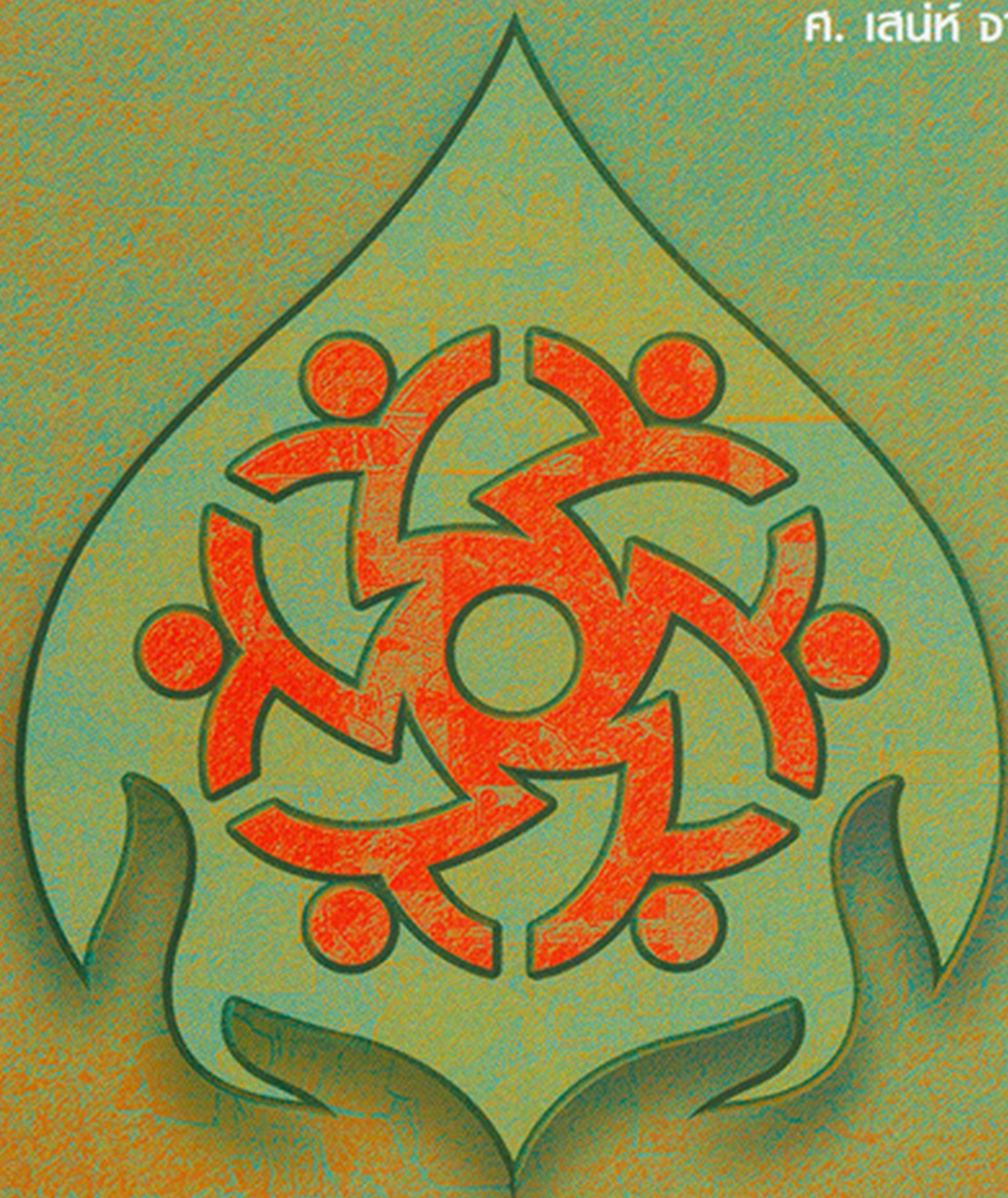


The Role of National Human Rights Commission, Thailand

Saneh Chamarik

บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศ. เสน่ห์ จามริก



วีร: สมบูรณ์ แปล

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ

เสนอให้ จามริก

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

-- เสน่ห์ จามริก --

บทเกริ่นนำ

ก่อนอื่น ในนามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งประเทศไทย ผมใคร่ขอร่วมแสดงความขอบคุณต่อมูลนิธิฟรีดริช เนามัน ที่ได้พยายามส่งเสริมการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันในประเด็นสิทธิมนุษยชนเสมอมา และเปิดโอกาสให้เราเข้าร่วมในเวทีสหภูมิภาคครั้งนี้ ในฐานะที่เป็นน้องใหม่ที่มีภูมิหลังและประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนค่อนข้างจะแตกต่างออกไป เราคาดหวังว่าในกระบวนการหารือร่วมกันนี้ ไม่เพียงแต่เราจะได้เรียนรู้จากผู้อื่นเท่านั้น แต่ผู้อื่นจะได้รับฟังจากเราด้วย และจากกระบวนการเรียนรู้จากกันและกันเช่นนี้ เราจะได้บรรลุถึงแนวทางรูปธรรมในการร่วมมือประสานงาน ซึ่งมีการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเป็นเป้าหมายร่วมกัน

ในการอภิปรายเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น นับเป็นสิ่งสำคัญที่เราจะต้องตระหนักถึงประเด็นพื้นฐานสามประการที่พึงเข้าใจร่วมกัน ประเด็นเหล่านี้ยังสัมพันธ์ซึ่งกันและกันด้วย ประการแรก ก็คือ คำถามเกี่ยวกับธรรมชาติและความเป็นจริงของสิทธิมนุษยชนเอง ในเรื่องนี้ แม้ว่าเราจะต้องยึดหลักความเป็นสากลก็ตาม แต่สิทธิมนุษยชนนั้นเกี่ยวข้องกับการอ้างสิทธิหรือแนวคิดแนวปฏิบัติเชิงศีลธรรม ที่ประชาชนได้สร้างขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับ ผลประโยชน์เฉพาะต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในสภาพการณ์ทางประวัติศาสตร์ สังคมและเศรษฐกิจเฉพาะกาลเทศะหนึ่ง ๆ หรือหากจะกล่าวโดยนัยข้อเท็จจริง อาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นผลโดยตรงจากความมุงหวังและการต่อสู้ของประชาชน และไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในวัฒนธรรมหรือจารีตใดเป็นการจำเพาะเลย¹ แท้ที่จริง นี่ก็คือสิ่งที่เกิดขึ้นในการปฏิวัติเสรีนิยมครั้งใหญ่ทั้งหลายเมื่อสองศตวรรษที่ผ่านมา บนเส้นทางของการเข้าสู่ภาวะสมัยใหม่ของตะวันตก และส่งผลจุดประกายอุดมคติแห่งเสรีภาพและประชาธิปไตยไปทั่วโลก

ในประการที่สอง ความจริงธรรมดาสามัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ยังหมายความว่า ควบคู่ไปกับความเป็นสากลนั้น สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ตลอดจนพันธกรณีทั้งหลายยังต้องแพร่ขยายและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในรูปแบบและสาระที่หลากหลายแปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ ความข้อนี้ย่อมเห็นได้ชัดจากเครื่องมือระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีการตราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยสหประชาชาติในส่วนที่มีประชาธิปไตยเป็นพลังผลักดัน ที่กล่าวมานี้ย่อมเป็นกระบวนการสืบเนื่องไม่จบสิ้น² ดังที่เมื่อเร็ว ๆ นี้ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้ตราปฏิญญาสหประชาชาติ 2000 ขึ้น โดยสรุปรวมสภาพปัญหาของมนุษย์ในหลากหลายแง่มุมสำหรับเป็นฐานคิดร่วมกันระดับโลก นับเป็นการขยายขอบข่ายและมุมมองในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนออกไปอีก โดยรวมประเด็นด้านการพัฒนา ความยากจน และสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย

