บทบัญญัติกำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมต้องมีงานที่เรียกได้ว่าเป็น “งานธุรการ” เช่น การติดต่อประสานงานกับบุคคลอื่น งานจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องมีสำนักงานซึ่งมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติงานธุรการให้ เพราะถ้าหากปล่อยให้คณะกรรมการไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองแล้ว การไปกำหนดให้คณะกรรมการไปใช้สำนักงานของหน่วยงานอื่น ก็อาจทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ทั้งนี้ บทบัญญัติของแต่ละประเทศจะมีการกำหนดเรื่องการตั้งกรรมการที่แตกต่างกันไป เช่น กรณีของประเทศชิลี ใน ค.ศ. 1990 (Rettig Commission) กำหนดเพียงสั้นๆว่าให้มีเลขาธิการของคณะกรรมการ และมีการระบุชื่อเลขาธิการ ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารจัดการงานธุรการของคณะกรรมการทุกอย่าง และมีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการทำงานนั้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดที่มาของเจ้าหน้าที่ว่าจะมีที่มาอย่างไร แต่บทบัญญัติบางประเทศก็มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวนี้เอาไว้ โดยมุ่งเน้นให้ได้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ และในเมื่อคณะกรรมการค้นหาความจริงส่วนใหญ่มีเวลาดำเนินงานประมาณ 6 เดือน – 1 ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาเพียงสั้นๆ แล้ว การมีเจ้าหน้าที่สำนักงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถจึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีตามกรอบเวลาที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในหลายประเทศจึงมีการกำหนดรายละเอียดที่มาของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการค้นหาความจริงไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกันไป ดังนี้

หนึ่ง กำหนดเฉพาะผู้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน เช่น กรณีของประเทศมอริเชียส ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และเลขาธิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Head of Civil Service) คัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการตามที่คณะกรรมการร้องขอ หรือกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงาน และกรณีของประเทศตูนิเซีย ซึ่งบัญญัติกว้างๆ เพียงให้คณะกรรมการสามารถจัดตั้งสำนักงานที่ทำหน้าที่ทำงานบริหารได้ โดยขึ้นตรงกับคณะกรรมการเอง และกำหนดให้ออกกฎระเบียบในการคัดเลือกแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงาน

นอกจากนี้ บางกรณียังมีการกำหนดผู้มีอำนาจในการคัดเลือก และแต่งตั้งผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในสำนักงานแตกต่างกันไปตามตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่สำนักงานด้วย อย่างกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการ ของสำนักงาน (Secretary General) จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของประธานคณะกรรมการค้นหาความจริงหลังจากที่ได้หารือกับ คณะกรรมการแล้ว ส่วนเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่จะมีตำแหน่งในระดับสามหรือสูงกว่า จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของประธานคณะกรรมการ โดยที่ไม่ได้กำหนดว่าต้องหารือกับคณะกรรมการก่อน และถ้าหากเป็นเจ้าหน้าที่ ระดับสี่ หรือต่ำกว่า จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานคณะกรรมการค้นหา ความจริง ตามคำแนะนำของเลขาธิการสำนักงาน

สอง กำหนดผู้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็น เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน และบัญญัติเปิดช่องให้ผู้ที่เป็นข้าราชการสังกัดหน่วยงานอื่น อยู่ สามารถเข้ามาช่วยงานในสำนักงาน หรือโอนย้าย หรือขอยืมตัวข้าราชการ มาช่วยงานก่อนได้ ซึ่งจะทำได้ผู้ที่มีประสบการณ์มาเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เช่น กรณีของประเทศกานา ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการค้นหา ความจริงได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีซึ่งต้องปรึกษากับอธิบดีกรมอัยการและ คณะกรรมการสำนักงานข้าราชการพลเรือน ตามที่คณะกรรมการร้องขอ และยัง กำหนดเปิดช่องไว้ด้วยว่าข้าราชการสามารถถูกโอนย้าย หรือมาช่วยเหลืองานธุรการ ของกรมการได้ หรืออย่างกรณีของเกาะโซโลมอนกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้ คัดเลือกและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงาน และเปิดช่องให้คณะกรรมการสามารถขอให้ ข้าราชการมาช่วยงานหรือขอยืมตัวมาก็ได้เช่นเดียวกับกรณีของประเทศเซเชลเลอ

นอกจากนี้ ในบางกรณียังมีการกำหนดรายละเอียดในเรื่อง การโอนย้ายหรือขอยืมตัวข้าราชการมาช่วยดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการ เพิ่มขึ้นอีก เนื่องจาก การบัญญัติไว้แต่เพียงการเปิดช่องว่าให้คณะกรรมการสามารถ ขอยืมตัวหรือโอนย้ายข้าราชการมาช่วยงานได้นั้น ก็อาจติดปัญหาว่าหน่วยงาน ต้นสังกัด หรือสำนักงานข้าราชการพลเรือนไม่ส่งตัวเจ้าหน้าที่ให้ ด้วยเหตุนี้ กรณีของ ประเทศเคนยาจึงกำหนดเจาะจงว่า ให้คณะกรรมการสำนักงานข้าราชการพลเรือน โอนย้ายข้าราชการเพื่อไปทำงานให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริงเมื่อ คณะกรรมการร้องขอ นั้นหมายความว่า ถ้าหากมีการร้องขอ สำนักงานข้าราชการ พลเรือนก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้

ตารางแสดงที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ

| ประเภท | การบัญญัติวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการ | | | | | | การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ | | | การกำหนดลักษณะต้องห้าม | | | หมายเหตุ | | |
|--------------|--------------------------------------|-------|-------|---------|----------|---------|--------------------------------|-------|----------|------------------------|-------|----------|----------|---------|--|
| | ระบบพรรคการเมือง | บุคคล | อาชีพ | สัญชาติ | ระยะเวลา | ทัศนคติ | พรรคการเมือง | อาชีพ | ระยะเวลา | พรรคการเมือง | อาชีพ | ระยะเวลา | | ทัศนคติ | |
| ชาติ | | | | | | | | | | | | | | | |
| คงโก | | | | | | | | | | | | | | | |
| จิลี (1990) | | | | | | | | | | | | | | | |
| เอลซิลวาดอร์ | | | | | | | | | | | | | | | |
| ฟิลิปปินส์ | | | | | | | | | | | | | | | |
| กานา | | | | | | | | | | | | | | | |
| กัวเตมาลา | | | | | | | | | | | | | | | |

ตารางแสดงการค้นหาคำความจริงของคณะกรรมการ

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งค้นหาคำความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง | | | | หมายเหตุ |
|-------------|--|--|----------------------|---------------------------------|--|---|
| | | กำหนดบทโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ | กำหนดการคุ้มครองพยาน | ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ | แบบระบบสหกรณ์/แบบพิเศษระบบการลงคะแนน/แบบพิเศษระบบการลงคะแนน/แบบพิเศษระบบการลงคะแนน | |
| ซาต | สืบสวนกรณีการจับกุมคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฆาตกรรม การสาบสูญ การทรมาน การกระทำที่ป่าเถื่อน การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้ายาเสพติด | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | ระงับการฟ้องคดีอาญา | กฎหมายบัญญัติเพียงอำนาจในการสืบสวนสอบสวน รวมถึงการเดินทางออกนอกประเทศเท่านั้น |
| คองโก | ค้นหาคำความจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงวันที่ 30 มิถุนายน 1960 จนถึงระยะสิ้นสุดการเปลี่ยนผ่านที่ส่งผลให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องได้รับผลกระทบทางร่างกายหรือจิตใจ | | | | | |
| จิสี (1990) | สืบสวนเรื่องการละเมิดอย่างร้ายแรง ซึ่งได้แก่ การสาบสูญของบุคคลหลังจากถูกจับกุม หรือประหาร หรือทรมานจนเสียชีวิต ถูกลักพาตัว หรือถูกกระทำการอย่างอื่นที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต ซึ่งกระทำโดยพลเมืองและมีมูลเหตุ ใจทางการเมือง | | | | | |

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง | | | | หมายเหตุ |
|--------------|---|--|-------------------|---------------------------------|--|--|
| | | กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ | กำหนดคุ้มครองพยาน | ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ | | |
| เอลซัลวาดอร์ | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงซึ่งส่งผลกระทบต่อรัฐบาล | | | | | กฎหมายกำหนดเพียงอำนาจของคณะกรรมการในการค้นหาความจริง เช่น การสอบสวน การเดินทางออกนอกประเทศ |
| ฟิลิปปินส์ | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง (การกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง การกระทำหรือองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเพื่อเติมวัตถุประสงค์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น (ช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้ง) | × | × | × | | ไม่ได้กำหนดงบประมาณ แต่กำหนดสิทธิในการได้รับคำตอบแทนของคณะกรรมการ |
| กานา | สืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินการในช่วงรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ | | × | | | |

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง | | | | หมายเหตุ |
|-----------|--|---|----------------------------------|---|---|----------|
| | | กำหนด บท ลงโทษ ผู้ฝ่าฝืน คำสั่ง คณะกรรมการ | กำหนด การ คุ้มครอง พยาน | ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ | | |
| กัวเตมาลา | ค้นหาความจริงเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความรุนแรงซึ่ง ยืดเยื้อกับกองกำลังติดอาวุธ และทำให้ประชาชน ชาวกัวเตมาลาต้องทนทุกข์ทรมาน | | | ระเบียบระบบข้อบัญญัติ ของระบบการปฏิบัติหน้าที่ | กฎหมายกำหนดแค่ขอบเขตในการ ค้นหาความจริง และพันธสัญญา ของคู่กรณี | |
| | | | | ระเบียบระบบข้อบัญญัติ ของระบบข้อบัญญัติ | | |
| ไฮติ | สืบสวนความจริงเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิ มนุษยชนอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในช่วงวันที่ 29 กันยายน 1991 ถึง วันที่ 15 ตุลาคม 1994 (การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง หมายถึง การบังคับให้สาบสูญ การคุมขังตามอำเภอใจ การประหารชีวิต การทรมานนักโทษจนถึงแก่ชีวิต การกระทำทารุณ ไร้มนุษยธรรม และการลดทอน คุณค่าความเป็นมนุษย์) | | × | ระเบียบระบบข้อบัญญัติ ของระบบข้อบัญญัติ | | |
| | | | × | ระเบียบระบบข้อบัญญัติ ของระบบข้อบัญญัติ | | |
| เดนมาร์ก | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษย ชน การทรมาน การฆาตกรรม การสังหารหมู่ เพช การคอร์รัปชัน และการยึดครองที่ดินโดยผิด กฎหมายในช่วงระหว่าง 12 ธันวาคม 1963 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2008 | | × | ระเบียบระบบข้อบัญญัติ ของระบบข้อบัญญัติ | | |

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง | | | | หมายเหตุ |
|---------------|--|--|----------------------|---------------------------------|---|--|
| | | กำหนดบทโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ | กำหนดคุ้มครองผู้พยาน | ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ | | |
| มอริเชียส | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับผลที่เกิดจากการนำคนลงเป็นทาส หรือการใช้แรงงานตามข้อกฎหมายในช่วงที่ตกเป็นอาณานิคมจนถึงปัจจุบัน | | | × | ระบบเบาะรองรถยนต์ ระบบเบาะรองรถจักรยานยนต์ ระบบเบาะรองรถจักรยานยนต์ | ระบบเบาะรองรถจักรยานยนต์ ระบบเบาะรองรถจักรยานยนต์ |
| โมร็อกโก | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงซึ่งเกิดขึ้นในอดีต | | | × | | |
| เซียร์ราเลโอน | ค้นหาความจริงเพื่อสร้างการบันทึกทางประวัติศาสตร์ที่เป็นกลางเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมนุษยธรรม ซึ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธตั้งแต่ ค.ศ. 1991 | × | | × | | × |
| เกาะโซโลมอน | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นระหว่าง 1 มกราคม 1998 ถึง 23 กรกฎาคม 2003 รวมถึงการทำลายทรัพย์สิน การพวักไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการตั้งรกรากของตนเอง | × | × | × | | × |

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งต้นหาความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการต้นหาความจริง | | | | หมายเหตุ |
|------------|---|---|----------------------------------|---------------------------------|---|----------|
| | | กำหนด บท โทษ ผู้ฝ่าฝืน คำสั่ง คณะกรรมการ | กำหนด การ คุ้มครอง พยาน | ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ | | |
| แอฟริกาใต้ | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง หมายถึง การฆ่า การลักพาตัว การทรมาน หรือการปฏิบัติไม่ต่อบุคคลอย่างร้ายแรง) หรือการร่วมกระทำ หรือการสั่งให้กระทำการดังกล่าว ซึ่งมีเหตุมาจากความขัดแย้งในอดีต และการกระทำนั้นเกิดจากการสั่งหรือการแนะนำของบุคคลที่มีผลเหตุสูงใจทางการเมือง | x | x | x | x | |
| ตูนิเซีย | ค้นหาความจริงเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 1955 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ 13 (การใช้ความรุนแรง (24 ธันวาคม ค.ศ. 2013) (การใช้ความรุนแรง หมายถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยหน่วยงานของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล หรือปัจเจกบุคคล) | x | x | x | x | |

| ประเทศ | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | กลไกสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง | | หมายเหตุ | | |
|----------------|-----------------------------|---|----------------------------------|--|--|--|
| | | กำหนด บท ลงโทษ ผู้ฝ่าฝืน คำสั่ง คณะกรรมการ | กำหนด การ คุ้มครอง พยาน | | | |
| อุกันดา (1974) | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | ระงับการฟ้องคดีอาญา | ระงับการฟ้องคดีอาญา | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน | | |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน | |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | | |
| อุกันดา (1986) | ประเด็นที่มุ่งค้นหาความจริง | ระงับการฟ้องคดีอาญา | ระงับการฟ้องคดีอาญา | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน | | |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน | |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | | กฎหมายกำหนดเพียงขอบเขตการค้นหาความจริง และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐาน |
| | | | ระงับการฟ้องคดีอาญา | | | |

(2.5) ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกรณีที่มีคณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งชุดเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเดียวกัน

ในส่วน of ข้อสังเกตนี้ จะขอกล่าวถึงกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งชุดเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเดียวกัน ทั้งนี้ ในบางประเทศมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นก่อนหนึ่งชุด จากนั้นก็มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกหนึ่งชุด เพื่อค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง ในเหตุการณ์ความขัดแย้งอย่างเดียวกัน ได้แก่ ประเทศอุกันดา (ค.ศ. 1974 และ ค.ศ. 1986) ประเทศอูรุกวัย ผงค.ศ. 1985 และ ค.ศ. 2000) ประเทศเปรู (ค.ศ. 1986 และ ค.ศ. 2001) ประเทศชิลี (ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 2003) ประเทศเยอรมนี (ค.ศ. 1992 และ ค.ศ. 1995) ประเทศบรูไน (ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2005) ประเทศรวันดา (ค.ศ. 1993 และ ค.ศ. 1999) ประเทศเอกวาดอร์ (ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 2007) และกรณีของประเทศเกาหลีใต้ (ค.ศ. 2000 และ ค.ศ. 2005) ซึ่งเกิดจากสาเหตุแตกต่างกันไป ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นชุดแรกไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ในกรณีของประเทศอุกันดา ประเทศอูรุกวัย ประเทศเปรู ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศเกาหลีใต้ กล่าวคือ ในกรณีของประเทศอุกันดานั้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นใน ค.ศ. 1974 (Commission of Inquiry into the Disappearances of People in Uganda since 25 January 1971) โดยประธานาธิบดี Idi Amin Dada ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจขบไล่ประธานาธิบดีคนเก่า และแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตนเองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ตลอดจนกำจัดผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือกล่าวอิกนัยหนึ่งก็คือเป็นคู่ขัดแย้งเสียเอง ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเกิดจากแรงกดดันของประชาชนที่ต้องการให้มีการค้นหาความจริงเกี่ยวกับสาเหตุและเสียชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมาก²⁰ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงไม่ค่อยสนใจข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีกรณีตีพิมพ์รายงานของคณะกรรมการออกสู่สาธารณะด้วย จนต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกครั้งในสมัยของประธานาธิบดี Yoweri Museveni ใน ค.ศ. 1986 และได้มีการสืบสวนย้อนไปตั้งแต่วางที่ประเทศอุกันดาได้รับเอกราชใหม่ๆ ใน ค.ศ. 1962 จนถึง ค.ศ. 1986²¹ หรือ

²⁰ United States Institute of Peace. Truth Commission : Uganda 74. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-uganda-74>.

²¹ Priscilla B. Hayner., *op.,cit.*, p. 243

อย่างไรในกรณีของประเทศรวันดา ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการชุดแรกอย่างไม่เป็นทางการและดำเนินการในขณะที่เหตุการณ์ความขัดแย้งยังไม่มีที่ท่าว่าจะยุติ และแม้จะมีการสืบสวนความจริงแต่ความขัดแย้งก็มีอยู่อย่างต่อเนื่อง และเกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อีกครั้งจนกระทั่งมีการตั้งคณะกรรมการอีกชุดใน ค.ศ. 1999²²

ทั้งนี้ การไม่ประสบความสำเร็จของกรรมการชุดแรก อาจเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องขอบอำนาจหรือทรัพยากร อย่างเช่นในกรณีประเทศอูรุกวัยซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการครั้งแรก ใน ค.ศ. 1985 แต่การดำเนินการถูกจำกัดโดยเฉพาะกรณีสาบสูญจึงมีการตั้งคณะกรรมการอีกครั้งใน ค.ศ. 2000 ให้ดำเนินการเกี่ยวกับความขัดแย้งในช่วง ค.ศ. 1973-1985 แต่ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเช่นเดิม เช่นเดียวกับกรณีประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดแรกใน ค.ศ. 2000 แต่ประสบปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอำนาจ เนื่องจากไม่มีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลหรือหน่วยงานมาให้ข้อมูล อีกทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทำให้ต้องส่งรายงานทั้งที่คดีหลายคดียังไม่ได้รับการพิจารณา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการใหม่อีกครั้งใน ค.ศ. 2005 เพื่อขยายกรอบเวลาและเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการ หรืออาจเกิดจากการขาดแคลนทรัพยากร อย่างในกรณีของประเทศเอกวาดอร์ ซึ่งเคยมีการตั้งคณะกรรมการตั้งแต่ ค.ศ. 1996 แต่เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากร เช่นงบประมาณ ทำให้ต้องยุติการดำเนินงานหลังจากที่เริ่มดำเนินงานมาเพียง 5 เดือน และมีการตั้งคณะกรรมการใหม่ใน ค.ศ. 2007 เพื่อพิจารณาเรื่องที่ค้าง²³

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการชุดแรกดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จอาจเกิดจากความขัดแย้งภายในคณะกรรมการเอง อย่างในกรณีของประเทศเปรู ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการอย่างไม่เป็นทางการเพื่อทำการสืบสวนข้อเท็จจริงขึ้นใน ค.ศ. 1986 โดยรัฐสภาเปรู (Peruvian Congress) แต่กรรมการภายในกลับขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ กรรมการกลุ่มหนึ่งต้องการสืบสวนอย่างอิสระ ในขณะที่กรรมการอีกกลุ่มรักดีกับระบบและไม่ต้องการเห็นกองทัพที่ใช้อำนาจในทางมิชอบต้องถูกลงโทษ ความขัดแย้งนี้แสดงออกได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการตีพิมพ์รายงานออกมาพร้อมกัน 2 ฉบับ (ฉบับหนึ่งเป็นของกรรมการเสียงข้างมาก

²² United States Institute of Peace. Truth Commission : Rwanda 99. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-rwanda-99>.

²³ Priscilla B. Hayner., *op.cit.*, p. 249

อีกฉบับเป็นของกรรมการเสียงข้างน้อย)²⁴ จากนั้น จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ใน ค.ศ. 2001 เพื่อดำเนินการค้นหาความจริงของเหตุการณ์ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 ซึ่งเริ่มมีความขัดแย้ง²⁵

ประการที่สอง ตั้งคณะกรรมการชุดที่สองเพื่อต่อยอดการทำงานของคณะกรรมการชุดแรก เช่น กรณีของประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาประวัติศาสตร์และผลพวงจากการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเยอรมนี (Study Commission for Working Through the History and the Consequences of the SED Dictatorship in Germany) ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐสภาให้ดำเนินการศึกษาประวัติศาสตร์ช่วงที่เยอรมนีตะวันออกถูกปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ และในรายงานของคณะกรรมการชุดนี้เองได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการอีกเพื่อดำเนินการศึกษาต่อ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดที่สองตามคำแนะนำ²⁶ หรืออย่างในกรณีของประเทศชิลี ซึ่งเคยมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและเสริมสร้างความปรองดองขึ้นใน ค.ศ. 1990 (National Commission for Truth and Reconciliation) ซึ่งกำหนดให้การสืบสวนครอบคลุมกรณีการหายสาบสูญ และการทรมานตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ทำให้ถึงแก่ความตาย แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ถูกทรมานหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ไม่ถึงแก่ความตาย หรือผู้ที่ต้องขังเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองแต่ไม่ได้เสียชีวิต ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุด เรียกว่า คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยนักโทษทางการเมืองและการถูกทรมาน (National Commission on Political Imprisonment and Torture) ขึ้นอีกใน ค.ศ. 2003 ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนและเยียวยาให้ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าว²⁷

นอกจากนี้ ในบางกรณีก็มีการตั้งคณะกรรมการอีกชุดเพื่อต่อยอดการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อเสริมสร้างความปรองดองและ

²⁴ United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Peru. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-peru-86>.

²⁵ Priscilla B. Hayner., *op.,cit.*, p. 35

²⁶ Priscilla B. Hayner., *op.,cit.*, p. 52

²⁷ United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Chile 03. Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-chile-03>.

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของคนในชาติให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้ความรุนแรงนั้นเกิดขึ้นอีก โดยคณะกรรมการชุดแรกที่ตั้งจะเป็นคณะกรรมการค้นหาความจริงซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ดำเนินงานตามกลไกของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน และหลังจากที่ดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้ว ก็มีการตั้งคณะกรรมการอีกชุดซึ่งไม่มีหน้าที่ในการค้นหาความจริง แต่มีหน้าที่ในการเสริมสร้างความปรองดองให้แก่คนในชาติซึ่งอาจมีการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดหลังลงในรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของประเทศสวีเดน และประเทศบรูไน

(3) การกำหนดกระบวนการค้นหาความจริง

บทบัญญัติทั้งหลายที่มีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงจะมีการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการค้นหาความจริงไว้ทั้งสิ้นซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลของคณะกรรมการค้นหาความจริง และการได้มา และการรับฟังพยานหลักฐาน อันจะรวมถึงการกำหนดคุ้มครองพยานหลักฐานด้วย

(3.1) รูปแบบในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ (เปิดเผย / ลับ)

บทบัญญัติบางประเทศได้กำหนดการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงของคณะกรรมการไว้ซึ่งโดยหลักจะกำหนดให้การสืบสวนสอบสวนต้องกระทำโดยเปิดเผย (Public Hearing) เว้นแต่บางกรณีที่จะต้องดำเนินการโดยลับ ซึ่งบทบัญญัติบางประเทศก็กำหนดหลักการดังกล่าวนี้ไว้อย่างกว้างๆ แต่ไม่ได้กำหนดว่า กรณีใดบ้างที่จะทำให้การสืบสวนสอบสวนนั้นสามารถกระทำโดยลับได้ เช่น กรณีของเกาหลีใต้ ก็กำหนดให้คณะกรรมการจะต้องฟังคำให้การจากเหยื่อ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่นๆ โดยเปิดเผย เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นว่าต้องรับฟังเป็นการลับ หรือกรณีของประเทศเซียร์ราลีโอน และประเทศเกาหลีใต้ แต่ในบางกรณีก็อาจกำหนดกรอบไว้กว้างๆว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นกรณีจำเป็นอย่างที่ดำเนินการพิจารณาโดยลับ เช่น กรณีของประเทศมอริเชียส ซึ่งกำหนดให้โดยหลักการพิจารณาต้องดำเนินการเปิดเผย แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ถ้าหากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเห็นว่าการพิจารณาโดยเปิดเผยอาจส่งผลให้เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นแล้ว ก็สามารถดำเนินการพิจารณาโดยลับได้

นอกจากนี้ บางประเทศยังกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับการพิจารณาที่ต้องทำโดยลับอีก เช่น กรณีของประเทศกานา ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการจะพิจารณาเป็นการลับ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆสามารถทำเรื่องขอต่อคณะกรรมการให้ตนเองได้เข้าฟังการพิจารณาโดยลับได้ และในกรณีที่มีการพิจารณาโดยลับแล้ว กรรมการสามารถกำหนดได้ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ จะต้องไม่มีการเปิดเผย (ซึ่งปกติต้องมีการเปิดเผย) ห้ามบุคคลใดก็ตามเปิดเผยรายชื่อพยานในการพิจารณาเรื่องนั้นๆ และบันทึกในการให้ปากคำทั้งหลายเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ต้องถูกปิดเป็นความลับแต่คณะกรรมการก็อาจกำหนดเป็นอย่างอื่นได้ เช่นเดียวกับกรณีของประเทศฟิลิปปินส์

(3.2) การรวบรวมหลักฐาน-ข้อมูล และการรับฟังพยานของคณะกรรมการค้นหาความจริง

การกำหนดเรื่องการรวบรวมข้อมูล การรวบรวมหลักฐาน ตลอดจนการรับฟังพยานของคณะกรรมการค้นหาความจริงนั้นที่ปรากฏในบทบัญญัตินั้นจะเป็นการบัญญัติในสองประเด็นด้วยกัน คือ อำนาจของคณะกรรมการ และการคุ้มครองพยาน ดังนี้

- อำนาจของคณะกรรมการค้นหาความจริงในการรวบรวมข้อมูลหลักฐาน และการรับฟังพยานที่เกี่ยวข้องกับความจริงที่มุ่งแสวงหา

บทบัญญัติของแทบทุกประเทศจะบัญญัติให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจเรียกพยานที่เกี่ยวข้องและเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์มาให้ปากคำ เรียกให้บุคคลที่ครอบครองหลักฐานสำคัญอยู่ส่งหลักฐาน และเรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลที่สำคัญในการค้นหาความจริงให้คณะกรรมการค้นหาความจริง เช่น บทบัญญัติของประเทศเปรูกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจสัมภาษณ์ รวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าหากเห็นว่าข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับความจริงที่ค้นหา และมีอำนาจเข้าเยี่ยมสถานที่ต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์กับการค้นหาความจริงด้วย นอกจากนี้ ทุกประเทศจะกำหนดในบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการค้นหาความจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการขอข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ยิ่งกว่านั้น เพื่อให้อำนาจในการเรียกพยาน และขอหลักฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการค้นหาความจริงมีผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

บทบัญญัติในหลายประเทศจึงกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอของคณะกรรมการไว้ด้วย เช่น ประเทศตุนิเซียบัญญัติให้บุคคลต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับถ้าหากดำเนินการที่เป็นอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิหรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกของคณะกรรมการซึ่งเรียกให้บุคคลนั้นให้ข้อมูลที่จำเป็น หรือให้การเท็จ ปลอมแปลงหรือทำลายเอกสารก็มีโทษเช่นกัน เช่นเดียวกับกรณีของประเทศฟีจีและสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ให้การเท็จ ปลอมแปลงข้อมูลในลักษณะที่ชี้แนะให้คณะกรรมการค้นหาความจริงเข้าใจผิดได้นั้น จะได้รับโทษทางอาญา เป็นต้น

(3.3) การคุ้มครองพยานและบุคคลที่มาให้การหรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การค้นหาความจริง

บทบัญญัติบางประเทศกำหนดเรื่องการคุ้มครองพยานและบุคคลที่คณะกรรมการและบุคคลที่มาให้ข้อมูล หรือที่มาให้การเนื่องจากคณะกรรมการค้นหาความจริงเรียกมาให้การอันเป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริงด้วย โดยอย่างน้อยจะเป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์เพื่อให้พยานหรือผู้มาให้ข้อมูลไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การฟ้องร้องหรือการดำเนินคดีที่ถึงพวง เช่น กรณีของประเทศกานาก็กำหนดให้พยานที่จะต้องปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการเพื่อให้การได้รับเอกสิทธิ์ เช่นเดียวกับที่พยานที่ปรากฏตัวต่อหน้าศาลสูง (High Court) ได้รับ และพยานที่ถูกคณะกรรมการค้นหาความจริงเรียกมาให้การ ก็ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การฟ้องร้องหรือการดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรืออาญาอันเนื่องมาจากการทำตามคำสั่งของคณะกรรมการค้นหาความจริง

นอกจากนี้ บางประเทศยังกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิของพยานและผู้มาให้ปากคำหรือหลักฐานในประเด็นเกี่ยวกับนำเอาหลักฐานดังกล่าวไปเป็นหลักฐานในการเอาผิดกับพยานหรือผู้มาให้หลักฐานนั้น เช่น กรณีของประเทศมอริเชียส กำหนดห้ามนำหลักฐานที่มีผู้มอบให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริงนั้นมาใช้เป็นหลักฐานในการเอาผิดแก่ผู้มอบหลักฐานเสียเอง เว้นแต่หลักฐานนั้นจะเป็นหลักฐานเท็จจึงต้องเอาผิดกับผู้มอบหลักฐานในข้อห้ามหลักฐานที่เป็นเท็จ หรือในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ก็มีการกำหนดห้ามนำหลักฐานหรือคำให้การของพยานมาใช้ในการเอาผิดกับผู้มอบหลักฐานหรือเอาผิดกับพยานนั่นเอง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการให้หลักฐานเท็จ หรือมีการให้การเท็จ เช่นกัน ทั้งนี้ การกำหนดการ

คุ้มครองในลักษณะนี้จะช่วยส่งผลให้เป็นการจูงใจให้บุคคลที่มีหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่การค้นหาความจริงของคณะกรรมการค้นหาความจริงกล้าที่จะส่งมอบหลักฐานดังกล่าวให้คณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหลักฐานที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการปฏิบัติภารกิจ

ยิ่งกว่านั้น บทบัญญัติบางประเทศยังกำหนดให้ต้องมีการคุ้มครองสิทธิของพยานและผู้ที่ถูกเรียกมาให้ปากคำในกระบวนการการค้นหาความจริงและกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานด้วย ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่กำหนดไว้ในคดีอาญา โดยบางประเทศอย่างเช่น กรณีของประเทศเกาหลีใต้ และประเทศฟิจิ ก็กำหนดเป็นหลักให้ต้องมีการออกมาตรการที่ช่วยคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว (Privacy) และเกียรติของผู้ที่มาให้ปากคำตลอดกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริง และในกรณีของประเทศฟิจิ ยังกำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าหากในระหว่างการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงพบว่ากรรมการค้นหาความจริงหรือกรรมการที่เกี่ยวข้องทำการข่มขู่พยานหรือทำร้ายพยาน จะต้องโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี และโดนปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ก็มีการกำหนดอย่างละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงในประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้มาให้ปากคำในกระบวนการสืบสวนสอบสวน โดยกำหนดเป็นกระบวนการให้ผู้ที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริง ต้องทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น กำหนดว่าบุคคลที่ถูกเรียกมาให้ปากคำซึ่งอาจกลายเป็นหลักฐานมัดตนเองได้ จะต้องให้ปากคำก็ต่อเมื่อกรรมการที่จะถามคำถามนั้นได้แจ้งให้ทราบก่อนแล้ว ว่าสิ่งที่ให้การอาจกลายเป็นหลักฐานเอาผิดตนเองได้ และกรรมการจะต้องได้ปรึกษากับอัยการสูงสุดที่มีเขตอำนาจ โดยคำถามนั้นจะต้องสมเหตุสมผล มีความจำเป็น โดยคำนึงถึงหลักสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนอิสรภาพและความเท่าเทียมกัน ที่สำคัญ กฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ยังได้กำหนดเรื่องการขอลาหมายศาลในกรณีต่างๆ ที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบ หรือค้นสถานที่เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานหรือจับกุมตัวบุคคลด้วย โดยกำหนดให้ต้องมีการขอลาหมายศาลจากผู้พิพากษาศาลสูง (Supreme Court) หรือผู้พิพากษาที่มีเขตอำนาจอยู่ในบริเวณที่จะเข้าไปแสวงหาหลักฐาน หรือข้อมูล ซึ่งเป็นการกำหนดการคุ้มครองสิทธิได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2 การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเป็นอีกหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการสร้างความปลอดภัย เนื่องจากในความรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายที่ได้รับผลโดยตรงจากความรุนแรงนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายทางร่างกาย หรือจิตใจ เช่น ได้รับความเจ็บสาหัสจากการถูกทำร้าย หรือมีสภาพจิตใจไม่ปกติหลังจากถูกกักขังหรือถูกทรมานเป็นเวลานาน และผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย เช่น ครอบครัวของผู้เสียหายที่เสียชีวิต หรือสาบสูญ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการค้นหาความจริงจะมีหน้าที่ค้นหาความจริงแล้ว การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดก็นับว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน

ทั้งนี้ บทบัญญัติหลายๆ ประเทศก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่ต้องระบุให้ชัดเจนว่าในเหตุการณ์ความรุนแรงนั้น มีผู้ใดต้องตกเป็นผู้ได้รับผลกระทบบ้าง และให้คณะกรรมการค้นหาความจริงต้องดำเนินการบางประการเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ โดยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนี้ มีทั้งการเยียวยาทางจิตใจ คือ การให้โอกาสผู้ได้รับผลกระทบมาเล่าข้อเท็จจริงว่าเกิดอะไรขึ้น และตนต้องประสบกับความรุนแรงอย่างไรบ้าง อันเป็นการฟื้นฟูศักดิ์ศรีของผู้ได้รับผลกระทบด้วยการทำให้ผู้ได้รับผลกระทบซึ่งอาจไม่ได้รับความสนใจเลยตลอดช่วงเวลาที่เกิดความรุนแรงนั้น ได้รู้สึกว่าตนเองมีตัวตนและมีความสำคัญ และการเยียวยาทางวัตถุ คือ การทำให้ผู้ได้รับผลกระทบกลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด โดยอาจเป็นการให้การรักษา หรือให้ค่าเสียหาย ซึ่งโดยรวมแล้ว แต่ละประเทศจะมีลักษณะในการบัญญัติเรื่องหน้าที่ในการพิจารณาการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบดังนี้

(1) กำหนดเพียงกรอบกว้างๆ ให้เป็นหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

หลายประเทศได้กำหนดกรอบในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้อย่างกว้างๆ ว่าเพื่อเป็นกรอบให้คณะกรรมการค้นหาความจริงได้ดำเนินการ เช่น กรณีของประเทศโมร็อกโก ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่กำหนดข้อเสนอเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและ

จิตใจ ส่วนกรณีของประเทศไต้หวันก็กำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งการฟื้นฟูศักดิ์ศรีของเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อ และนำเสนอมาตรการในการเยียวยาทางวัตถุ (เช่น ค่าเสียหาย) ที่เหมาะสมตามสถานการณ์ โดยต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักแห่งความยุติธรรมหรืออย่างกรณีของเกาะโซโลมอน ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่ต้องช่วยฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อ และเสริมสร้างความปรองดอง โดยต้องให้โอกาสเหยื่อได้กล่าวถึงความทุกข์ทรมานที่ตนได้รับตลอดช่วงของการเกิดความรุนแรง ยิ่งกว่านั้น คณะกรรมการยังต้องให้โอกาสผู้กระทำความผิดมาเล่าประสบการณ์ของตนเอง และยังคงต้องสร้างบรรยากาศให้เกิดความปรองดองเพื่อให้เหยื่อและผู้กระทำความผิดได้พูดคุยกันด้วย

(2) กำหนดรายละเอียดในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

บทบัญญัติบางประเทศ นอกจากจะกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจในการกำหนดมาตรการและข้อเสนอแนะแล้ว ยังมีการกำหนดรายละเอียดในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการเรื่องการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริงด้วย โดยจะมีการกำหนดกรอบในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

- การกำหนดขอบเขตของผู้ที่จะได้รับการเยียวยา : การนิยามคำว่า “เหยื่อ” (Victim)

บทบัญญัติในหลายประเทศได้กำหนดนิยามไว้ว่าบุคคลที่ได้รับการผลกระทบอย่างไรบ้างถึงจะได้ชื่อว่าเป็น “เหยื่อ” ที่จะได้รับการเยียวยา เช่น กรณีของประเทศเคนยา กำหนดให้ เหยื่อ หมายถึง “บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการความทุกข์ทรมาน จากการสูญเสียหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือองคมนตรีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิซึ่งรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเคนยา บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ” ซึ่งคล้ายๆ กับกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งกำหนดให้เหยื่อ หมายถึง “บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากความเสียหายไม่ว่าจะเป็นทางร่างกาย หรือจิตใจ หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ หรือการกระทำอันเป็นความผิดที่มีเหตุจูงใจ

ทางการเมืองโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในช่วงที่เกิดความรุนแรงนั้น (ส่วนคำว่า
อย่างไรจะเรียกว่าเป็นความผิดที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองนั้น จะได้อธิบายต่อไป
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรม)

จะเห็นได้ว่า จากคำนิยามของคำว่าเหยื่อ ข้างต้นนั้น เป็นที่ชัดเจนและ
แน่นอนว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น ได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากความรุนแรง
หรือได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจเนื่องจากถูกกักขัง หรือถูกริบทรัพย์สิน ถือว่า
เป็นเหยื่อตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ไม่ชัดเจนว่า จะสามารถ
ตีความให้ผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการ
สูญเสียผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง เช่น ครอบครัวของเหยื่อที่เสียชีวิต หรือ
หายสาบสูญโดยไม่สามารถติดตามได้นั้น จะถือว่าเป็นเหยื่อตามบทบัญญัติอันมีสิทธิ
จะได้รับการเยียวยาด้วยหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในบางประเทศจึงกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า
นอกจากเหยื่อจะหมายถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงแล้ว ยังให้รวมถึงผู้ที่ได้รับ
ผลกระทบอันเนื่องมาจากการสูญเสียผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงด้วย เช่น กรณี
ของประเทศตุนิเซีย ซึ่งกำหนดให้เหยื่อนั้น นอกจากจะหมายถึงผู้ได้รับความเสียหาย
จากความรุนแรงโดยตรงแล้ว ยังให้หมายถึงครอบครัวของเหยื่อซึ่งได้รับความ
เสียหายเนื่องจากมีความสัมพันธ์ในเชิงบิดามารดากับบุตร กับผู้เสียหาย ตาม
กฎหมายทั่วไปของประเทศตุนิเซีย (ซึ่งการสูญเสียบิดามารดาไป อาจทำให้ครอบครัว
ต้องขาดการอุปการะเลี้ยงดู) และยังให้รวมถึงบุคคลที่เข้าช่วยเหลือเหยื่อ หรือเข้า
ขัดขวางการกระทำความผิดเพื่อไม่ให้เหยื่อได้รับอันตราย แต่ตนเองกลับได้รับความ
เสียหายเสียเองด้วย ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับกรณีของประเทศแอฟริกาใต้

- *การกำหนดหลักการหรือกระบวนการในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ*

หลายประเทศได้มีการกำหนดเรื่องหลักการหรือกระบวนการในการ
เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเพื่อกำหนดเป็นกรอบในการปฏิบัติของคณะกรรมการ
ค้นหาความจริงไว้ โดยมีลักษณะการบัญญัติที่แตกต่างกันไป บางประเทศก็กำหนด
เพียงสั้นๆ เช่น กรณีของประเทศเคนยา ซึ่งกำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถ
มายื่นเรื่องต่อคณะกรรมการค้นหาความจริงได้ และถ้าหากคณะกรรมการค้นหา
ความจริงมีความเห็นแล้วว่าผู้ที่ยื่นเรื่องดังกล่าวเป็น “เหยื่อ” ตามที่บทบัญญัติ
กำหนดไว้จริง (โดยพิจารณาจากหลักฐานทั้งหมด) ก็ให้จัดทำข้อเสนอแนะในการ

เยียวยาที่เหมาะสมให้แก่เหยื่อรายนั้นไป (พิจารณาเป็นรายกรณีไป ไม่ได้ทำข้อเสนอแนะแบบภาพรวม) ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว ต้องประกอบด้วย

- (1) ระบุเงื่อนไขที่ทำให้ต้องมีการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว
- (2) หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายในกรณีดังกล่าว
- (3) มาตรการชั่วคราวในการเยียวยาให้แก่เหยื่อรายนั้นๆ จำเป็นต้องรีบจัดทำก่อน

หรืออย่างกรณีของประเทศตูนิเซีย ก็กำหนดเป็นกรอบในการดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริง คือ กำหนดให้การกำหนดมาตรการในการเยียวยาให้แก่เหยื่อนั้นจะต้องเป็นการเยียวยาที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือ สอดคล้องกับระดับความรุนแรงในสถานการณ์ที่เหยื่อแต่ละคนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศตูนิเซียนั้น ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การชดเชยและเยียวยาอย่างเร่งด่วนแก่เหยื่อในกรณีที่มีความจำเป็นอีกด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบนั้น นอกจากจะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เหมาะสมแล้ว ยังกำหนดต่อเนื่องด้วยว่า สุดท้ายแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวนั้นจะมีผลอย่างไร โดยกำหนดให้ต้องมีการเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการการเยียวยาดังกล่าวนั้นให้ประธานาธิบดีพิจารณา และเมื่อประธานาธิบดีพิจารณาแล้วก็ต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อออกเป็นกฎ (Regulations) ต่อไป ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้ด้วยว่า ข้อเสนอดังกล่าวที่จะมีการออกเป็นกฎนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมของรัฐสภา และให้รัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบเพื่อให้ประธานาธิบดีประกาศเป็นกฎ และกฎดังกล่าวนั้น (อย่างน้อย) จะต้องมีการระบุฐานและเงื่อนไขในการให้การเยียวยา ตลอดจนกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบในกรณีดังกล่าว

2.3 การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้ง ทางการเมือง

นอกจากจะมีการเยียวยาผู้เสียหายแล้ว อีกกระบวนการหนึ่งที่หลายประเทศกำหนดให้มีการดำเนินการคือ การจัดการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ชุมนุมประท้วงที่ทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่รัฐ หรือทำร้ายร่างกายผู้ชุมนุมฝ่ายตรงข้าม ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและสถานที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพย์สินและสถานที่ของราชการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ทำร้ายร่างกายผู้ชุมนุมประท้วงด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการอย่างอื่นไว้เป็นพิเศษแล้ว ผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวทุกคนก็ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี กฎหมายบางประเทศก็กำหนดกระบวนการพิเศษกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองเนื่องจากการกระทำความผิดมักเกิดจากการมี “ความคิดต่าง” ไม่ได้เกิดจากเจตนาชั่วร้าย ดังนั้น ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงการดำเนินกับผู้กระทำความผิดสองวิธี คือ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และการดำเนินการอย่างอื่นกับผู้กระทำความผิดซึ่งหลายประเทศจะใช้กระบวนการนิรโทษกรรม

(1) การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

โดยทั่วไปแล้ว ถ้าหากคณะกรรมการค้นหาความจริงได้ดำเนินการค้นหาความจริงแล้วพบว่ามีการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ผู้กระทำความผิดก็จะต้องรับโทษในเมื่อไม่มีการนิรโทษกรรม และถ้าหากมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้สามารถขอให้มีการนิรโทษกรรมได้ (ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง ซึ่งจะกล่าวต่อไปในส่วนที่กล่าวถึงการนิรโทษกรรม) เท่านั้นที่ผู้กระทำความผิดจะไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ดังนั้น บทบัญญัติในหลายประเทศจึงไม่ได้กล่าวถึงการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไว้ เว้นแต่จะบัญญัติให้กระบวนการมีความเป็นพิเศษกว่ากระบวนการยุติธรรมปกติ หรือเป็นการกล่าวเน้นไว้ เช่น กรณีของประเทศเอลซัลวาดอร์ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการค้นหาความจริงสามารถส่งเรื่องการกระทำความผิดที่

ค้นพบให้แก่อัยการสูงสุดของสาธารณรัฐ เพื่อให้อัยการพิจารณาต่อว่าจะนำเรื่อง การกระทำความผิดดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือไม่ หรืออย่างกรณีของ ประเทศบรูไนซึ่งกำหนดเป็นกรอบกว้างๆให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่ ต้องกำหนดมาตรการซึ่งส่วนหนึ่งของมาตรการต้องเป็นไปเพื่อขจัดการได้รับการยกเว้นจากการลงโทษ หรือก็คือ การนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมนั่นเอง และกรณีของประเทศไต้หวันซึ่งบัญญัติว่าในกรณีที่คณะกรรมการค้นหา ความจริงพบการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญา หรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ให้ส่งให้ศาลที่มีเขตอำนาจดำเนินการพิจารณา

นอกจากนี้ ในบางกรณีก็มีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อพิจารณา คดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ อย่างกรณีของประเทศตูนิเซีย ที่มี การกำหนดให้เรื่องความรับผิดชอบทั้งหลายนั้นต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาล ยุติธรรมหรือศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีเฉพาะนั้น ก็มี การจัดตั้งแผนกพิเศษ (chambres spécialisées) โดยรัฐกำหนด และให้เป็น แผนกหนึ่งในศาลชั้นต้น และให้ประจำอยู่ในศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาในแผนกพิเศษนี้ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกมาซึ่งจะต้องเป็นผู้พิพากษาที่ไม่เคยมีส่วนร่วม กับคดีทางการเมือง และเป็นผู้มีความรู้เรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้แผนกดังกล่าวมีเขตอำนาจ ในคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และการ ละเมิดอื่นๆตามรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่ การฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา การข่มขืนกระทำชำเราหรือการล่วงละเมิดทางเพศในรูปแบบอื่นๆ การทรมาน การทำให้บุคคลสาบสูญ และการลงโทษประหารชีวิตโดยปราศจากการดำเนินการ กระบวนการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ยังกำหนดอีกว่าแผนกคดีพิเศษนี้ยังมีอำนาจพิจารณาคดีที่คณะกรรมการค้นหา ความจริงส่งมาให้พิจารณา โดยต้องเป็นคดีเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้ง การทุจริต ทางการเงิน การใช้จ่ายเงินกองทุนสาธารณะอย่างผิดวัตถุประสงค์ และการให้บุคคล อพยพด้วยเหตุผลทางการเมืองอย่างไม่สมควรใจ และคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนก คดีพิเศษนี้ ไม่มีอายุความ

(2) การกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมือง : การนิรโทษกรรม

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น บางประเทศถือว่าผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองนั้น อาจจะกระทำความผิดเพราะมีสาเหตุมาจากการคิดต่างทางการเมืองไม่ได้มีเจตนาชั่วร้ายที่จะกระทำความผิดเหมือนอย่างผู้ที่กระทำความผิดทางอาญากรณีทั่วไป จึงได้มีการกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแทบทุกประเทศจะเลือกใช้การนิรโทษกรรมอันเป็นเสมือนการให้อภัยผู้ที่กระทำความผิดอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่ต้องรับโทษ อย่างไรก็ตาม ในเมื่อการนิรโทษกรรมเป็นการดำเนินการที่ขัดกับหลักทั่วไปซึ่งกำหนดว่า “ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย” ดังนั้น การนิรโทษกรรมจึงจำเป็นจะต้องใช้อย่างจำกัด โดยทุกประเทศจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงเงื่อนไขว่าบุคคลใดบ้างที่จะได้รับการนิรโทษกรรม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดช่วงเวลาที่เกิดกระทำความผิด หรือกำหนดมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ตลอดจนกำหนดความหนักเบาของความผิดที่กระทำเพื่อประกอบกับการพิจารณาตามปัจจัยอื่นๆ ด้วย ที่สำคัญ เมื่อมีการกำหนดกรอบและเงื่อนไขในการให้นิรโทษกรรมแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดกลไกและองค์กรเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกรอบและเงื่อนไขที่กำหนด

แม้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิเศษในต่างประเทศนี้จะกล่าวถึงแต่เพียงการนิรโทษกรรมเพราะเป็นกระบวนการพิเศษแบบเดียวที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันอาจจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ยากเนื่องจากการนิรโทษกรรมมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรมไม่ใช่กระบวนการพิเศษสำหรับดำเนินการกับผู้กระทำความผิด แต่เพียงกระบวนการเดียวที่สามารถสร้างความปรองดองได้ แต่ยังสามารถมีกระบวนการอื่นๆ ได้อีกไม่ว่าจะเป็นการสั่งไม่ฟ้อง การรอลงอาญา หรือการลดโทษ ฯลฯ ขึ้นอยู่กับบริบทในสังคมและความเหมาะสมของประเทศนั้นๆ แต่การศึกษาบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมในต่างประเทศก็สามารถนำมาถอดเป็นบทเรียนเพื่อใช้แยกผู้กระทำความผิดที่จะต้องถูกดำเนินคดีด้วยกระบวนการยุติธรรมปกติ ออกจากผู้กระทำความผิดที่ควรจะต้องเข้าสู่

กระบวนการพิเศษได้ อีกทั้งยังสามารถถอดบทเรียนจากกระบวนการและกลไกพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดใดควรจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิเศษแทนอีกด้วย

ทั้งนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมนั้น Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne และ Andrew G. Reiter ได้ระบุถึงสถิติของการนิรโทษกรรมไว้คร่าวๆ 2 กรณี คือ การนิรโทษกรรมในกรณีที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง และการนิรโทษกรรมเนื่องจากสงครามกลางเมือง โดยได้สรุปไว้ว่า ที่ผ่านมา การนิรโทษกรรมในกรณีที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองมีจำนวนน้อยกว่าการนิรโทษกรรมเนื่องจากสงครามกลางเมือง ยิ่งกว่านั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นที่ว่าเป็นการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ใดแล้ว พบว่า การนิรโทษกรรมส่วนใหญ่จะเป็นการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล (ซึ่งมักจะเป็นประชาชนที่เคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาล) ส่วนการนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเองนั้นเป็นส่วนน้อย กล่าวคือ ที่ผ่านมา มีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล คิดเป็นการนิรโทษกรรมที่มาจากความขัดแย้งทางการเมือง 133 กรณี และมาจากสงครามกลางเมือง 172 กรณี ส่วนการนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐนั้น คิดเป็นการนิรโทษกรรมที่มาจากความขัดแย้งทางการเมืองเพียง 48 กรณี และมาจากสงครามกลางเมืองเพียง 1 กรณี เท่านั้น²⁸

ทั้งนี้ การนิรโทษกรรมเมื่อเกิดความขัดแย้งอันนำมาสู่เหตุการณ์ความรุนแรงส่วนใหญ่จะกำหนดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายแยกต่างหากจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างความปรองดอง แต่ก็มีกรณีการนิรโทษกรรมของบางประเทศที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดอง เพื่อกำหนดเป็นกรอบว่าในกระบวนการสร้างความปรองดองนั้น จะต้องมีการนิรโทษกรรมด้วย เช่น บทบัญญัติของประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศเคนยา เป็นต้น และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประเทศเหล่านี้แล้ว สามารถแยกกล่าวถึงการบัญญัติเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองดังนี้

²⁸ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne and Andrew G. Reiter., *op., cit.*, p. 36

(2.1) บัญญัติไว้อย่างคร่าวๆว่าเป็นภารกิจของคณะกรรมการค้นหาความจริง

ประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองโดยกำหนดให้เป็นเพียงภารกิจของคณะกรรมการค้นหาความจริง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้เลยนั้น ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีหน้าที่ต้องทำข้อเสนอเพื่อเสนอต่อประธานาธิบดีในเรื่องการให้อภัยโทษ และการทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นผิด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องเคารพในการตัดสินใจและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนี้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของประเทศเกาหลีใต้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่ได้ใช้คำว่า “การนิรโทษกรรม” (amnesty) แต่เป็นการใช้คำว่า “ให้อภัยโทษ” (pardon) แทน แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็มีผลเป็นเพียงการกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงต้องมีข้อเสนอ แต่ก็ไม่ได้ระบุแต่อย่างใดเลยว่า เกณฑ์และกระบวนการ จะทำอย่างไร ตลอดจนไม่มีการระบุขอบเขตด้วย

(2.2) บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอนในการนิรโทษกรรมไว้

บางประเทศได้กำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการนิรโทษกรรมไว้ อย่างชัดเจน เช่น บทบัญญัติของประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศเคนยา และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ขอบเขตในการให้นิรโทษกรรม

บทบัญญัติของประเทศที่มีการกำหนดเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ด้วยนั้นก็ได้ไม่ได้หมายความว่า การนิรโทษกรรมนั้นสามารถทำได้ทุกเรื่อง หากแต่มีข้อจำกัดไว้ ซึ่งการกำหนดข้อจำกัด ก็สามารถทำได้ในลักษณะของการกำหนดว่า ความผิดลักษณะใดบ้างที่สามารถขอให้มีการนิรโทษกรรมได้ (ความผิดที่มีลักษณะนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ไม่สามารถขอนิรโทษกรรมได้) หรือกำหนดให้การนิรโทษกรรมประเภทใดบ้างที่ไม่สามารถให้นิรโทษกรรมได้ (นั่นหมายความว่า ความผิดนอกเหนือจากที่กำหนดห้ามนิรโทษกรรมไว้ ก็สามารถขอนิรโทษกรรมได้หมด)

(1) การกำหนดเรื่องที่สามารถนิรโทษกรรมได้

บทบัญญัติประเทศที่กำหนดขอบเขตว่าเรื่องใดบ้างสามารถ

นิรโทษกรรมได้จะกำหนดให้เฉพาะ “ความผิดที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” (act associated with the political objective) เท่านั้น ที่สามารถขอให้มีการนิรโทษกรรมได้ ส่วนอะไรจะเรียกว่า “ความผิดที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” นั้น ก็จะมีการนิยามที่ละเอียดมากน้อยแตกต่างกันออกไป ดังนี้

บทบัญญัติของประเทศพิจิได้กำหนดนิยามคำว่า “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” ไว้ แต่กำหนดไว้อย่างสั้นๆ ว่าเป็นการกระทำหรือการกระทำความผิดซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรง หรือกระทำขึ้นเพื่อเติมเต็มเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ทางการเมือง” อย่างไรก็ตาม การนิยามดังกล่าวก็ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก ทั้งนี้ อีกประเทศที่มีการกำหนดนิยามของคำว่า “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” คือ ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งกำหนดไว้อย่างละเอียดทั้งตัวผู้กระทำความผิด และเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดคือการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง

บทบัญญัติของประเทศแอฟริกาใต้กำหนดว่า “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” หมายถึง “การกระทำ หรือการกระทำความผิดซึ่งมีความผิดทางอาญา หรือละเมิด และมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ทางการเมือง ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะถูกลงโทษ การสั่ง หรือการกระทำความผิดภายในหรือนอกประเทศ ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 1960 จนถึงวันที่คณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภากำหนดให้เป็นวันสิ้นสุดของขอบเขตของการค้นหาความจริงของคณะกรรมการค้นหาความจริง ซึ่งการวางแผน การสั่ง หรือการกระทำความผิดนั้นจะต้องกระทำโดย

(1) สมาชิกหรือผู้ช่วยเหลือสมาชิกขององค์กรการเมือง (political organization) หรือกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพ (Liberation Movement) ไม่ว่าจะทำในนาม หรือเพื่อสนับสนุนองค์กรหรือการเคลื่อนไหวดังกล่าวเพื่อผลักดันการต่อสู้ทางการเมืองกับรัฐ

(2) ลูกจ้างของรัฐ หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของรัฐ ไม่ว่าจะจะเป็นลูกจ้างในรัฐบาลชุดปัจจุบัน หรือรัฐบาลชุดก่อน ซึ่งได้กระทำการไปในหน้าที่ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการต่อต้านการกระทำขององค์กรการเมืองและกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพซึ่งกระทำการเพื่อผลักดันการต่อสู้ทางการเมือง

(3) ลูกจ้างของรัฐ หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของรัฐบาลชุดก่อน ที่ได้กระทำความผิดต่อลูกจ้างของรัฐ หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของรัฐบาลชุดปัจจุบัน หรือลูกจ้างของรัฐ หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่ได้กระทำความผิดต่อลูกจ้างของรัฐ หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของรัฐบาลชุดก่อน อันเป็นการต่อสู้ทางการเมือง