และในประการสุดท้าย ไม่มีความจำเป็นอย่างใดเลยที่ความเป็นสากลหรือลักษณะทั่วไป จะต้องขัดแย้งกับลักษณะเฉพาะหรือความหลากหลาย ซึ่งแฝงอยู่ในการนำเสนอแลกเปลี่ยนด้านสิทธิมนุษยชน อันที่จริง เราจะแลกเปลี่ยนกันได้อย่างมีความหมาย ก็ต่อเมื่อมีจิตใจที่พร้อมเรียนรู้จากกัน บนหลักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสรีภาพพื้นฐาน ทั้งนี้ในขั้นเริ่มต้น เราควรเลิกตั้งแง่หรือโต้แย้งกันเสียทีในข้อที่ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสาระัตถะนิยมที่ตั้งอยู่บนวัฒนธรรมเพียงแบบใดแบบหนึ่ง หรือว่าสิทธิมนุษยชนนั้นสัมผัสแปรเปลี่ยนตามวัฒนธรรมต่าง ๆ จุดยืนแบบสารัตถะทางวัฒนธรรมนั้นต้องการผูกขาดคำจำกัดความของสิทธิมนุษยชน ส่วนจุดยืนแบบสัมพัทธภาพทางวัฒนธรรมนั้นต้องการปฏิเสธความเป็นสากลของความมุ่งหวังในเสรีภาพของมนุษย์ ที่ผ่านมา จุดยืนทั้งสองนี้ได้แต่หมกมุ่นอยู่กับข้อโต้เถียงไร้แก่นสารที่ต่างก็ว่ากันไป และรังแต่จุดรั้งไม่ให้เราได้ไปถึงไหน ชำร่ายกว่านั้นก็คือ มันยังก่อให้เกิดการเมืองของสิทธิมนุษยชนชนิดถอยหลังเข้าคลอง สร้างความเสียหายไปทั่วโลก ทั้งในซีกตะวันออกและตะวันตก ทั้งในแถบเหนือและใต้ สิ่งที่เราเห็นกันอยู่ในทุกวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านหนึ่งได้แก่การบั่นทอนบิดเบือนอุดมคติเกี่ยวกับเสรีภาพของปัจเจกชนและสิทธิในทรัพย์สิน กับอีกด้านหนึ่งได้แก่ข้ออ้างแบบอำนาจนิยมที่ยึดเอาการพัฒนาเป็นสรณะเหนือเสรีภาพและประชาธิปไตย ทั้งสองด้านล้วนเป็นปฏิปักษ์ต่อมนุษยชาติและธรรมชาติด้วยกันทั้งสิ้น³ นอกจากนี้แล้ว ดังที่เราทั้งหลายทราบกันดี สังคมมนุษย์เราผ่านกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์มาเป็นเวลานานทีเดียว ภายใต้เงื่อนไขหล่อหลอมต่าง ๆ ก่อให้เกิดความสูญเสียเป็นอันมากแก่ผู้คนและสังคม ครั้นแล้ว ในทันทีทันใด ก็บังเกิดสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ชนิดที่ประกาศเอาเองข้างเดียว ก่อให้เกิดผลพวงในทางคุกคามและอาจสร้างความเสียหายต่อแนวทางสิทธิมนุษยชนได้⁴ ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องร่วมมือกันแก้ไขสิ่งต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งในทางความคิดและในทางปฏิบัติ

เราได้แต่หวังว่า ข้อพิจารณาทำนองนี้จะเป็นที่รับฟังกันอย่างควรแก่เหตุในเวทีนานาชาติเยี่ยงที่ประชุมแห่งนี้ ประเด็นที่สำคัญและควรเป็นภูมิหลังให้กับประโยชน์ร่วมและการแลกเปลี่ยนอย่างมีเป้าหมายของเรา ก็คือความเชื่อมั่นที่ว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นแหละคือกุญแจสู่อนาคต นี่คือสิ่งที่เราจะต้องตราไว้ในใจในการจัดวางสถานะและบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหลาย รวมทั้งความเป็นไปได้ที่จะมีกลไกระดับภูมิภาคในเอเชียอาคเนย์และในที่อื่น ๆ