(4) ลูกจ้าง หรือสมาชิกองค์กรการเมือง หรือกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ โดยการต่อต้านรัฐบาล ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลชุดก่อน หรือรัฐบาลชุดปัจจุบัน หรือลูกจ้าง หรือสมาชิกองค์กรทางการเมือง หรือกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพ ซึ่งเข้าต่อสู้ทางการเมืองและปะทะกันเอง หรือปะทะกับสมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย เพื่อผลักดันการต่อสู้ทางการเมือง

(5) ผู้ที่ก่อการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจรัฐบาลก่อน หรือผู้ที่พยายามจะกระทำ

(6) บุคคลตาม (2) (3) และ (4) ที่ได้เชื่อโดยมีพื้นฐานที่สมเหตุสมผลว่ากำลังกระทำการตามหน้าที่ ภายใต้กรอบอำนาจ

(7) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำซึ่งกระทำตามจุดประสงค์ที่ระบุไว้ในข้อ (1) (2) (3) (4) (5) และ (6)

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ ยังได้บัญญัติเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาได้ด้วยว่า อะไรเป็นการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง ดังนี้

(1) พิจารณาจากแรงจูงใจของผู้ที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการซึ่งเป็นความผิด

(2) พิจารณาบริบทที่การกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือความผิดนั้นเกิดขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิจารณาว่าการกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือความผิดนั้น เป็นการกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติทางการเมือง หรือเป็นการกระทำที่โต้ตอบ

(3) ธรรมชาติของข้อเท็จจริงหรือกฎหมายของการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำหรือความผิดนั้น รวมถึง ความรุนแรงของการกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือความผิดนั้นด้วย

(4) วัตถุประสงค์ของการกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือ ความผิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิจารณาว่าในเริ่มแรกนั้น การกระทำ การงดเว้น การกระทำ และความผิดนั้น เป็นการกระทำที่มุ่งโดยตรงกับศัตรูทางการเมือง หรือ ทรัพย์สินของรัฐ หรือเป็นเรื่องส่วนบุคคล หรือกระทำต่อทรัพย์สินของเอกชน

(5) พิจารณาว่าการกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือความผิด นั้น ถูกกระทำขึ้นในนามของ หรือโดยความอนุมัติขององค์กร สถาบัน กลุ่ม ผู้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพ หรือหน่วยงานใดๆซึ่งผู้กระทำเป็นสมาชิก ตัวแทน หรือ ผู้สนับสนุน และ

(6) พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ การงดเว้น การกระทำ หรือความผิด กับวัตถุประสงค์ทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิจารณาความได้สัดส่วนของการกระทำ การงดเว้นการกระทำ และความผิด กับวัตถุประสงค์ของการนั้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายประเทศแอฟริกาใต้กำหนดว่า การกระทำในลักษณะดังต่อไปนี้โดยบุคคลที่กำหนดไว้ซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมด ไม่ถือเป็นการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง

(1) ทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (ทำเพื่อได้รับสิ่งอื่นเป็นการตอบแทน โดยต้องเป็นการได้รับเงินหรือสิ่งมีค่าอย่างอื่นเนื่องจากการให้ข้อมูล)

(2) ผู้ที่ทำร้ายเหยื่อด้วยเจตนาชั่วร้าย (หรือต้องการแก้แค้น)

(2) กำหนดเรื่องที่ไม่สามารถนิรโทษกรรมได้

บทบัญญัติของประเทศเคนยาได้กำหนดเรื่องขอบเขตของการนิรโทษกรรมโดยกำหนดว่าเรื่องใดที่จะมีการให้นิรโทษกรรมไม่ได้ นั้นหมายความว่า นอกเหนือจากเรื่องที่กำหนดไว้แล้ว ก็สามารถจะขอนิรโทษกรรมได้หมด ซึ่งเรื่องที่กำหนดห้ามนิรโทษกรรม ได้แก่ การกระทำ และการงดเว้นการกระทำ ที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชน (Crime against humanity) หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ตามความหมายของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

- กระบวนการในการพิจารณาให้นิรโทษกรรม

บทบัญญัติในต่างประเทศที่มีการกำหนดรายละเอียด

กระบวนการในการพิจารณาให้นิโทษกรรมนั้น จะมีการกำหนดรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) องค์การที่มีอำนาจรับคำขอการนิโทษกรรม

ในกรณีของประเทศฟีจี และประเทศแอฟริกาใต้ จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมามาก 1 คณะ เป็นคณะกรรมการว่าด้วยการนิโทษกรรม (Amnesty committee) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำขอการนิโทษกรรม แต่มีรายละเอียดต่างกันอยู่บ้าง คือ กรณีของประเทศฟีจินั้น บทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการว่าด้วยการนิโทษกรรมมีอำนาจเพียงแค่พิจารณาคำร้องขอและสืบสวนหาความจริงเกี่ยวกับคำร้องขอนั้นเท่านั้นว่าตรงตามเงื่อนไขหรือไม่ ส่วนกรณีของประเทศแอฟริกาใต้นั้น คณะกรรมการว่าด้วยการนิโทษกรรมมีอำนาจพิจารณาได้ว่าจะให้นิโทษกรรมตามคำร้องขอนั้นหรือไม่

ส่วนกรณีของประเทศเคนยานั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการนิโทษกรรมขึ้นมามากชุดหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องขอนิโทษกรรมก็คือคณะกรรมการค้นหาความจริง

(2) การยื่นคำขอนิโทษกรรม

บทบัญญัติไม่ว่าจะเป็นของประเทศฟีจี แอฟริกาใต้ หรือเคนยา ต่างกำหนดการริเริ่มกระบวนการให้มีการนิโทษกรรมโดยให้ผู้ที่ต้องการได้รับการนิโทษกรรมจะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และในบางกรณีก็มีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการยื่นคำขอด้วย เช่น กฎหมายประเทศแอฟริกาใต้กำหนดให้ผู้ที่ต้องการยื่นคำขอนิโทษกรรมจะต้องยื่นคำขอภายใน 12 เดือน นับแต่วันที่มีการประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ส่วนประเทศเคนยานั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการยื่นคำขอภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่คณะกรรมการค้นหาความจริงจะประกาศกำหนด และระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจสามารถขยายได้

นอกจากนี้ ในการยื่นคำร้องขอการนิโทษกรรม ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเตรียมเอกสารให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด หากแต่ถ้าหากเอกสารที่ยื่นมาไม่ครบถ้วน คณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่บทบัญญัติกำหนดให้ต้องทำหน้าที่พิจารณาเอกสาร สามารถเรียกให้ผู้ยื่นคำร้องส่งเอกสารเพิ่มเติม หรือเรียกให้ผู้ยื่นคำร้องมาให้ข้อมูลเพิ่มเติมก็ได้

(3) การพิจารณาคำขอนิรโทษกรรม

เมื่อคณะกรรมการสิทธิการหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาคำขอนิรโทษกรรมได้รับคำขอแล้ว ก็จะดำเนินการพิจารณาคำขอซึ่งโดยหลักคือการพิจารณาว่าคำขอตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ถ้าหากเป็นกรณีของประเทศเคนยา คณะกรรมการก็ต้องพิจารณาว่าคำขอนิรโทษกรรมนั้นเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่สามารถขอนิรโทษกรรมหรือไม่ หรือถ้าหากเป็นกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ก็ต้องพิจารณาว่าคำขอดังกล่าวนั้น เป็นกรณีของการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ทั้งกฎหมายประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศเคนยา ต่างก็บัญญัติไว้อย่างเดียวกันว่า ในการพิจารณาคำขอนิรโทษกรรมนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับคำขอนิรโทษกรรมของผู้ที่ต้องคุมขังอยู่ก่อนนั้นหมายความว่า คำขอนิรโทษกรรมของผู้ถูกคุมขังจะได้รับพิจารณาก่อน

นอกจากนี้ กฎหมายประเทศแอฟริกาใต้ยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการขอนิรโทษกรรมด้วย คือ คณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษกรรมจะสามารถอนุมัติการนิรโทษกรรมนั้นได้ ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำขอนั้นได้เปิดเผยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้นิรโทษกรรมของประเทศแอฟริกาใต้นั้น เป็น “การให้นิรโทษกรรมแลกกับความจริง” นั่นคือ ก่อนจะได้นิรโทษกรรม ผู้ขอการนิรโทษกรรมจะต้องเล่าความจริงที่เกี่ยวข้องกับตนเองในความขัดแย้งนั้นเสียก่อน ยิ่งกว่านั้น การให้นิรโทษกรรมในลักษณะนี้ของประเทศเป็นการให้นิรโทษกรรมแบบที่ทำให้เป็นกรณีๆไป และยังได้บัญญัติย้ำอีกว่า การให้นิรโทษกรรมแก่บุคคลคนหนึ่ง ไม่ได้หมายความว่า บุคคลอื่นที่กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นจะได้รับการนิรโทษกรรมไปด้วย

ทั้งนี้ ในบางกรณี กฎหมายก็อาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนิรโทษกรรมไว้ด้วย อย่างในกรณีของประเทศเคนยา ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า ในกรณีที่เป็นการนิรโทษกรรมคดีอาญา ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน และถ้าหากเป็นคดีแพ่ง ก็ให้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

(4) การแจ้งผลการพิจารณาคำขอนิรโทษกรรม

เมื่อการพิจารณานิรโทษกรรมเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิการหรือคณะกรรมการก็มีหน้าที่ต้องแจ้งผลของการพิจารณาคำขอนิรโทษกรรมนั้น เช่น

กรณีของประเทศเคนยา ถ้าหากการขอนิรโทษกรรมนั้นได้รับการอนุมัติ ก็ให้คณะกรรมการแจ้งผู้ยื่นคำขอ และถ้าหากเป็นไปได้ ก็ให้แจ้งเหยื่อที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการอนุมัติการให้นิรโทษกรรม จากนั้นให้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับกรณีของประเทศแอฟริกาใต้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการไม่อนุมัติการนิรโทษกรรมนั้น ในกรณีของประเทศเคนยา กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งแก่ผู้ที่ยื่นคำขอนิรโทษกรรม และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งก็ได้แก่เหยื่อของการกระทำความผิด เช่นเดียวกับกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ หากแต่ในเมื่อผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคำขอนิรโทษกรรมเป็นคณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษกรรม ดังนั้น กฎหมายประเทศแอฟริกาใต้ จึงกำหนดเพิ่มเติมว่าจะต้องแจ้งแก่คณะกรรมการค้นหาความจริงด้วย

2.4 การปฏิรูปการเมือง การเสริมสร้างความปรองดอง และการจัดการกับความทรงจำ

นอกจากบทบัญญัติในประเทศที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงจะกำหนดให้คณะกรรมการมีภารกิจต่างๆ ตามที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว บทบัญญัติในบางประเทศยังกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงจะต้องจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ใช้อำนาจของสถาบันการเมืองมีส่วนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งนั้น ตลอดจนกำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการเสริมสร้างความปรองดองในประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นอีก ตลอดจนจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการความทรงจำที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อให้เป็นบทเรียน ทั้งนี้ ภารกิจในส่วนนี้ของคณะกรรมการค้นหาความจริง บทบัญญัติต่างๆ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะจัดทำข้อเสนอเท่านั้นโดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้

บทที่

**ความเห็นของนักวิชาการ
และร่างกฎหมายเกี่ยวกับ
การสร้างความปลอดภัย
ในประเทศ**

ในบทนี้ จะขอกล่าวถึงความเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดอง โดยจะเริ่มจากผลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักวิชาการในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง ซึ่งคำถามการสัมภาษณ์นั้นมุ่งเน้นไปที่การพยายามจำแนกการกระทำความผิดทางอาญาที่มี “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ออกจากการกระทำความผิดทางอาญาที่ไม่มีมูลเหตุดังกล่าวซึ่งกระทำในช่วงที่เกิดความขัดแย้ง หรือทำในระหว่างที่มีการชุมนุมทางการเมือง และประเด็นเกี่ยวกับกลไกที่ควรจะต้องนำมาใช้ในการกำหนดเงื่อนไขของการนิรโทษกรรม จากนั้นจะขอกล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะมุ่งไปที่การกำหนดเงื่อนไขในการนิรโทษกรรม และข้อเสนอ ก่อนหน้าของคณะผู้วิจัยจากรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง: กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสุดท้ายจะขอกล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติการอำนวยการความยุติธรรมเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีอาญาที่มี “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” และกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยา เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี

1 สรุปผลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการ

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์อื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ และเป็นผู้สนใจติดตามปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยอย่างใกล้ชิดและเป็นที่ประจักษ์ จำนวน 14 คน จาก 4 ภูมิภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ เพื่อฉายภาพให้ผู้เกี่ยวข้องได้เห็นมุมมองเบื้องต้นต่อ 3 ประเด็นคำถามหลักที่ทำการศึกษา คือ

- 1) การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองมีลักษณะอย่างไร ครอบคลุมถึงการกระทำใดบ้าง
- 2) การคัดกรองว่าการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองลักษณะใดที่น่าจะเข้าข่ายการนิรโทษกรรม ควรจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร
- 3) กลไกที่จะพิจารณาและดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรจะมีลักษณะอย่างไร

ประเด็นที่ 1: การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองมีลักษณะอย่างไร และครอบคลุมถึงการกระทำใดบ้าง?

โดยส่วนใหญ่ได้ให้ความหมายของ “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” ไว้กว้างๆ ว่า

“การกระทำที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ความวุ่นวายทางการเมือง หรือต้องการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง อย่างไม่ได้ออย่างหนึ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง”

ทั้งนี้ จะไม่รวมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นจากการถูกจ้างวานหรือว่าจ้างให้มาก่อน ความรุนแรงในทุกกรณี แม้การกระทำดังกล่าวนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับเป้าหมายทางการเมืองก็ตาม

อย่างไรก็ตาม มีบางส่วนที่เห็นว่า อาจจะไม่จำเป็นต้องมีการนิยามให้ชัดเจนก็ได้ เพียงแต่ขอให้ทำความเข้าใจที่มาที่ไปของเหตุการณ์ให้ชัดเจน ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งก็ตั้งข้อสังเกตว่า การจะพิจารณาแยกแยะถึงเหตุจูงใจทางการเมืองออกจากประโยชน์ส่วนตัวอย่างชัดเจนนั้น น่าจะเป็นเรื่องที่ทำนายพอสมควร ซึ่งหลักเกณฑ์ที่อาจจะช่วยให้สามารถแยกแยะได้นั้น คือ การพิจารณาลักษณะของการกระทำ ซึ่งเป็นรูปธรรมที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนกว่าความคิดที่เป็นเพียงนามธรรม ซึ่งจะนำเราไปสู่ประเด็นที่สองต่อไป คือ การคัดกรองลักษณะของการกระทำ

ประเด็นที่ 2: การคัดกรองว่าการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง ลักษณะใดที่น่าจะเข้าข่ายการนิรโทษกรรม ควรจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร?

นักวิชาการเกือบทั้งหมด ไม่เห็นด้วยหากจะมีการนิรโทษกรรมแบบเหมารวมแก่ทุกคนและทุกการกระทำที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากแต่ละช่วงเวลาและเหตุการณ์ก็มีลักษณะของการกระทำ มูลเหตุจูงใจ เจตนา รวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่แตกต่างกันไป

ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะมีการจำแนกและคัดกรองประเภทของการกระทำ ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ และผลที่เกิดขึ้นให้มีความชัดเจนว่ากรณีใดควรได้รับการนิรโทษกรรม และกรณีใดไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรม

ประเด็นที่นักวิชาการส่วนใหญ่เสนอเพื่อช่วยในการคัดกรองว่าใครและ *การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองลักษณะใด*บ้างที่จะเข้าข่ายได้รับการนิรโทษกรรม นอกจากการพิจารณาเบื้องต้นว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้กระทำการผิดกฎหมายด้วยเหตุจูงใจทางการเมืองหรือไม่แล้วนั้น สามารถแยกออกได้ดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ความร้ายแรงของการกระทำ
- ข) ประเภทของคดี
- ค) ตัวบุคคลผู้กระทำ

ก) ความร้ายแรงของการกระทำ

การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองมีอยู่หลายรูปแบบ ส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่า การกระทำที่ “ร้ายแรง” นั้น ไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรม เพื่อป้องกัน

มิให้การกระทำลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ การกระทำลักษณะใดที่เรียกว่า “ร้ายแรง”

ในเบื้องต้นจะใช้ความรุนแรงเป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่ง ซึ่งหากไม่ใช้การแสดงออกในรูปของความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่นนั้น นักวิชาการที่ให้สัมภาษณ์เห็นพ้องกันว่า การกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรง เช่น การชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบที่ถูกประกาศว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายในช่วงเวลาที่กำหนด หรือการอภิปรายบนเวทีที่ไม่ได้ยั่วยุให้เกิดการใช้ความรุนแรงต่างๆ เป็นต้น

ถัดมา หากเป็นการกระทำที่รุนแรงนั้น มีผู้เสนอให้แยกออกเป็นสองกลุ่ม คือ ความรุนแรงต่อทรัพย์สินและความรุนแรงต่อร่างกาย โดยในภาพรวมก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ว่า ความรุนแรงต่อทรัพย์สินและต่อร่างกายลักษณะใดบ้างที่ถือว่า “ร้ายแรง”

บางส่วนเห็นว่า หากเป็นการกระทำต่อทรัพย์สิน ผู้กระทำควรได้รับการนิรโทษกรรมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อทรัพย์สินของใครหรือทรัพย์สินประเภทใดก็ตาม เช่น การเผาห้างสรรพสินค้าหรือการเผาศาลากลางจังหวัด เป็นต้น โดยหากทรัพย์สินนั้นเป็นของเอกชน เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวก็จะได้รับการชดเชยจากภาครัฐ แต่ผู้กระทำจำเป็นจะต้องรับผิดชอบแพ่งจากการกระทำดังกล่าวของตนหรือไม่นั้น มีความเห็นออกเป็นสองมุม คือ มุมหนึ่งเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ ในขณะที่อีกมุมหนึ่งมองว่าไม่ควรปิดโอกาสเจ้าของทรัพย์สินที่จะดำเนินคดีทางแพ่งกับผู้กระทำผิดดังกล่าว ซึ่งก็ต้องต่อสู้ในทางแพ่งกันในชั้นศาล

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการส่วนหนึ่งมองว่า หากเป็นกรณีการวางเพลิงหรือเผาทำลายทรัพย์สิน ควรถือว่าเป็นการกระทำที่ “ร้ายแรง” เนื่องจากผู้กระทำการดังกล่าวย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจจะส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บสาหัสและเสียชีวิตได้

สำหรับในส่วนของการกระทำผิดต่อร่างกายนั้น นักวิชาการทั้งหมดเห็นตรงกันว่า ไม่ควรนิรโทษกรรมให้กับการกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ “ร้ายแรง” แม้ว่าจะมีเหตุจูงใจทางการเมืองก็ตาม