ภูมิหลัง

ประเทศไทยเพิ่งเริ่มมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) เป็นครั้งแรกเมื่อกว่าหนึ่งปีที่ผ่านมาเพียงเล็กน้อย โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งคนทั่วไปมักเรียกขานกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” คล้ายกับคำขวัญ “อำนาจของประชาชน” ในช่วงการลุกฮือต่อต้านมาร์คอสที่ประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 กสม. จึงยังอยู่ในช่วงก่อรูปก่อร่าง นอกเหนือจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่ตราไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว⁵ คณะกรรมการฯ ยังต้องพัฒนาแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ก็เพื่อนำเอาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และสภาพการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งสถานะแห่งองค์ความรู้และสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการจัดองค์กรทั้งภายในและในส่วน

ที่สัมพันธ์กับสังคมโดยรวม และอื่น ๆ มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาด้วย ถึงตรงนี้ ควรกล่าวโดยย่อถึงภูมิหลังอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและกสม. เป็นจุดเริ่มต้น

เมื่อใคร่ครวญดูแล้ว ภูมิหลังที่ว่านี้นับเป็นผลบันปลายของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างต่อเนื่อง นับแต่ช่วงที่ประเทศไทยภายใต้ระบอบเผด็จการทหารในต้นทศวรรษ 1960 ได้ก้าวเข้าสู่สภาพเงื่อนไขของการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนสู่อุตสาหกรรม ในทำนองเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายแห่ง การริเริ่มดังกล่าวมาจากธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟ ซึ่งเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจการเมืองยุคหลังสงครามโลก จากนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมือง รวมทั้งความยากจนที่แผ่ขยายออกไป การกดชนบทลงเป็นเบี้ยล่าง และความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติ ทั้งหมดนี้ย่อมเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่ทราบกันดีอยู่แล้ว คงไม่ต้องลงรายละเอียดมากไปกว่านี้ ทั้งนี้ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะกล่าวว่า การพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตและนโยบายที่สืบเนื่องกันเอง ที่เป็นมูลเหตุของความทุกข์ยากเป็นอันมากของมนุษย์ และนำมาซึ่งการล่องล้าสิทธิขั้นพื้นฐานในวิถีดำรงชีพและพัฒนาตนเอง นับเป็นเรื่องน่าเศร้ายิ่งนักที่สิทธิขั้น ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเหล่านี้ยังไม่ถูกนับรวมเป็นสิทธิมนุษยชน และผู้ครองอำนาจเป็นเจ้าโลกอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเหล่า “นักเสรีนิยม” ที่เคยต่อสู้เพื่อเสรีภาพมาในอดีต ก็ยังปฏิเสธความรับผิดชอบต่อสิทธิเหล่านี้⁶ กระนั้นก็ดี ภายในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ตอนต้นทศวรรษ 1970 ก็เกิดการลุกฮือของมวลชนโดยพลังผลักดันร่วมกันระหว่างชนชั้นกลางรุ่นใหม่กับขบวนการนิสิตนักศึกษา จากนั้นความล่มสลายของคณะเผด็จการและความแตกแยกในหมู่ทหารก็นำไปสู่การรัฐประหารครั้งแรกแล้วครั้งเล่า แล้วจึงตามมาด้วยกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่การปกครองโดยพลเรือนตามลำดับในราวปลายทศวรรษ 1980 แต่แล้วในปีถัดมาก็กลับมีการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารหลงยุคอีกครั้งหนึ่งช่วงสั้น ๆ ก่อให้เกิดการต่อต้านครั้งใหญ่ในหมู่ชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนาม “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” สถานการณ์ครั้งนี้ทำให้เกิดกระแสผลักดันเรียกร้องไปทั่วประเทศให้มีการปฏิรูปการเมือง “การปฏิรูป” จึงกลายเป็นคำยอดนิยมนี่สะท้อนถึงความคาดหวังที่ทวีสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในหมู่ประชาชนไทยทุกระดับของสังคม กระแสดังกล่าวได้ปะทุจนถึงจุดวิกฤต ที่นักการเมืองรุ่นเก๋าทั้งหลายจำต้องยอมเอนเอียงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในการสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญใหม่ที่มุ่งมั่นสู่การปฏิรูป แม้จะไม่สู้เต็มใจนักก็ตาม

อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพที่ได้มาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กับอำนาจในการบังคับใช้ในความเป็นจริง ก็ยังมีช่องว่างระหว่างกันอยู่มากทีเดียว สภาพปัญหาทางการเมืองดังกล่าวนี้เตือนให้เรานึกถึง เซอร์โจเซฟ ครอสมบี้ เอกอัครราชทูตอังกฤษในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี ๒๔๗๕ ซึ่งได้แสดงความห่วงใยอย่างยิ่งต่อประชาธิปไตยชนิดที่ปราศจากพลังของมติมหาชน⁷ ส่วนใหญ่แล้ว สิทธิเสรีภาพที่ตราไว้นั้นมักถูกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเมินเฉย สถานการณ์จึงไม่ต่างอะไรนักจากระบอบอำนาจนิยมก่อนหน้า ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ปัจจุบันประชาชนตระหนักรู้และใส่ใจต่อความเป็นไปในบ้านเมืองและโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและกลุ่มประชาสังคมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ที่คอยร่วมกันเฝ้าระวังตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลของอำนาจอย่างจริงจัง

นี่เป็นสถานการณ์โดยคร่าวที่ กสม. ของไทยต้องประสบ และกว่าจะได้กรรมการครบ ๑๑ คน ก็ต้องผ่านกระบวนการยาวนานซับซ้อนพอสมควร ในการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา ผ่านการคัดเลือกโดยวุฒิสภา และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานี้ก็นับว่าน่าสนใจ โดยประกอบด้วยกรรมการ ๒๗ คน มาจากองค์กรของรัฐ ๔ คน มาจากสถาบันวิชาการ ๕ คน มาจากองค์กรเอกชน ๑๐ คน มาจากพรรคการเมือง ๕ คน และมาจากสื่อมวลชน ๓ คน ผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละคนจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของคณะกรรมการ ในส่วนของวุฒิสภานั้น ผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละคนจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด (๒๐๐ คน) โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างชายและหญิงด้วย^๑ นี่คือนิยามของ กสม. แนวคิดโดยรวมนั้นอยู่ที่ว่า คณะกรรมการฯ ควรเป็นตัวแทนของทัศนคติหลากหลายในสังคมได้อย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเมื่อมองในภาพรวมก็อาจกล่าวได้ว่า องค์การนอกภาครัฐและกลุ่มประชาสังคมนับเป็นแรงผลักดันที่มีน้ำหนักมากที่สุด นับแต่ขั้นตอนของการสรรหาเป็นต้นมา ดังที่สะท้อนอยู่ในองค์ประกอบของ กสม. ชุดปัจจุบัน

ภารกิจเบื้องต้น

ดังได้กล่าวแล้วถึงเจตนารมณ์ในการปฏิรูปของ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งแม้จะขัดกับความมุ่งหวังของบรรดานักธุรกิจ-คหบดี-การเมืองอยู่ไม่น้อยก็ตาม สิ่งที่เกี่ยวข้องการได้เสียก็คือผลประโยชน์ผูกพันมหาศาลที่แผ่ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว จากการที่ทั้งประเทศเข้าสู่กระบวนการพัฒนาและโลกาภิวัตน์ชนิดสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง ในสภาพเงื่อนไขทางการเมืองดังกล่าวนี้ ไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่มักถือกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีรากฐานมาจากความไม่ไว้วางใจต่อการเมืองประเภทฉ้อฉลใช้เงินแบบเดิม ๆ และทางออกนั้นอยู่ที่การส่งเสริมให้ “การเมืองภาคประชาชน” เป็นพลังถ่วงดุล ดังนั้นจึงมีการเน้นความสำคัญเป็นพิเศษต่อสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจไทยครั้งนี้ อย่างน้อยที่สุด ความข้อนี้ก็ปรากฏชัดในตัวบทรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวไว้ในอารัมภบทว่า

....สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น....