แต่หากเป็นกรณีบาดเจ็บสาหัส ไม่ว่าจะเล็กน้อยหรือสาหัสก็ตามนั้น บางส่วนมองว่าไม่ใช้การกระทำที่ร้ายแรง แต่ผู้กระทำก็ต้องต่อสู้คดีในทางแพ่งต่อไปหากผู้เสียหาย

ต้องการที่จะฟ้องร้อง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งมองว่า หากเป็นกรณีที่บาดเจ็บสาหัส ควรถือว่าเป็นการกระทำที่ “ร้ายแรง” เช่นเดียวกัน ซึ่งนิยามของคำว่าบาดเจ็บสาหัส ก็ให้ยึดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

ข) ประเภทของคดี

บางส่วนเสนอว่า ไม่ว่าจะ เป็นคดีใดๆก็ตาม หากพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าเป็นคดี ที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง สมควรที่จะได้รับการนิรโทษกรรมทั้งหมด ซึ่งรวมถึง คดีมาตรา 112 และคดีคอร์รัปชันเฉพาะกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อประโยชน์ทางการเมืองด้วย

ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งมองว่า ควรต้องแยกแยะประเภทคดีให้ชัดเจน กรณี คดีมาตรา 112 และคดีทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรมโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดความหวาดระแวงขึ้นในสังคม แต่กรณีคดีมาตรา 112 อาจจะมอง แนวทางดำเนินการในระยะยาวด้วยการมีคณะกรรมการถาวรที่ประกอบไปด้วย หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อคัดกรองและวินิจฉัยว่าควรดำเนินการฟ้องคดีนั้นๆ หรือไม่

กรณีคดีปิดสนามบิน คดีวางเพลิง และคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืน ก็ควรถือว่าเป็นคดี “ร้ายแรง” ไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การกระทำลักษณะนี้หวนคืนกลับมาในอนาคตหากมีการชุมนุม ทางการเมืองเกิดขึ้นอีก

ค) ตัวบุคคลผู้กระทำ

นักวิชาการทุกคนเห็นตรงกันว่า ควรนิรโทษกรรมให้กับประชาชนที่เป็น ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่เข้าหลักเกณฑ์ในการคัดกรองข้างต้นโดยทันที

แต่สำหรับแกนนำการชุมนุม นั้น กลุ่มนักวิชาการยังมีความเห็นที่แตกต่าง กันอยู่ โดยส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่ควรที่จะมีการนิรโทษกรรมแก่แกนนำหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวใดๆทั้งสิ้น เนื่องจาก ควรที่จะต้องรับผิดชอบสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การนำของตนเอง และเพื่อเป็นการ ลดความหวาดระแวงของสังคม ทางเลือกหนึ่งคือน่าจะให้บุคคลทั้งสองกลุ่มข้างต้น ลงชื่อแสดงเจตจำนงที่จะไม่รับประโยชน์ใดๆจากการออกกฎหมายนิรโทษกรรม

ในขณะที่บางส่วนมองว่าควรพิจารณาเป็นรายกรณีไป ไม่ควรเหมารวมว่าแกนนำทุกคนต่างเป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายทั้งหมด เนื่องจากแกนนำบางคนอาจเป็นคนที่คอยห้ามปรามในเหตุการณ์ ดังนั้น จึงควรที่ต้องค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์และการกระทำด้วย มิใช่ดูเพียงว่าเป็นแกนนำหรือไม่ หรือหากแกนนำที่มีส่วนในการสร้างความรุนแรงต่อทรัพย์สินเช่น การเผาสถานที่ ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์หรือสารภาพว่าใครเป็นคนสั่งการ มีการประชุมวางแผนกันอย่างไร ก็ควรที่จะใช้เป็นเหตุให้มีการนิรโทษกรรมได้

ประเด็นที่ 3: ควรใช้กลไกใดในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรม?

เมื่อพูดถึงกลไกที่ควรใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรมนั้น ทางกลุ่มนักวิชาการได้มีความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) ใช้กลไกปกติ

นักวิชาการส่วนหนึ่งเสนอให้ใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในกระบวนการยุติธรรมปกติ ไม่จำเป็นต้องตั้งกรรมการพิเศษ หากพบที่มีการกระทำผิดแต่วินิจฉัยได้ว่าเป็นการกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง ก็ให้ใช้กระบวนการขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายปกติที่เปิดช่องให้ ที่สำคัญคือ กระบวนการยุติธรรมปกตินี้จะต้องไม่ล่าช้า หรือไม่รวบรัดตัดตอนจนเกินไป

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ใช้ศาลปกติในการพิจารณานั้น ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าจะได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ หรือไม่ เนื่องจากมีบางฝ่ายที่อาจตั้งข้อสงสัยต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่

2) ใช้มาตรา 44

นักวิชาการบางส่วนเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการจัดการกับเรื่องนี้ เนื่องจากถือว่าเป็นกฎหมายที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและรวดเร็ว ไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนทางราชการที่ยุ่งยากและซับซ้อน โดยอาจเริ่มต้นแสดงความจริงใจและจริงใจที่จะสร้างความปรองดองด้วยการปล่อยนักโทษทางการเมืองในเบื้องต้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องปล่อยพร้อมกันทั้งหมดในทันที แต่อาจเริ่มต้นจากคดีที่ไม่ร้ายแรง หรือหากกังวลว่าจะถูกต่อต้านจากบางฝ่ายก็ให้เริ่มต้นจากการให้บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่ในขณะนี้ สามารถประกันตัวออกมาสู่คดีได้ ถ้าถัวการหลบหนีคดีก็สามารถมีมาตรการควบคุมนอกเรือนจำได้

เจตจำนงทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดทั้งหมด เนื่องจากการปรองดองจะทำได้ด้วยวิถีทางการเมือง ไม่ใช่ด้วยตัวบทกฎหมาย

3) ตั้งกลไกพิเศษเพื่อคัดกรองและพิจารณาคดีที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง

นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเสนอว่า หากเป็นกรณีที่ไม่เข้าข่ายได้รับการนิรโทษกรรมชัดเจนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็ให้คดีเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติไป แต่หากเป็นกรณีที่อาจจะเข้าข่ายต้องพิจารณา ก็ให้ตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่คัดกรองและพิจารณาคดี เช่น อาจอยู่ในรูปแบบของศาลพิเศษเฉพาะกิจ (tribunal) หรือคณะกรรมการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ เป็นต้น เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ไม่มีหน่วยงานใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนทุกฝ่ายที่จะสามารถรับหน้าที่ในการวินิจฉัยโดยปราศจากความระแวงและสงสัยต่อท่าทีในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจเอื้อประโยชน์หรืออคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและจำนวนของคณะกรรมการหรือผู้ที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ควรมีความเชื่อมโยงกับประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสัดส่วนและระดับอำนาจต่อรองที่สมดุลกัน ทั้งฝ่ายต่อต้านรัฐประหารและฝ่ายสนับสนุนรัฐประหาร ตลอดจนฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลต่างๆ ในอดีต คณะกรรมการชุดนี้จะต้องมีกรอบการทำงานและกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งไม่ควรเกินห้าปี

โดยหลักการแล้ว ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญสำหรับคณะกรรมการชุดนี้ คือ ความชอบธรรมทางการเมืองซึ่งที่มาและตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่จะต้องได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมโดยเฉพาะจากกลไกอำนาจหลักที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ความเป็นอิสระ ได้รับความคุ้มครองให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใดหรือไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรมหรือทำลายฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ ควรเน้นหนักไปที่การค้นหาความจริง มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกเอกสารจากผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากราชการได้เต็มที่ พิจารณาคัดกรองคดีที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองที่เข้าข่ายได้รับการนิรโทษกรรมตามหลักเกณฑ์ที่สังคมเห็นชอบร่วมกัน มีการจัดเวทีประชาชน

เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับทุกความคิดเห็นเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของสังคม โดยผลการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนี้ กลุ่มนักวิชาการมีความเห็นออกเป็นสองทาง ด้านหนึ่งมองว่าไม่ควรมีผู้ที่มีภาพปรากฏชัดเจนในทางสาธารณะว่ามีความฝักใฝ่ทางการเมืองต่อข้างใดข้างหนึ่ง หากแต่ควรเป็นนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี รวมทั้งได้รับการยอมรับจากสังคม ในขณะที่อีกด้านหนึ่งมองว่า ควรมีผู้แทนจากเครือข่ายภาคประชาชนและพรรคการเมืองที่มีบทบาทในช่วงเวลาของเหตุการณ์ความขัดแย้งด้วย นอกจากนี้แล้วยังควรมีตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อดีตคณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้อง ฝ่ายตุลาการ รวมไปถึงผู้แทนจากคณะทำงานหรือผู้ที่จัดทำรายงานผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องความสูญเสียจากการความรุนแรงทางการเมืองและการสร้างความปรองดองในช่วงเวลาที่ผ่านมาด้วย

ในส่วนของกระบวนการในการคัดเลือกกรรมการชุดนี้นั้น ควรเปิดโอกาสให้สังคมได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยบางส่วนเห็นว่า ควรมีคณะกรรมการเริ่มต้นที่มาจากหลายภาคส่วนซึ่งเสนอตัวแทนเข้ามา เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการที่เห็นร่วมกัน ไม่ควรที่จะให้รัฐบาลหรือคู่ขัดแย้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นคนตั้ง แต่ต้องให้สังคมร่วมกันตั้ง หรืออีกแนวทางหนึ่งที่จะสามารถใช้เป็นกระบวนการตั้งต้นในการคัดเลือกได้ คือ การนำรายชื่อนักวิชาการทางสังคมศาสตร์และนิติศาสตร์ของประเทศมาเรียงกัน ซึ่งอาจจะมีประมาณหนึ่งพันชื่อ จากนั้นให้สุ่มเลือกมา 100 คน โดยใน 100 คนนี้ให้เลือกกันเองเหลือ 30 คน เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกคณะกรรมการต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ควรมีคณะทำงานย่อยที่ประกอบไปด้วย

- 1) คณะทำงานทางวิชาการเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเหตุการณ์ความขัดแย้งในภาพรวมโดยนักวิชาการที่เข้าใจปัญหาและได้รับการยอมรับ
- 2) คณะทำงานค้นหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง และ
- 3) คณะทำงานคัดกรองเหตุการณ์เพื่อความเป็นธรรม โดยจะพิจารณาว่าจะมีการลงโทษหรือนิรโทษกรรมหรือไม่อย่างไร มีมาตรการในการเยียวยาทั้งในรูปของตัวเงินและมิใช่ตัวเงินอย่างไร ซึ่งจะนำผลของคณะทำงานสองชุดข้างต้นมาประมวลและพิจารณาด้วย

2 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรองดอง ที่มีการนำเสนอก่อน 22 พฤษภาคม 2557

ก่อน 22 พฤษภาคม 2557 นั้น ได้เคยมีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองหลายฉบับ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองในต่างประเทศจะบัญญัติถึงกระบวนการ 5 ประการเพื่อสร้างความปรองดอง ได้แก่ การค้นหาความจริง การเยียวยาผู้เสียหาย การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การนิรโทษกรรม และการจัดการกับความทรงจำซึ่งรวมถึงการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างความปรองดองให้ยั่งยืน ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 แต่ร่างกฎหมายทั้งหมดที่เคยมีการเสนอในประเทศไทยนี้ มักจะเน้นไปที่การค้นหาความจริง การเยียวยาผู้เสียหาย และการนิรโทษกรรม

ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองที่นำมาเปรียบเทียบในส่วนนี้ได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้เสนอ
- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนายสามารถ แก้วมีชัย เป็นผู้เสนอ
- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนายนิยม วรปัญญา เป็นผู้เสนอ
- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ เป็นผู้เสนอ
- ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ซึ่งนายวรชัย เหมะ เป็นผู้เสนอ
- ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช ซึ่งคณะนิติราษฎร์ เป็นผู้เสนอ

- ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมทางการเมืองของประชาชน ระหว่างวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ซึ่ง คณะกรรมการอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ หรือ คอ. นธ. เป็นผู้เสนอ
- ร่างพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุด และผู้ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีอาญาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. เป็นผู้เสนอ

ตารางเปรียบเทียบร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองในประเทศไทย

| ประเด็น ร่างกฎหมาย | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย | หมายเหตุ |
|---|---------------------------------------|--|--|----------|
| ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้เสนอ | ไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการ | กำหนดให้มีการนิรโทษกรรมดังนี้ - นิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดและเจ้าหน้าที่ที่ปราบปราม โดยจะต้องเกี่ยวข้องกับ การชุมนุมทางการเมือง หรือการแสดงออกทางการเมืองในช่วง 15 กันยายน – 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 - นิรโทษกรรมให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามคำสั่งคณะปฏิรูปฯ พ.ศ. 2549 หักุดพ้นจากการเป็นผู้ถูกกล่าวหา | ไม่ได้กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การเยียวยา แต่กำหนดให้การนิรโทษกรรมไม่เป็น การตัดสิทธิบุคคลที่ไม่ใช่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องเรียกผู้เสียหาย ครอบคลุมใช้ทางแพ่ง | |
| | | นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้ยกเลิกการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยยุบพรรค | | |

| ประเด็น ร่างกฎหมาย | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย | หมายเหตุ |
|--|---|---|--|----------|
| <p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนายสามารถ แก้วมีชัย เป็นผู้เสนอ</p> | <p>ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ</p> | <p>- นรโทษกรรมให้แก่การชุมนุมทางการเมืองในช่วงวันที่ 15 กันยายน 2548 – 10 พฤษภาคม 2554 โดยจะต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการชุมนุมทางการเมือง หรือการแสดงออกทางการเมือง รวมถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันหรือปราบปรามด้วย และคดีที่อยู่ในระยะระหว่างการสอบสวนก็ให้ระงับ</p> <p>- นรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบตามคำสั่งคณะปฏิรูปฯ พ.ศ. 2549 หลุดพ้นจากการเป็นผู้ถูกกล่าวหา</p> <p>นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้ยกเลิกการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยยุบพรรค</p> | <p>ไม่ได้กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การเยียวยา แต่กำหนดให้การนิรโทษกรรมไม่เป็น การตัดสิทธิบุคคลที่ไม่ใช่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องเรียกผู้ทำ ความเสียหาย</p> <p>รับผิดชอบใช้ทางแพ่ง</p> | |

| ประเด็น ร่างกฎหมาย | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับ ความเสียหาย | หมายเหตุ |
|---|---------------------------------------|--|------------------------------------|----------|
| <p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การสร้างความปลอดภัย แห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนาย นิยม วรรณปัญญา เป็นผู้เสนอ</p> | <p>ไม่มีข้อกำหนดการตั้งคณะกรรมการ</p> | <p>นิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในช่วง 19 กันยายน 2549 – วันที่ร่างพระราชบัญญัติ ใช้บังคับ หรือก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 ในความผิดดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกระทำการปฏิรูปการปกครองและการทำงาน ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปฯ - การชุมนุม หรือเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุม - การกระทำที่ถูกลอบสวนโดยคณะปฏิรูปฯ - การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการ ชุมนุม - รวมถึง ตั๋วการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนด้วย <p>นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้คืนสิทธิเลือกตั้ง เช่นกัน</p> | <p>ไม่มีข้อกำหนดใดไว้</p> | |

| ประเภท ร่างกฎหมาย | ประเด็น | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย | หมายเหตุ |
|--|----------------------------------|---|---|--------------------------------|----------|
| ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งนายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ เป็นผู้เสนอ | ไม่มีการบัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการ | กำหนดให้มีการนิรโทษกรรมแก่ บุคคลที่กระทำความผิดที่มีมูลเหตุหรือสืบเนื่องมาจากการเรียกร้อง หรือการแสดงออกทางการเมืองในช่วง 15 กันยายน 2548-10 พฤษภาคม 2554 - บุคคล หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกดำเนินคดีโดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ พ.ศ. 2549 โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตาม ให้ยกเว้นการก่อการร้าย และความผิดอาชิวิต นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสิ้นสุดลงด้วย | ไม่ได้กำหนดเรื่อง หลักเกณฑ์การเยียวยา แต่กำหนดให้การนิรโทษกรรมไม่เป็นการตัดสิทธิบุคคล ที่ไม่ใช่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ก่อนความเสียหาย รับผิดชอบใช้ทางแพ่ง | | |
| ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ซึ่งนายวรชัย เหมะ เป็นผู้เสนอ | ไม่มีการบัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการ | มีการกำหนดให้นิรโทษกรรมให้แก่ - การกระทำใดๆของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองหรือการแสดงออกทางการเมือง หรือบุคคลที่ไม่ได้ร่วมการชุมนุม แต่การกระทำนั้นมิมูลเหตุเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยจำกัดแต่ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549-10 พฤษภาคม 2554 | ไม่ได้กำหนดเรื่อง หลักเกณฑ์การเยียวยา แต่กำหนดให้การนิรโทษกรรมไม่เป็นการตัดสิทธิบุคคลที่ไม่ใช่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ก่อนความเสียหาย รับผิดชอบใช้ทางแพ่ง | | |

| ประเภท ร่างกฎหมาย | ประเด็น | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย | หมายเหตุ |
|---|---|--|-----------------------|--|----------|
| <p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช ซึ่งคณะนิติราษฎร์ เป็นผู้เสนอ</p> | <p>กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดความชัดเจน 5 คน มาจากการคัดเลือกโดยคณะรัฐมนตรี 1 คน มาจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2 คน โดยต้องเป็นพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาลฝ่ายละ 1 คน เป็นผู้พิพากษาหรืออดีตนายกฯ ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา 1 คน และเป็นผู้พิพากษาหรืออดีตนายกฯ เป็นพนักงานอัยการหรืออดีตพนักงานอัยการได้รับเลือกจากที่ประชุมรัฐสภา 1 คน และให้คณะกรรมการมีหน้าที่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิจัยนัยของการกระทำความคิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง - วิจัยนัยว่าการกระทำใดจะได้รับการนิรโทษกรรม | <p>กำหนดให้มีการนิรโทษกรรมให้แก่ - นิรโทษกรรมให้แก่การกระทำของบุคคลที่เป็นความผิดตามพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และการกระทำของผู้ที่เดินขบวนและชุมนุมประท้วงในเขตที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - นิรโทษกรรมให้แก่บุคคลที่ร่วมเดินขบวนชุมนุมหรือของบุคคลที่ไม่ได้ร่วมเดินขบวนและชุมนุมประท้วงทางการเมือง แต่การกระทำนั้นมิมูลเหตุเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมือง <p>อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าไม่มี การนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การสลายการชุมนุม</p> | <p>ไม่ได้กำหนดไว้</p> | <p>กำหนดให้รัฐสภามีสิทธิขาดในการตีความบทบัญญัติในหมวดนี้</p> | |

| ประเด็น ร่างกฎหมาย | การจัดตั้งคณะกรรมการ | การนิรโทษกรรม | การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย | หมายเหตุ |
|--|------------------------|---|---|----------|
| <p>ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมทางการเมืองของประชาชนระหว่างวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ซึ่ง คณะกรรมการอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ หรือ คอ. นธ. เป็นผู้เสนอ</p> | <p>ไม่มีกรกำหนดไว้</p> | <p>นิรโทษกรรมให้การชุมนุมทางการเมือง หรือ การแสดงออกทางการเมืองตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549-10 พฤษภาคม 2554 แต่ไม่รวมผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจสั่งให้มีการเคลื่อนไหว และไม่รวมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปราม</p> | <p>ไม่ได้กำหนดเรื่อง หลักเกณฑ์การเยียวยา แต่กำหนดให้การนิรโทษกรรมไม่เป็นการตัดสิทธิบุคคลที่ไม่ใช่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ครอบคลุมใช้ทางแพ่ง</p> | |
| <p>ร่างพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุด และผู้ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีอาญานี้เนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองทางการเมืองตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. เป็นผู้เสนอ</p> | <p>ไม่มีกรกำหนดไว้</p> | <p>ให้นิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญานี้เนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ 1 มกราคม 2550-31 ธันวาคม 2554 ไม่ว่าจะอยู่ในระหว่าง การพิจารณาคดีหรือระหว่างการรับโทษ</p> | <p>ไม่ได้กำหนดไว้</p> | |

3 ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ซึ่งเป็นข้อเสนอในรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง: กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ

จากการที่ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดองในต่างประเทศซึ่งเคยประสบเหตุการณ์ความขัดแย้งอันนำไปสู่ความรุนแรงและมีการดำเนินการเพื่อสร้างความปรองดองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแล้ว คณะผู้วิจัยก็ได้จัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความปรองดองซึ่งใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ.” โดยข้อเสนอดังกล่าวจะกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา “คดีอาญาที่มีแรงจูงใจทางการเมือง” เพื่อนำไปสู่การขอพระราชทานอภัยโทษ ให้ข้อเสนอแนะเรื่องการเยียวยา ดำเนินการประสานงานเพื่อสร้างสถานะที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ และยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานมาให้ข้อมูล หรือส่งพยานหลักฐานได้ โดยข้อเสนอดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

นิยาม

- 1) “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- 2) “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- 3) “สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- 4) “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- 5) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ หมายถึง กระบวนการลดความแตกแยกและฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังการเมืองและประชาชนในชาติที่มี

ความคิดความเชื่อแตกต่างขัดแย้งกันเป็นฝักฝ่ายจนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งด้วยสันติวิธี สามารถอยู่ร่วมกันได้บนพื้นฐานของการเคารพความหลากหลาย และป้องกันมิให้ความขัดแย้งที่ถือเป็นการปกติในสังคมประชาธิปไตย ขยายตัวไปสู่ความรุนแรงซ้ำอีกในอนาคต

ทั้งนี้ กระบวนการทำงานดังกล่าวจะครอบคลุมถึงการวิเคราะห์มุมมองต่อเหตุแห่งความขัดแย้งและแนวทางแก้ไข การรวบรวมและเปิดเผยข้อเท็จจริง การอำนวยความสะดวกธรรมและการอภิโหม การฟื้นฟูเยียวยา และการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกัน

หมวด 1 คณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ

1. องค์ประกอบ

- 1.1 ให้มีคณะกรรมการ ประกอบไปด้วย กรรมการจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นฝักฝ่ายทางการเมืองหรือความขัดแย้งจำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคน และผู้ซึ่งเป็นผู้นำความขัดแย้งจำนวนไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย
- 1.2 กรรมการจะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาจำนวนห้าคน และกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลาจำนวนไม่เกินสิบคน ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ
- 1.3 กรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยกระทำการใดๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสนับสนุนหรือต่อต้านบุคคล กลุ่มบุคคล หรือแนวคิดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง และเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านใดด้านหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - (1) การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี
 - (2) กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

- (3) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
 - (4) การฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง
 - (5) ด้านอื่นๆที่คณะกรรมการสรรหาเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ
- 1.4 กรรมการในส่วนของผู้นำความขัดแย้งต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทชี้้นำทางความคิดต่อมวลชนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีความขัดแย้งกัน และเป็นที่ยอมรับและยอมรับโดยทั่วไปของกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อสอดคล้องกัน
- 1.5 กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
 - (3) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 - (4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (5) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - (6) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
 - (8) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- 1.6 กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษ ดังต่อไปนี้
- (1) มีความเข้าใจในบริบทที่ซับซ้อนของสถานการณ์ความขัดแย้ง
 - (2) มีทัศนคติเปิดกว้าง เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และพร้อมที่จะทำงานร่วมกับทุกฝ่าย
 - (3) ได้รับความยอมรับเชื่อถือจากสังคมโดยรวม
- 1.7 กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงหลักการพื้นฐานดังนี้
- (1) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง

- (2) หลักการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างครบถ้วนรอบด้าน
 - (3) หลักการเคารพความแตกต่างหลากหลายทางความคิด
 - (4) หลักผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน
กรรมการต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึง
การปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่
- 1.8 กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาต้องไม่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นในลักษณะที่ต้องทำงานเป็นการประจำ
- 1.9 กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง
- 1.10 กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ
- (1) ตาย
 - (2) ลาออก
 - (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 1.1.5
 - (4) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อ 1.1.7 และ 1.1.8
 - (5) พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้ถอดถอน

2. อำนาจหน้าที่

2.1 อำนาจ

- 2.1.1 เรียกข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐวิสาหกิจ และบุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ หรือเรียกเอกสารหรือวัตถุใดที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ
- 2.1.2 จัดการประชุม สัมมนา เวทีสาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- 2.1.3 ขอบุคคลให้มาสนับสนุนการดำเนินงาน
- 2.1.4 แต่งตั้งคณะทำงาน มอบหมายหรือจ้างองค์กร คณะบุคคล หรือบุคคลให้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2.2 หน้าที่

- 2.2.1 ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อหาสาเหตุแห่งความขัดแย้ง ความเสียหายที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขต่อ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา ทั้งนี้ โดยพิจารณารายงานหรือ ผลการศึกษาที่องค์กรต่างๆ จัดทำขึ้น ทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ
- 2.2.2 เสริมสร้าง ดำเนินการ และประสานงานให้เกิดสถานะที่ เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์และปรองดองใน หมู่ประชาชนทั้งประเทศ ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และ ใช้กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน และสร้าง เครือข่ายในการสร้างความปรองดองในภาคส่วนต่างๆ ให้มี กระบวนการสร้างความปรองดองเกิดขึ้น
- 2.2.3 เป็นคนกลางในการประสานระหว่างผู้นำความขัดแย้ง ทุกกลุ่มเพื่อลดหรือยุติความขัดแย้งระหว่างกัน
- 2.2.4 รวบรวมข้อเท็จจริงและทำรายงานเกี่ยวกับความขัดแย้ง การละเมิดกฎหมาย การละเมิดสิทธิมนุษยชน และผู้ที่ เกี่ยวข้องที่ เป็นผู้กระทำ ทั้งนี้ การจะเปิดเผยชื่อผู้ที่ เกี่ยวข้องหรือข้อมูลอื่นใดที่ทำให้ทราบได้ว่าเป็นผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อ 3.2
- 2.2.5 ให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและครอบครัว รวมทั้งฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจิตใจของผู้ได้รับ ผลกระทบ
- 2.2.6 เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากอภัยโทษแก่บุคคล ซึ่งให้ความจริงอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การดำเนินงาน และผู้กระทำซึ่งได้แสดงความสำนึกผิดต่อคณะกรรมการ แล้ว
- 2.2.7 ให้การศึกษาและเรียนรู้แก่สาธารณชนเพื่อให้ตระหนักถึง ผลของความรุนแรง ความเกลียดชัง รวมทั้งความจำเป็น และประโยชน์ของการใช้สันติวิธีแก้ปัญหาความรุนแรง

ตลอดจนสร้างเครื่องเตือนใจให้สังคมรำลึกถึงผลร้ายและความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อจะร่วมกันป้องกันมิให้เกิดเหตุดังกล่าวอีก

- 2.2.8 ส่งเสริมและเสนอแนะการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมโดยเคารพความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม และเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อการดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยเพื่อเสนอต่อรัฐสภา
- 2.2.9 รายงานความคืบหน้าในการดำเนินงานและเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างความปรองดองต่อนายกรัฐมนตรีเป็นระยะ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม
- 2.2.10 จัดทำรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่สู่สาธารณชนในวงกว้าง ทุก 6 เดือน
- 2.2.11 จัดทำรายงานการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติฉบับสมบูรณ์ ซึ่งครอบคลุมลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้ง สาเหตุแห่งความขัดแย้ง ข้อเท็จจริงในส่วนของกรณีศึกษาและการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะทั้งในด้านการสร้างความปรองดองและการป้องกันมิให้เกิดความสูญเสียขึ้นอีกในอนาคต โดยเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่สู่สาธารณชนในวงกว้าง

หมวด 2 คณะกรรมการสสช

1. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย
 - (1) ประธานรัฐสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งระหว่าง พ.ศ.2544-2557 (นายอุทัย พิมพ์ใจชน – นายโกศล พลกุล – นายยงยุทธ ดิยะไพรัช – นายชัย ชิดชอบ – นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์)

- (2) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งระหว่าง พ.ศ. 2544-2557 (นายชวน หลีกภัย – นายบัญญัติ บรรทัดฐาน – นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
 - (3) ผู้แทนศูนย์สันติศึกษาหรือเทียบเท่าในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งสอนในสาขาวิชาสันติศึกษาหรือการจัดการความขัดแย้ง โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน
 - (4) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านการสร้างความสมานฉันท์ ด้านการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ด้านสันติวิธี และด้านสิทธิมนุษยชน โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน
ทั้งนี้องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ประจักษ์ในรอบสองปีที่ผ่านมา และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด
2. ในการคัดเลือกกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามข้อ 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5 โดยใช้หลักฉันทามติในการคัดเลือก
 3. ในการคัดเลือกคณะกรรมการในส่วนของผู้นำความขัดแย้ง ให้กรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ซึ่งต้องเป็นบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามข้อ 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5 โดยใช้หลักฉันทามติในการคัดเลือก
 4. เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง
 5. ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ พร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติให้เห็นว่าเป็น

บุคคลที่มีความเหมาะสม และความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อประธาน
รัฐสภาเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง

6. บุคคลผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการ จะต้องได้รับการเสนอชื่อ
ผ่านทางใดทางหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) องค์กรที่เป็นนิติบุคคล

(2) พรรคการเมือง

(3) กลุ่มการเมือง

(4) กรรมการสรรหา

หมวด 3 การเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ

1. การวิเคราะห์มุมมองต่อเหตุแห่งความขัดแย้งและแนวทางแก้ไข

1.1 จัดทำเอกสารที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงสาเหตุแห่งความขัดแย้งรุนแรง
ของประเทศที่เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ความเสียหายที่เกิดขึ้น
และข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข โดยพิจารณารายงานหรือ
ผลการศึกษาที่องค์กรต่างๆจัดทำขึ้น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
และให้บุคคลต่างๆ จากทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมแสดงความ
ความคิดเห็น เพื่อให้ครอบคลุมทุกมุมมองและได้ข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับ
จากสังคม

2. การรวบรวมและเปิดเผยข้อเท็จจริง

2.1 รวบรวมข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงแรงจูงใจเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย
การละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องที่เป็นผู้กระทำการ
ดังกล่าวในเหตุการณ์รุนแรงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งรุนแรงตั้งแต่
พ.ศ.2548

2.2 เปิดเผยฝ่ายผู้กระทำและแรงจูงใจต่อการละเมิดกฎหมายและสิทธิ
มนุษยชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในสังคมต่อเหตุการณ์ และ
นำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสรุปทเรียนในการป้องกันมิให้ประเทศชาติ
ต้องประสบกับวิกฤตการณ์เช่นนี้อีก

2.3 เปิดเผยชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการละเมิดกฎหมายและสิทธิมนุษยชนที่ทำให้ทราบได้ว่าเป็นผู้ใด เมื่อครบระยะเวลาสี่สิบปีนับแต่วันที่จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงฉบับสมบูรณ์เสร็จ (ระยะเวลาตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540)

2.4 จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคล พยาน หรือผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนที่ให้ข้อมูลข่าวสาร หรือมอบวัตถุพยานไว้ให้กับคณะกรรมการ

3. การอำนวยความสะดวกและการอภิโหม

3.1 กำหนด “หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีอาญาที่มีแรงจูงใจทางการเมือง” และ “หลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษ” โดยมีกระบวนการหารือเพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันของคณะกรรมการฯ นักวิชาการ และผู้แทนจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.2 แยกประเภทคดีจากมูลเหตุแห่งการกระทำผิด ออกเป็นสามประเภทคือ 1) ความผิดอาญาโดยเนื้อแท้ 2) ความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมือง หรือ 3) ความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมืองแต่มีฐานความผิดอื่นประกอบ เพื่อประกอบการพิจารณาใช้กระบวนการยุติธรรมในรูปแบบปกติที่เหมาะสมกับประเภทความผิดนั้นๆ ซึ่งอาจรวมถึงการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าไม่ควรสั่งฟ้องหรืออุทธรณ์หรือควรถอนฟ้องหรือถอนคำร้องคดีอาญาที่มีแรงจูงใจทางการเมืองตามนิยามที่กำหนดในข้อ 3.3.1 ทั้งนี้ ในกรณีเป็นความผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำต่อประชาชน ให้ใช้กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน และกรณีเป็นความผิดระหว่างประชาชนต่อประชาชน ให้ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

3.3 โดยทั่วไป ให้ใช้กระบวนการยุติธรรมโดยปกติก่อน แต่หากจำเป็นอาจเสนอให้มีกฎหมายพิเศษโดยคำนึงถึงข้อ 3.3.1 และ 3.3.2 แต่จะไม่เกี่ยวข้องกับคดีทุจริตประพฤตมิชอบ

3.4 ในส่วนของการอภัยโทษ ให้ผู้ต้องคำพิพากษาที่คิดถึงที่สุด มีสิทธิยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษผ่าน

คณะกรรมการได้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องเข้าสู่กระบวนการขอพระราชทานอภัยโทษและยื่นเอกสารหลักฐานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะต้องให้ความจริงของเหตุการณ์รุนแรงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ.2548 อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การดำเนินงานของคณะกรรมการ และแสดงความสำนึกผิดต่อการกระทำของตน

4. การเยียวยาฟื้นฟู

4.1 สำรวจปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการเยียวยาของผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย ซึ่งหมายถึง ญาติผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บและพิการทางกาย ผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย และผู้ที่ได้รับผลกระทบทางคดีอันเกี่ยวเนื่องมาจากเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2548

4.2 โดยการพบปะเยี่ยมเยียนเป็นรายบุคคล การจัดเวทีรับฟังตามภูมิภาค และการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานและรวบรวมข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายจากเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2548” เพื่อให้ได้ข้อมูลจากทุกฝ่ายที่ครบถ้วนและเป็นระบบ

4.3 จัดทำ “ฐานข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายจากเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2548” ซึ่งรวมถึงสถานะของการได้รับการเยียวยาและอำนวยความสะดวก

4.4 กำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักสากล ทั้งในแง่ของเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดถือว่าเข้าข่ายได้รับการเยียวยาในส่วนตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน และในแง่ของรูปแบบและรายละเอียดของการเยียวยา

4.5 เยียวยาฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและฟื้นฟูสภาพจิตใจรวมถึงคุณภาพชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีบนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียม โดยมีมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูทั้งในส่วนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน อาทิ การบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การช่วยเหลือหาอาชีพให้คนพิการ ทูพพลภาพหรือผู้ที่สูญเสียหัวหน้าครอบครัว

การดูแลการศึกษาแก่ลูกกำพร้า การช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ การให้คำแนะนำด้านกฎหมาย การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ครอบครัวของจำเลยที่ไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การให้ความเป็นธรรมในติดตามและเร่งรัดความคืบหน้าด้านคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองของทุกฝ่าย โอกาสในการรับรู้ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ เป็นต้น

5. การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกัน

- 5.1 ติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานการณ์ของความขัดแย้งและความปรองดอง รวมถึงแจ้งเตือนแนวโน้มที่อาจจะเกิดความรุนแรงต่อสาธารณะ โดยมีกลไกและตัวชี้วัดที่ชัดเจน
- 5.2 พัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สังคม องค์กร และสถาบันที่ขัดแย้งกัน โดยการจัดการกระบวนการให้มีการรับฟังและแลกเปลี่ยนมุมมองกันอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกิจกรรมส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ขัดแย้งโดยคำนึงถึงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม
- 5.3 สื่อสารกับสังคมเพื่อส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนต่อการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยกำหนดเนื้อหาสาระและวิธีการที่มีพลังในการสื่อสาร
- 5.4 สร้างเครื่องเตือนใจให้สังคมได้เรียนรู้เรื่องราวของความขัดแย้งและรำลึกถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้น เพื่อจะร่วมกันป้องกันมิให้เกิดเหตุดังกล่าวอีกในอนาคต โดยการสร้างเครื่องเตือนใจดังกล่าวนี้ถือเป็นการจัดการความทรงจำร่วมกันของคนในชาติ
- 5.5 เสนอแนะการปฏิรูปโครงสร้างหรือองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมหรือมาตรการที่จะป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงขึ้นซ้ำอีก และรวมไปถึงการสร้างสังคมสันติสุขที่เป็นธรรมและยั่งยืนในอนาคต

หมวด 4 สำนักงานคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดอง แห่งชาติ

1. ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

2. ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของคณะกรรมการและคณะทำงาน
- (2) จัดตั้งกลไกระดับจังหวัดเพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการและคณะทำงาน
- (3) จัดทำข้อเสนอหรือความเห็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
- (4) จัดทำแผนดำเนินงานประจำปีเพื่อขอรับงบประมาณจากรัฐสภาและองค์กรภายนอก
- (5) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

3. ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

4. ให้ประธานกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการ

5. สำนักงานมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนดำเนินงานที่คณะกรรมการกำหนด

(2) งบประมาณจากแหล่งอื่นที่มีใช้รัฐบาล

6. เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงาน คณะกรรมการอาจขอให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐส่งให้ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานได้เมื่อข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นยินยอม โดยจะให้ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา บางเวลา หรือนอกเวลาก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้ถือว่าข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

หมวด 5 บทกำหนดให้หน่วยงานรัฐให้ความร่วมมือ

1. ให้คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และหน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงาน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานเลขานุการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

(จากมาตรา 13-16 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554)