นอกจากนี้ยังนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” ได้รับการตราไว้ในหมวดแรกว่าด้วยบททั่วไป ตามมาด้วยมาตรา ๕ ที่ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ดังนั้นจากมุมมองของ กสม. ย่อมถือได้ว่าสิทธิมนุษยชนนั้นเป็น หลักการชี้นำ และเป็นบรรทัดฐานให้แก่การประเมินตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทั้งสามส่วนในกระบวนการปกครองและองค์กรอื่นของรัฐ ประเด็นเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวนี้ยังปรากฏชัดใน

บทบัญญัติหมวด ๓ ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” มาตรา ๒๗ และหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” มาตรา ๒๗ ดังความในมาตรา ๒๗ ว่า

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กร อื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้ง ปวง

และความในมาตรา ๗๕ ว่า

รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงาน ของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่าง รวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มี ประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาล รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วรคหลังนี้นำมาอ้างไว้ทั้งกระบวนการความก็เพื่อให้เห็นภาพรวมที่ว่า ความมุ่งหวังให้ “ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” นั้น มีแง่มุมเกี่ยวพันอย่างหลากหลายกับ การกิจของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างไร กสม. นั้นเป็นหนึ่งในบรรดาองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ แต่ก็ต่างจากองค์กรอิสระอื่นตรงที่มิได้มีอำนาจในการพิพากษาหรือลงโทษผู้ใด อย่างไรก็ตาม ข้อ นี้อย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพราะภารกิจหลักที่แท้จริงของ กสม. อยู่ที่การติดตามตรวจสอบว่า บรรดา อำนาจอรรถที่เกี่ยวข้องได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมหรือไม่ และขณะเดียวกัน กสม. ก็จะมีบทบาทสนับสนุน ส่งเสริมการเรียนรู้และความสำนึกทางสังคม ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าว กสม. จึงให้ความสำคัญและ คุณค่าอย่างสูงต่อการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน แน่หนว่าสิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นภารกิจส่วนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว แต่ประเด็นสำคัญนั้นอยู่ที่การสร้างมาตรการเชิงรุก ในการดำเนินการกิจทั้งหมดเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพราะแม้ว่า กสม. จะมีสถานภาพ เป็นองค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็เป็นที่เชื่อกันว่า ความสำเร็จของ กสม. นั้นย่อมอยู่ที่สังคมโดยรวมเป็น ปัจจัยชี้ขาด ทั้งหมดนี้ย่อมหมายความว่า กสม. ควรจัดองค์กรของตนเองในลักษณะที่ไม่ได้เป็นเพียงแค่ ผู้พิทักษ์สิทธิเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้เราจึงถือเป็น ภารกิจและหลักการในทางปฏิบัติที่จะต้องทำหน้าที่ของเราในฐานะส่วนเสี้ยวหนึ่งของสังคม หาได้แยก เป็นเอกเทศจากสังคมไม่ กล่าวคือ เราจะต้องเปิดกว้าง โปร่งใส และพร้อมที่จะให้สาธารณชนส่วนใหญ่ เข้าถึงได้

ก่อนที่จะลงรายละเอียดต่อไป ว่าเราจะดำเนินการกิจดังที่มุ่งหมายนี้ได้อย่างไร ควรกล่าวถึงประเด็นสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้และความเข้าใจร่วมกันของเราดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้าแล้ว เกี่ยวกับธรรมชาติและความเป็นจริงของสิทธิมนุษยชนในบริบทและสภาพการณ์อันหลากหลาย อันนำมาซึ่งความมุงหวังในเสรีภาพของมนุษย์ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนนั้นย่อมถือกำเนิดอย่างเปี่ยมด้วยพลวัตจากพหุภาวะที่วุ่นวายนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิ่งที่เราากำลังแสวงหาก็คือเอกภาพในความหลากหลาย และแน่นอนว่าจะต้องไม่เป็นลักษณะสากลภายใต้ฉลากของอำนาจนิยมหรือเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีเพียงอำนาจเท่านั้นที่ก่อให้เกิดความชอบธรรม กรณีของประเทศไทยก็เช่นกัน ซึ่งเหมือนกับบรรดาประเทศอื่น ๆ ที่ได้ผ่านหลายทศวรรษแห่งการพัฒนาแบบครอบงำโลกทั้งใบ ดังที่เราทราบกันดีอยู่แล้ว แน่หนอนว่าเราอาจจะถกเถียงกันไปได้เรื่อยเปื่อยถึงข้อดีข้อเสียของการพัฒนาและโลกาภิวัตน์ แต่คำถามที่จริงแท้ในท้ายที่สุดนั้นอยู่ที่ว่า ผู้คนจริง ๆ นั้นประสบกับสภาพอย่างไรในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมอันหลากหลายของพวกเขา ซึ่งหมายถึง ชีวิตและเลือดเนื้อของมนุษย์ หาใช่ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (จีดีพี) ในฐานะที่เป็นเป้าหมายโดยตัวของมันเองไม่ ในแง่นี้ เราจึงต้องมองปัญหาสิทธิมนุษยชนในมิติใหม่ถอดด้ามกันเลยทีเดียว

ณ จุดนี้ในประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องตั้งคำถามถึงผลกระทบของการพัฒนาและโลกาภิวัตน์กันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ ดังที่ เฮลเลอ เดญ ได้ตั้งประเด็นไว้อย่างชัดเจนในเวทีแห่งนี้ว่า ประเด็นปัญหานั้นไม่ได้อยู่ที่อาชญากรรมและความฉ้อฉลทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ทั้งหมดนี้นำมาซึ่งผลกระทบอันคุกคามต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงบูรณภาพแห่งสิทธิมนุษยชนทั้งปวงด้วย⁹ โลกทั้งมวลกำลังพูดถึงกันถึงเรื่องนี้กันมากขึ้นทุกที แต่ก็มักเป็นการพูดกันในเชิงเป็นเรื่องศีลธรรมสูงส่ง น้อยคนนักที่จะตระหนักจริง ๆ ว่า ชีวิตและเลือดเนื้อของประชาชนคนสามัญนั้นเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ที่กล่าวดังนี้ย่อมรวมถึงบรรดา “นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน” ด้วยเช่นกัน เรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากกรณีของประชาชนและชุมชนชนบทในภูมิภาคฐานทรัพยากรเขตร้อน ซึ่งเอเชียอาคเนย์ย่อมเป็นตัวอย่างชัดเจนที่สุดแห่งหนึ่ง โชคร้ายที่ในระดับผู้นำของอาเซียนก็มองข้ามสิ่งเหล่านี้ หรือหากเห็นความสำคัญ ก็เพียงในแง่ของการค้าและผลได้เชิงพาณิชย์ชั่วคราวช่วยยาม ตามแบบฉบับโลกาภิวัตน์จากเบื้องบน และซึ่งยังความสูญเสียต่อมนุษย์และสังคมอย่างเอนกอนันต์ สภาพการณ์ดังกล่าวยังเกี่ยวพันอย่างชัดเจนโดยตรงกับประเด็นเรื่องสิทธิในวิถีดำรงชีพและการพัฒนาอย่างพึงตนเอง เราสงสัยอยู่ว่า เรื่องทำนองนี้จะเป็นฐานร่วมสำหรับความร่วมมือประสานงานภายใต้กลไกระดับภูมิภาคที่พูดคุยกันมานี้ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

กระนั้นก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นับว่าสะท้อนถึงความพยายามที่จะแก้ไขสภาพการณ์ไร้ทิศทางดังกล่าวอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและตราขึ้นเป็นบทบัญญัติ ดังปรากฏในหมวด ๓ และ ๕ ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” และว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วน