1. กรรมการหรือบุคลากรของสำนักงานผู้ใดเปิดเผยชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายและสิทธิมนุษยชนที่ทำให้ทราบได้ว่าเป็นผู้ใดก่อนครบระยะเวลาสี่สิบปีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 3.2.3 โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
2. ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย
3. ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- เมื่อมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการามีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

บทเฉพาะกาล

- ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เลขาธิการจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้

4 ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้น เมื่อคณะผู้วิจัยได้มีการเสนอข้อเสนอดังกล่าวต่อคณะทำงานประเด็นกฎหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการสร้างสังคมสันติสุข ในคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งก็ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปรองดอง คือ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติ 34 มาตรา ซึ่งเป็นการกำหนดเรื่องการอำนวยความสะดวกโดยการจัดตั้งคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข” เพื่อให้มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้เสียหาย และมีการกำหนดให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีหน่วยงานธุรการของตนเอง ตลอดจนมีการกำหนดให้

หน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่จะต้องให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการฯ ในการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ภารกิจในการอำนวยความสะดวกสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้และถ้าหากหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือ ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุขฯ มีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

4.1 คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข

ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข โดยกำหนดให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 14 คน และเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดด้วยว่ากรรมการ 9 คนจะต้องเป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนกรรมการอีก 5 คนนั้นเป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลา¹ และให้ประธานกรรมการฯ และกรรมการฯ มีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้แต่จะต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน² นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังกำหนด (1.1.1) คุณลักษณะของประธานและกรรมการ โดยกำหนดให้เงื่อนไขในการเป็นผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ (1.1.2) กระบวนการสรรหากรรมการ (1.1.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตลอดจน (1.1.4) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ดังนี้

4.1.1 คุณลักษณะของประธานและกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านใดด้านหนึ่งต่อไปนี้ คือ สันติวิธี สิทธิมนุษยชน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การฟื้นฟูเหยี่ยวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง และด้านอื่นๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ³ นอกจากนี้

¹ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. มาตรา 5 วรรคแรก

² มาตรา 9

³ มาตรา 5 วรรค 3

ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และผู้ที่จะเป็นกรรมการจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม⁴ ดังนี้

(1) ลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง: กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และจะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 3 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

(2) ลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด: ได้แก่ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เนื่องจากทุจริต หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้จะเป็นการรองลงอาญา เว้นแต่เป็นการกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ ไม่ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลเนื่องจากต้องคำพิพากษาให้จำคุก และจะต้องไม่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง และไม่อยู่ในระหว่างถูกกล่าวหาหรือถูกดำเนินคดีที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง และต้องไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(3) ลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวกับความสามารถของบุคคล: คือ จะต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และจะต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

4.1.2 กระบวนการสรรหากรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สรรหากรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข โดยให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น 11 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการสรรหาจากการแต่งตั้งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้กรรมการมาจากกรรมการแต่งตั้งของหน่วยงานต่อไปนี้อย่างละ 1 คน ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครอง องค์การอัยการ ผู้ตรวจการ

⁴ มาตรา 7

แผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า และที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาจะต้องคัดเลือกผู้ที่ได้รับเสนอชื่อจากที่มาต่างๆ ดังนี้

(1) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนด หรือ จากพรรคการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยทั้งองค์กรและพรรคการเมืองสามารถเสนอชื่อได้แห่งละ 1 คน⁵

(2) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานกรรมการสรรหา หรือกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาจะต้องดำเนินการสรรหาให้ได้ผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการแต่ละประเภท (กรรมการที่ทำงานเต็มเวลา และไม่เต็มเวลา) เพื่อเสนอชื่อต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคัดเลือกผู้ที่จะได้เป็นกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุขด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁶

4.1.3 การดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดหลักการในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักการดังต่อไปนี้⁷ คือ

- หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง
- หลักการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างครบถ้วนรอบด้าน
- หลักการเคารพความแตกต่างหลากหลายทางความคิด
- หลักผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชน

⁵ มาตรา 6
⁶ มาตรา 8
⁷ มาตรา 15

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกและการเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นหาความจริง⁸: ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเกี่ยวเนื่องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชน โดยจะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้เสียหาย ผู้ถูกดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยคณะกรรมการฯ สามารถออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจและบุคคลที่เห็นสมควรมาให้ข้อมูล หรือออกคำสั่งเรียกให้บุคคลหรือหน่วยงานส่งสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวนในคดีอาญา พยานหลักฐาน ไม่ว่าจะเป็เนเอกสารหรือวัตถุมาให้คณะกรรมการได้ โดยผู้ใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการในกรณีนี้ จะต้องมีโทษทางอาญา และถ้าหากเป็นข้าราชการ ก็ให้ถือว่ามิโทษทางวินัยด้วย⁹

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกคดีอาญาออกเป็นความผิดอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง และความผิดอาญาอื่น แต่ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการฯ จะกำหนดอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ ร่างกฎหมายได้กำหนดกรอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะอะไรคือความผิดทางการเมืองที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองโดยกำหนดนิยามคำว่า “มูลเหตุจูงใจทางการเมือง” ไว้ให้หมายถึง “สาเหตุของการกระทำความผิดอาญาที่สืบเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการแสดงออกในทางการเมืองหรือมีเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งได้กระทำตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2548 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557¹⁰” อีกทั้งยังบัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิด ความได้สัดส่วนของการกระทำ รวมถึงผลกระทบต่อชาติและประชาชน

นอกจากจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้คณะกรรมการฯ จะต้องกำหนดมาตรการในการอำนวยความสะดวก

⁸ มาตรา 17

⁹ มาตรา 26 และมาตรา 27

¹⁰ มาตรา 3

ที่จะใช้กับผู้ถูกดำเนินคดีแต่ละรายตามเหตุผลที่เหมาะสมกับการกระทำและความผิดด้วย และคณะกรรมการฯ จะต้องเสนอข้อมูลในการจำแนกคดีตลอดจนความเห็นในการใช้มาตรการในการอำนวยความสะดวกหรือการให้แก่งานอัยการหรือศาลที่พิจารณาคดีอยู่ โดยการเสนอข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีความเห็นของผู้เสียหายและผู้ถูกดำเนินคดีประกอบอยู่ด้วย

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเยียวยา¹¹: ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องสำรวจปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการ การเยียวยา และสถานะของการเยียวยาของผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย รวมถึงทนายผู้เสียหาย ผู้บาดเจ็บ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ตลอดจนผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายและผู้ถูกดำเนินคดี จากนั้น คณะกรรมการฯ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ จะต้องจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสำหรับความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและฟื้นฟูสภาพจิตใจให้แก่ผู้เสียหายด้วย ตลอดจนจัดทำข้อเสนอในการให้ความช่วยเหลือทางแพ่งแก่ผู้ได้รับผลกระทบและผู้เสียหายด้วย

4.1.4 การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคมสันติสุข

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการฯ เมื่อครบวาระแล้ว กรรมการฯ ก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้ถ้าหากตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือสมาชิกวุฒิสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ มีมติถอดถอนกรรมการฯ ออกจากตำแหน่ง¹²

4.2 หน่วยธุรการของคณะกรรมการ

การกำหนดเรื่องหน่วยธุรการหรือสำนักงานของคณะกรรมการนั้นถือว่ามีส่วนสำคัญต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการ กล่าวคือ ถ้าหากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระก็จะส่งผลให้การดำเนินงานของกรรมการมี

¹¹ มาตรา 21

¹² มาตรา 12

ความเป็นอิสระมากกว่าการกำหนดให้คณะกรรมการไม่มีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากให้คณะกรรมการเป็นผู้เลือกบุคคลในหน่วยธุรการหรือสำนักงานเอง ก็จะทำให้การประสานงานและการทำงานของคณะกรรมการกับหน่วยธุรการหรือสำนักงานมีความราบรื่นมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการ งานวิชาการ งานประชุม งานประชาสัมพันธ์ และงานเลขานุการของคณะกรรมการ ติดตามสถานการณ์ ประสานงาน และปฏิบัติตามหน้าที่อื่นๆ ที่คณะกรรมการ มอบหมาย¹³ นอกจากนี้ เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการราบรื่น ร่างกฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการอาจขอให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐส่งข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างมาปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการร้องขอได้¹⁴

4.3 การดำเนินคดีที่ผู้กระทำความผิดมีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเภทคดีอาญาและมาตรการที่ใช้สำหรับคดีอาญาแต่ละประเภทแล้ว ก็ให้เสนอข้อมูลดังกล่าวต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการเสนอข้อมูลต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้พิจารณามาตรการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และให้ถือเอาการจำแนกคดีและความเห็นในการใช้มาตรการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่เหมาะสมกับเหตุผลและเงื่อนไขนั้นเป็นเหตุที่อัยการสูงสุดจะใช้ดุลพินิจเพื่อมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้¹⁵ แต่ในกรณีที่มีการสั่งฟ้องก็ให้ศาลพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้กระทำความผิดมีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง ศาลอาจมีอำนาจดังต่อไปนี้ได้¹⁶

¹³ มาตรา 22

¹⁴ มาตรา 23

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

¹⁶ มาตรา 19

- พิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงอาญาไว้ก็ได้ แม้ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษจำคุกที่เกินกว่า 5 ปีก็ตาม
- ลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้
- กำหนดเงื่อนไขอื่นหรือระยะเวลาคุมประพฤติผู้กระทำความผิด

นอกจากนี้ ในกรณีที่คดีได้ถึงที่สุดก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับและเป็นคดีที่อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลจะลดโทษ รอการกำหนดโทษ หรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้จัดการ ผู้อนุบาล บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือสามีภรรยา พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการฯ ร้องขอ ก็ให้ศาลมีอำนาจกำหนดการลงโทษของผู้นั้นใหม่ได้ ส่วนกรณีที่เป็นความผิดอาญาอื่น (ไม่ใช่ความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง) ก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมที่ค้างอยู่ต่อไป¹⁷

5 เปรียบเทียบข้อเสนอของคณะผู้วิจัยและ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก เพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข

จากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งเป็นข้อเสนอของคณะผู้วิจัย และร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันในประการที่เห็นได้ชัด คือ ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. กำหนดกระบวนการในการสร้างความปรองดองไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่กระบวนการค้นหาความจริงซึ่งมีการกำหนดกระบวนการดำเนินการและหลักการเปิดเผยข้อเท็จจริงด้วย และยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกและการอภัยโทษ โดยส่วนที่สำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือ “คดีอาญาที่มี

¹⁷ มาตรา 20

แรงจูงใจทางการเมือง” และกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดหลักในการเยียวยาฟื้นฟูผู้ที่ได้รับความเสียหาย ตลอดจนการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกัน ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. นั้น จะเน้นที่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองเพื่อเข้าสู่กลไกในการพิจารณาที่ต่างจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติ และกำหนดแนวทางการเยียวยาไว้เป็นหลักเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้ คือ การกำหนดเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการมาดำเนินการดังกล่าว การแบ่งประเภทของคดีอาญา การอำนวยความสะดวกยุติธรรม และหลักในเรื่องการเยียวยา ดังนี้

| ร่างกฎหมาย ประเด็น | ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมสร้าง ความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. | ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก เพื่อสนับสนุน กระบวนการส่งเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. |
|---|--|--|
| <p>ที่มาและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ</p> | <p>กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระส่งเสริมสร้างความปลอดภัย แห่งชาติจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่ ทางการเมือง 11 คน และเป็นผู้นำความซื่อสัตย์ 4 คน โดยให้มีการ สรรหา ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสรรหาคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ: ให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งระหว่าง พ.ศ. 2544-2557 ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544-2557 ผู้แทนศูนย์สันติศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 2 คน และผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการ ไม่เป็นการแสวงหากำไร คัดเลือกกันเองให้เหลือ 2 คน - การสรรหาคณะกรรมการผู้นำความซื่อสัตย์: ให้มีคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้คัดเลือก <p>ส่วนอำนาจหน้าที่นั้น ที่สำคัญ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิเคราะห์หาสาเหตุของความซื่อสัตย์ ค้นหาความจริง - เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิด บางประเภท - เสนอแนะเรื่องการปฏิรูปสังคมเพื่อความสามานฉันท์ - ให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและครอบครัว - ให้การศึกษาเรียนรู้เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความรุนแรง <p>- จัดทำรายงานความคืบหน้าและเสนอแนะแนวทางการสร้าง ความปรองดอง</p> | <p>กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสังคม สันติสุขจำนวน 15 คน โดยให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้ง และกรรมการ สรรหา ประกอบด้วยตัวแทนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครอง องค์การ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบัน พระปกเกล้า ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และผู้ที่ได้รับ การคัดเลือก ต่อมาจากการเสนอของกรมการสรรหา องค์การภาค รัฐหรือภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนด หรือพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง</p> <p>ส่วนอำนาจหน้าที่นั้น ที่สำคัญ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วางหลักเกณฑ์ว่าจะอะไรคือความผิดอาญาที่มี “มูลเหตุจูงใจทาง การเมือง” และกำหนดมาตรการสำหรับการดำเนินคดีในความผิด อาญาแต่ละประเภท - วางหลักเกณฑ์เรื่องการเยียวยาความเสียหายเพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี |

| ร่างกฎหมาย ประเด็น | ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้าง ความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. | ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุน กระบวนการสร้างเสริมสังคมสันติสุข พ.ศ. |
|------------------------------------|---|---|
| การจำแนกประเภทคดี อาญา | กำหนดให้ประเภทของความคิดออกเป็น - ความคิดอาญาโดยเนื้อแท้ - ความคิดอาญาที่มีแรงจูงใจทางการเมือง - ความคิดอาญาที่มีแรงจูงใจทางการเมืองแต่มีความผิดอื่น ประกอบ | กำหนดให้ประเภทของความคิดออกเป็น - ความคิดอาญาที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง - ความคิดอาญาอื่น |
| การอำนวยความสะดวก ความยุติธรรม | กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ โดยใช้ เหตุผลของคณะกรรมการเป็นมูลเหตุที่จะใช้อำนาจตามพระราช บัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และในกรณีที่เป็นกรณียกเว้นที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง ก็ให้ศาลใช้ ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดในการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ ไม่มีการ กล่าวถึงการนิรโทษกรรม หรืออภัยโทษ | กำหนดให้ใช้กระบวนการยุติธรรมแบบปกติเป็นหลัก แต่อาจกำหนดให้มี การใช้กฎหมายพิเศษได้ตามประเภทของความผิด แต่มีการกำหนด เรื่องการอภัยโทษโดยให้ผู้ที่ต้องการขออภัยโทษต้องยื่นเรื่องผ่าน คณะกรรมการฯ และให้คณะกรรมการวินิจฉัย |
| การเยียวยาผู้ได้รับ ความเสียหาย | กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องสำรวจความเดือดร้อน ปัญหา และ ความต้องการ ตลอดจนสถานะของผู้ได้รับผลกระทบ และกำหนด หลักเกณฑ์ในการเยียวยาอย่างเสมอภาค และให้จัดทำความเห็นเป็น รายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี | ให้คณะกรรมการสำรวจปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการ ของผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย ตลอดจนมอบปะผู้ได้รับผลกระทบเป็น รายบุคคล ตลอดจนจัดทำฐานข้อมูล และกำหนดหลักเกณฑ์ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ |

บทที่

บทสรุปและข้อสังเกต

บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 ได้กล่าวถึงหลักการสร้างความปรองดอง กลไกของหลักความยุติธรรมระยะเปลี่ยนผ่าน และกรณีศึกษาของต่างประเทศที่ได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดเป็นรายละเอียดโดยบัญญัติเป็นบทบัญญัติในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนข้อเสนอเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการสร้างความปรองดอง และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศไทยแล้ว ทั้งนี้ การกำหนดบทบัญญัติของประเทศต่างๆ ในรายละเอียดที่ต่างกันไป อย่างน้อยที่สุด ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดกระบวนการสร้างความปรองดองนั้น แม้จะมีหลักการหรือทฤษฎีวางไว้อยู่ แต่การกำหนดรายละเอียดนั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศมีบริบทในความขัดแย้ง วัฒนธรรม ความเชื่อ ฯลฯ ที่แตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดบทบัญญัติเพื่อสร้างความปรองดองในประเทศ ก็จะเป็นจะต้องคำนึงถึงความ เป็นมาทางประวัติศาสตร์ บริบทความขัดแย้ง ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นสำคัญ

ในบทนี้ จะขอกล่าวถึง (1) ข้อสังเกตจากกรณีศึกษาต่างประเทศ และปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเคยมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงที่ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ” และ (2) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

1 ข้อสังเกตจากกรณีศึกษาต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะขอลำถึงข้อสังเกตจากกรณีศึกษาต่างประเทศ ซึ่งจะแยกกล่าวถึงเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง และการดำเนินการค้นหาความจริง

ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง และกระบวนการค้นหาความจริง ซึ่งกำหนดในบทบัญญัติต่างประเทศนั้น สามารถตั้งข้อสังเกตในประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

หนึ่ง **ความไม่มีส่วนได้เสียของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและที่มาของคณะกรรมการค้นหาความจริง** จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศนั้น พบว่าในบางประเทศมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงด้วยกันถึง 2 ชุด เพื่อค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองในความขัดแย้งเดียวกัน สืบเนื่องมาจากการจัดตั้งคณะกรรมการชุดแรกนั้นจัดตั้งในช่วงรัฐบาลที่เป็นส่วนหนึ่งของคู่ขัดแย้ง เช่น กรณีของประเทศอุกันดา ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการชุดแรกใน ค.ศ. 1974 นั้น เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงในช่วงของรัฐบาลที่เป็นคู่ขัดแย้งเอง (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3) ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงชุดนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลไม่สนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการค้นหาความจริง จนต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงอีกครั้งใน ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลที่เป็นคู่ขัดแย้งนั้นผ่านพ้นไปแล้ว ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงครั้งนี้ ประสบความสำเร็จดีกว่าครั้งก่อน

นอกจากนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงในช่วงของรัฐบาลที่เป็นคู่ขัดแย้งนั้น ยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประชาชนต่อคณะกรรมการเองด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างความปรองดองด้วย กล่าวคือ ถ้าหากคณะกรรมการได้รับความเชื่อถือจากประชาชนแล้ว การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความปรองดองก็จะเป็นไปได้ง่ายกว่ากรณีที่การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงไม่เป็นที่น่าเชื่อถือแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม อีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กับความไม่มีส่วนได้เสียของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ก็คือ ความหลากหลาย และความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของคณะกรรมการค้นหาความจริง ดังจะเห็นได้จากกระบวนการคัดเลือกกรรมการค้นหาความจริงในหลายๆประเทศที่พยายามกำหนดให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการดำรงตำแหน่งกรรมการค้นหาความจริง หรือส่วนร่วมในการสรรหากรรมการค้นหาความจริงโดยให้ กรรมการสรรหาที่มีมาจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งก็จะทำให้ได้คณะกรรมการค้นหาความจริงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

สอง ความสมดุลระหว่างอำนาจของคณะกรรมการค้นหาความจริงและสิทธิของผู้ที่จำเป็นต้องให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการค้นหาความจริง เป็นที่เห็นได้ชัดว่า บทบัญญัติเกือบทุกประเภทนั้นจะกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงมีภารกิจในการค้นหาความจริงในขอบเขตที่บทบัญญัตินั้นกำหนด และเพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการประสบความสำเร็จ บทบัญญัติเหล่านั้นก็มักจะกำหนดให้บุคคลที่ถูกคณะกรรมการค้นหาความจริงเรียกมาให้ปากคำ หรือแสดงพยานหลักฐาน ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่นๆให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการค้นหาความจริงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่คณะกรรมการค้นหาความจริงอาจต้องขอให้หน่วยงานรัฐส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริงแต่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้ และเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้จริง บทบัญญัติบางฉบับยังกำหนดโทษสำหรับการไม่มาให้ปากคำ หรือไม่ส่งหลักฐานหรือข้อมูลที่คณะกรรมการค้นหาความจริงร้องขออีกด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นโทษทางอาญา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

อย่างไรก็ตาม นอกจากการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการค้นหาความจริงแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันคือการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกเรียกมาให้ปากคำหรือมายืนหลักฐานที่อยู่ในครอบครอง ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายบางประเทศก็กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เหมือนที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ให้ปากคำทราบก่อน และมีการกำหนดคุ้มครองไม่ให้นำข้อมูลที่ได้จากการให้ปากคำไปเป็นหลักฐานในการเอาผิดกับผู้ให้ปากคำ (เว้นแต่เป็นกรณีที่การให้ปากคำนั้นเป็นการให้ปากคำเท็จ) เพื่อให้พยานกล้าเล่าความจริง ยิ่งกว่านั้น การทำให้การรับฟังพยานหลักฐานมีความโปร่งใส

ยังสะท้อนให้เห็นได้จากการที่บทบัญญัติเกือบทุกประเทศจะกำหนดให้การรับฟังพยานโดยหลักจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่บางกรณีเท่านั้นที่จะสามารถรับฟังโดยลับได้ แต่ก็ยังอนุญาตให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังได้อยู่นั่นเอง

สาม การกำหนดที่มาของเจ้าหน้าที่ธุรการของคณะกรรมการค้นหาความจริง การดำเนินงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงในทุกประเทศ จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่สำนักงานเพื่อทำงานธุรการให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริง เช่น งานสารบรรณ งานติดต่อประสานงาน เป็นต้น ซึ่งบางประเทศอาจจะบัญญัติอย่างกว้างๆ ว่าให้คณะกรรมการค้นหาความจริงสามารถว่าจ้างผู้ที่จะมาทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ธุรการได้ หากแต่กรอบเวลาในการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงส่วนใหญ่มีกรอบเวลาที่ค่อนข้างสั้น ดังนั้นการดำเนินงานจึงต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว การมีเจ้าหน้าที่ธุรการที่ขาดประสบการณ์ ก็อาจเป็นหนึ่งในอุปสรรคของการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติบางประเทศจึงกำหนดให้หนึ่งในผู้คัดเลือกบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการเป็นผู้บริหารในสำนักงานข้าราชการพลเรือน หรือบัญญัติให้คณะกรรมการค้นหาความจริงสามารถขอยืมตัว หรือโอนย้าย ตัวข้าราชการมาทำงานให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริงเป็นการชั่วคราวได้ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์มาทำงานธุรการให้แก่คณะกรรมการค้นหาความจริงนั่นเอง

- **ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ**

แม้บทบัญญัติของหลายๆ ประเทศจะไม่ได้กำหนดเกณฑ์การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากมักจะกำหนดเป็นภารกิจของคณะกรรมการค้นหาความจริงให้ไปกำหนดเป็นข้อเสนอในรายงานที่คณะกรรมการค้นหาความจริงต้องจัดทำเสียมากกว่า แต่ส่วนใหญ่แล้ว บทบัญญัติในต่างประเทศก็จะกำหนดมาตรการการเยียวยาไว้สองด้านใหญ่ๆ คือ การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งอาจทำได้โดยการฟื้นฟูศักดิ์ศรีและเกียรติยศของเหยื่อด้วยการให้เหยื่อออกมาเล่าความจริง และสิ่งที่ตนเองต้องเผชิญในช่วงที่เกิดความรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ทั้งนี้ การให้เหยื่อได้มีโอกาสออกมาเล่าความจริงนั้น เป็นการทำให้เหยื่อที่อาจไม่เคยถูกกล่าวถึงเลยได้มีโอกาสแสดงออกให้ผู้อื่นได้รับรู้ถึงการมีตัวตนอยู่ของเหยื่อเอง

นอกจากจะมีการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจแล้ว ก็ยังมีการเยียวยาความเสียหายทางวัตถุ เช่น การเยียวยาความเสียหายด้วยการให้เงิน หรืออย่างอื่น เพื่อให้เหยื่อได้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องการเยียวยาความเสียหายนั้น สิ่งสำคัญที่ควรจะต้องคำนึงถึงคือ การอธิบายคำว่า “เหยื่อ” (Victim) ซึ่งมักจะครอบคลุมทายาทของเหยื่อด้วย

- **ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม และการนำตัวคนผิดมาลงโทษ**

บทบัญญัติในหลายประเทศจะมีการกำหนดเรื่องการนำตัวผู้กระทำความผิดที่คณะกรรมการค้นหาความจริงค้นพบเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และกำหนดเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ในบางกรณี แต่ในบางประเทศก็ไม่กำหนดเรื่องการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่กำหนดเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นการบอกโดยนัยว่า เรื่องใดที่ไม่เข้าเงื่อนไขของการนิรโทษกรรมแล้ว ก็ต้องถือว่าผู้กระทำความผิดในกรณีนั้นต้องถูกดำเนินคดี ทั้งนี้ บทบัญญัติแทบทุกประเทศที่มีการเขียนเรื่องการนิรโทษกรรมลงในบทบัญญัติ จะกำหนดขอบเขตของการนิรโทษกรรมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกรณีที่จะนิรโทษกรรม ได้แก่ “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” ซึ่งแต่ละประเทศก็จะกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า อย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็น “การกระทำที่มีเหตุจูงใจทางการเมือง” และในบางประเทศ อย่างเช่น กรณีของประเทศเคนยา และประเทศแอฟริกาใต้ ยังกำหนดให้การพิจารณาคำขอนิรโทษกรรมนั้น ให้คำนึงถึงการถูกคุมขังของผู้ยื่นคำขอด้วย นั้นหมายความว่า ทันทีที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการสิทธิได้รับคำร้องแล้ว ให้พิจารณาคำร้องของผู้ที่ถูกคุมขังอยู่ก่อนคำร้องอื่น ๆ นั้นเอง เนื่องจาก ผู้ที่ต้องโทษและถูกคุมขังด้วยเหตุผลในการต่อสู้ทางการเมืองในช่วงที่มีความขัดแย้งนั้น ส่วนใหญ่จะต่อสู้ด้วยเหตุผลความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างจากฝ่ายที่มีอำนาจรัฐบาลอยู่ ไม่ได้ต้องขังด้วยการกระทำที่ประกอบด้วยเจตนาชั่วร้ายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะพิจารณาคำขอนิรโทษกรรมของผู้ที่กำลังถูกคุมขังอยู่ก่อน ซึ่งถ้าหากเข้าเงื่อนไขของการนิรโทษกรรมแล้ว ก็จะช่วยให้พ้นจากการคุมขังได้เร็ว

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ประเทศที่กำหนดเรื่องการนิรโทษกรรมไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างความปรองดองนั้น มักจะกำหนดเป็นการนิรโทษกรรมที่มีเงื่อนไข เช่น กรณีของประเทศแอฟริกาใต้ กำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำขอรับการนิรโทษกรรมจะต้องเปิดเผยความจริงที่เกี่ยวข้องด้วย และเป็นการนิรโทษกรรมที่จะมีการ

พิจารณาเป็นรายกรณีไป ไม่ใช่การเขียนบทบัญญัติแบบกำหนดว่ากรณีใดบ้างที่จะได้รับการนิรโทษกรรม และทันทีที่บทบัญญัตินั้นมีผลประกาศใช้ ก็มีผลเป็นอันนิรโทษกรรมให้แก่ทุกคนที่กระทำการในกรอบที่บทบัญญัตินั้นกำหนดไว้ เนื่องจากการนิรโทษกรรมในอย่างหลังนี้ (ซึ่งที่ผ่านมา ประเทศไทยก็กำหนดการนิรโทษกรรมเช่นนี้มาตลอด) อาจทำให้ผู้ได้รับการนิรโทษกรรมไม่เกิดการเรียนรู้ถึงการกระทำ ความผิดที่เป็นส่วนหนึ่งของความรุนแรงนั้น และอาจทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีกได้

- ข้อสังเกตเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองในสังคม

การตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อดำเนินการค้นหาความจริง เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ พิจารณาเรื่องการนิรโทษกรรม ตลอดจนนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการจัดการกับความทรงจำ การปฏิรูปสถาบันทางการเมือง ตลอดจนการเสริมสร้างความปรองดองและการป้องกันไม่ให้ความรุนแรงนั้นเกิดขึ้นอีก ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า ทุกสิ่งที่กำหนดในบทบัญญัติจะเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จภายในช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการค้นหาความจริงนั้นปฏิบัติภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการเสริมสร้างความปรองดองในชาติ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความอดทนและใช้เวลา ดังจะเห็นได้จากกรณีของบางประเทศที่มีการกำหนดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงแล้วและได้มีการปฏิบัติภารกิจนั้นเสร็จสิ้นลงแล้ว ก็ยังมีการตั้งคณะกรรมการ หรือสภา ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่ค้นหาความจริง หากแต่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการสร้างความปรองดองต่อไป อย่างเช่นกรณีของประเทศบรูไน ประเทศรวันดา ซึ่งเป็นความขัดแย้งเนื่องจากชาติพันธุ์ที่ฝังรากลึกมายาวนาน ดังนั้น การเสริมสร้างความปรองดองให้แก่คนในชาติ และป้องกันไม่ให้ความรุนแรงนั้นเกิดขึ้นอีก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

2 ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาการบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างความปรองดองในต่างประเทศ และข้อสังเกตทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถนำมาถอดบทเรียนเพื่อเสนอเป็น ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยได้ ดังนี้

- การค้นหาความจริง

จริงอยู่ในต่างประเทศทั้งหมดที่กล่าวมานั้น มักจะตั้งคณะกรรมการ ค้นหาความจริงขึ้นเป็นองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ค้นหาความจริงเฉพาะในช่วงที่เกิด ความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความรุนแรง ไม่ได้มีการใช้องค์กรที่มีอยู่เดิม เนื่องจาก การค้นหาความจริงในต่างประเทศส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นหลังจากที่ความ ขัดแย้งนั้นผ่านพ้นไป และประเทศได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ และมีรัฐบาลใหม่แล้ว จึงมักจะตั้งองค์กรใหม่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงเป็นการเฉพาะ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง ขึ้นเป็นองค์กรใหม่เพื่อค้นหาความจริงเหมือนอย่างกรณีต่างประเทศ

ทั้งนี้ การค้นหาความจริงอาจทำโดยองค์กรที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยก็ได้ แต่จากการถอดบทเรียนจากต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะตั้งคณะกรรมการ ค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองขึ้นใหม่ หรือจะใช้องค์กรที่มีอยู่เดิมมาทำ หน้าที่ค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองก็ตาม ความสำคัญอยู่ที่ว่า องค์กรนั้น จะต้องมีความเป็นกลาง หรืออย่างน้อยที่สุด ผู้ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องไม่มีการ แสดงออกที่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในประเด็นที่มีความขัดแย้งกัน และที่สำคัญที่สุด องค์กรนั้น จะต้องไม่เป็นหรือถูกมองว่าเป็นหนึ่งในคู่ขัดแย้ง หรือถูกตั้งโดยองค์กรที่เป็นหรือถูก มองว่าเป็นคู่ขัดแย้ง เพราะจะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากประชาชนและไม่ได้รับความ ร่วมมือ ซึ่งอาจส่งผลให้การสร้างความปรองดองไม่ประสบความสำเร็จได้

- การเยียวยา

ที่ผ่านมา ประเทศไทยกำหนดกฎหมายที่เป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความ ปรองดองแต่เพียงอย่างเดียวคือกฎหมายนิรโทษกรรมซึ่งเปรียบเสมือนการให้อภัยผู้กระทำความผิด แต่เมื่อศึกษาจากกรณีศึกษาต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า

การสร้างความปลอดภัยจะประสบความสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยการสร้างสองสิ่งให้เกิดขึ้นพร้อมกัน นั่นคือ การเยียวยาผู้เสียหายและการให้อภัยผู้กระทำความผิด เพราะถ้าหากมีการให้อภัยผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ผู้ได้รับความเสียหายรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งอาจทำให้ความปลอดภัยในสังคมเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ แม้ว่าที่ผ่านมาจะเคยมีการเยียวยาผู้เสียหาย แต่ก็ไม่มีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาผู้เสียหายที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดการเยียวยาผู้เสียหายที่ไม่เป็นธรรม

ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยจะต้องกำหนดการเยียวยาผู้เสียหายที่ชัดเจน ว่าบุคคลใดบ้างที่จะเรียกได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยา และกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การเยียวยาด้วย ที่สำคัญ นอกจากการเยียวยาทางวัตถุให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็ควรมีการเยียวยาทางจิตใจ เช่น การทำให้ผู้เสียหายรู้สึกว่ามีตัวตนในสังคม ซึ่งถือเป็นการฟื้นฟูเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อด้วย

- การใช้มาตรการพิเศษแก่ผู้กระทำความผิด และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

แม้ว่ากฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองเป็นการนิรโทษกรรม ก็ตาม แต่ปัจจุบัน การนิรโทษกรรมสำหรับผู้กระทำความผิดในช่วงที่เกิดความรุนแรงทางการเมืองเหมือนอย่างที่ผ่านมาในอดีตอาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำความผิดในช่วงเวลาดังกล่าวจำนวนมากก็กระทำความผิดไปเพราะมีมูลเหตุจูงใจที่เกิดจากการ “คิดต่าง” ทางการเมือง ซึ่งไม่ควรจะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับผู้ที่กระทำความผิดที่ไม่ได้มีมูลเหตุมาจากการคิดต่างทางการเมือง หากแต่กระทำความผิดเพราะมีเจตนาชั่วร้ายหรือต้องการแก้แค้น

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ใช้มาตรการพิเศษกับผู้กระทำความผิด นอกเหนือจากการนิรโทษกรรมอย่างในต่างประเทศ (เช่น การลดโทษ การรอลงอาญา หรือการไม่สั่งฟ้อง ฯลฯ) ก็ตาม แต่การศึกษาเกณฑ์การนิรโทษกรรมในต่างประเทศก็สามารถนำเอาหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้กระทำความผิดที่จะได้รับ

การนิรโทษกรรมออกจากผู้กระทำความผิดที่จะต้องถูกดำเนินคดีตามปกติมา ถอดบทเรียนและปรับใช้ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าหากกำหนดให้ผู้กระทำความผิดในช่วง เวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองทั้งหมดได้รับการพิจารณาคดีตามมาตรการพิเศษ ทุกกรณี ก็อาจเป็นที่ไม่ยอมรับในสังคมไทย ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดนิยามของ ผู้ที่จะถูกพิจารณาคดีโดยใช้กระบวนการพิเศษให้ชัดเจน ซึ่งความสำคัญอยู่ที่ การสร้างสมดุลระหว่างแรงจูงใจของการกระทำความผิด และความรุนแรงของการกระทำความผิดด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้น ผู้ที่กระทำความผิดอย่าง รุนแรง หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงมักจะต้องถูกดำเนินคดีตามปกติแม้ว่า จะทำโดยมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองก็ตาม ตลอดจนควรกำหนดกระบวนการ คัดกรองให้ชัดเจนและมีความเป็นธรรมด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชลัท ประเทืองรัตนา. (2555). *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ระหว่างสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน กับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก วิทยาเขตอุเทนถวาย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ณวัฒน์ ศรีปัดดา. *ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2556, 57-91

ประจักษ์ ก้องกีรติ. 2558. *ประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน*. นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน
สถาบันพระปกเกล้า. 2556. *รายงานการวิจัยการสร้างความปรองดองแห่งชาติ*.
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาต่างประเทศ

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

David Bloomfield, “Reconciliation: an Introduction,” in *Reconciliation after Conflicts: A Handbook*, edited by David Bloomfield, Teresa Barnes, and Luc Huyse, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Joanna R. Quinn, *Transitional Justice*, p. 329-343. In, Michael Goodhart (ed.). 2012. *Human Rights : Politics and Practice*. United Kingdom : Oxford University press

Johan Galtung. *After violence, Reconstruction, Reconciliation, and Resolution : Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*. P. 3-23, in, Abu-Nimer, Mohammed

- (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books
- Louis Kriesberg, Changing Forms of Coexistence. P 47-63. In, Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books
- Louis Mallinder. *Can amnesties and international justice be reconciled?* In, The international Journal of Transitional Justice, Vol. 1, 2007, 208-230
- Luc Huyse. 2003. “The Process of Reconciliation,” in *Reconciliation after Conflicts: A Handbook*, edited by David Bloomfield, Teresa Barnes, and Luc Huyse, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Mohammed Abu-Nimer, *Education for Coexistence in Israel : Potential and Challenges*. P. 235-254. In, Abu-Nimer, Mohammed (ed.). 2001. *Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice*. Lanham, MD : Lexington Books
- Office of United Nations High Commissioner for Human Rights. 2009. *Rule of Law Tools for post-conflict States : Amnesties*. Geneva : United Nations
- Priscilla B. Hayner. 2011. *Unspeakable truths : transitional justice and the challenge of truth commissions*. New York : Routledge
- Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter. 2010. *Transitional Justice in Balance: Comparing processes, weighing efficacy*. Washington D.C. : United States Institute of Peace Press

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Colombiapeace.org. What the “Truth Commission” can and can’t do ?

Retrieved June 8, 2014, from <http://colombiapeace.org/>

United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Brazil.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-brazil>

United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Chile 03.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-chile-03>

United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Peru 86.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-peru-86>

United States Institute of Peace. Commission of Inquiry : Rwanda 93.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-rwanda-93>

United States Institute of Peace. Truth Commission : Argentina.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-argentina>

United States Institute of Peace. Truth Commission : Rwanda 99.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-rwanda-99>

United States Institute of Peace. Truth Commission : Uganda 74.

Retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-uganda-74>

United States Institute of Peace. Truth Commission Digital Collection,

retrieved May 1, 2015, from <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>.