ร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

และมาตรา ๗๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนอาจฟังดูเข้าใจลำบากและไร้หลักการ หากยึดกรอบวิธีคิดแบบสารัตถะนิยมทางวัฒนธรรมดังที่เอ่ยถึงในตอนต้น แต่นั่นก็ไม่ใช่ไร สิทธิชุมชนก็เฉกเช่นเดียวกับสิทธิอื่นทั้งปวงในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ ที่ย่อมถือกำเนิดจากการต่อสู้กับการกดขี่ข่มเหงในสภาพการณ์เฉพาะอันหลากหลายนานัปการ และเป็นเรื่องธรรมดาสามัญพอ ๆ กับธรรมชาติของมนุษย์เอง สิ่งที่เรากำลังเผชิญหน้ากันอยู่ทุกวันนี้ ก็คือคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาและโลกาภิวัตน์ ซึ่งต้องพิจารณาตรวจสอบกันใหม่อย่างเร่งด่วนโดยถ้วนถี่ และปรับมุมมองของมันให้เหมาะสม นี่ก็เช่นเดียวกับเรื่องสิทธิชุมชนดังที่เสนอไว้ในที่นี้ สิทธิชุมชนมิใช่สูตรสำเร็จแต่อย่างใด แม้ว่ามันจะฝังรากอยู่ในชีวิตประจำวันของชุมชนดั้งเดิมและรับรองโดยรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่สิทธิชุมชนก็ยังอยู่ในกระบวนการท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกรอบด้าน และสิทธิชุมชนก็ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการ

ที่ชุมชนหรือหมู่คณะจะมีความสำคัญเหนือปัจเจกชนทั้งหลาย เพราะนั่นย่อมหมายถึงการหมุนนาฬิกา
ย้อนกลับ รังแต่จะนำพาให้ล้มเหลว ชุมชนดั้งเดิมเองก็เช่นกัน แม้ว่าจะกอบประด้วยความรู้และภูมิปัญญา
สูงค่าของตน แต่ก็จำเป็นต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้เท่าทันกับกาลเวลาและความเปลี่ยนแปลงพร้อม ๆ ไปด้วย
การธำรงรักษาบูรณภาพของตนให้ยั่งยืน สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมเป็นส่วนสำคัญอันขาดมิได้ใน
กระบวนการเรียนรู้ที่ว่านี้ เพียงแต่ควรเป็นสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนหรือบุคคล-ใน-ชุมชน¹⁰ หา
ใช้บุคคลโดด ๆ ในสุญญากาศหรือเป็นตัวตนสมบูรณ์ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

การสร้างสถาบันและเครือข่าย

สิ่งที่กล่าวมาย่อมบ่งชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ใหม่เกี่ยวกับสถานการณ์และมิติของสิทธิ
มนุษยชนในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้นนอกเหนือไปจากการดำเนินการกิจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็
คงจะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศโดยสอดคล้องกับหลักการปารีส* กสม. ยังต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ที่
แปรเปลี่ยน กับทั้งความมุ่งหวังในเสรีภาพของประชาชนที่ทวีสูงขึ้น ดังได้กล่าวแล้วถึงความมุ่งมั่นของ
กสม. ที่จะมิพบทาบเชิงรุกและเสริมสร้างในฐานะองค์กรสนับสนุนการเรียนรู้ทางสังคม โดยวางตนเป็น
ส่วนเสี้ยวหนึ่งของสังคม มิได้แยกเป็นเอกเทศ ในการนี้ กสม. มองตนเองในฐานะที่บูรณาการเข้าเป็น
ส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้าง *สถาบันทางสังคม* นี้อย่อมมิใช่เพื่อประโยชน์ของ กสม. เองในฐานะ
องค์กรอิสระ แต่เพื่อจุดหมายสูงสุดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมและประชาชนไทยทั้งมวล
ในอันที่จะพัฒนาบนเส้นทางแห่งเสรีภาพและความก้าวหน้าร่วมกัน หากสิ่งที่เรียกว่าการสร้าง
“วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน” จะมีความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็คงหมายถึงความข้อยี้ ประเด็นนั้นอยู่
ที่ว่า จะสร้างความรู้สึกผูกพันต่อกันระหว่าง กสม. กับสาธารณชนในวงกว้างได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้ในขั้น
เริ่มต้น เราจึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อแนวทางในการจัดตั้งองค์กรของ กสม. โดยสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ
สังคม วิถีทางที่ดีที่สุดประการหนึ่งได้แก่การจัดระบบปฏิบัติการทั้งหมดโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายแบบ
หลายระดับชั้น

แนวคิดหลักอยู่ที่การจัดตั้งกระบวนการจัดองค์กรภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ประชาชน
จากทุกวงการสามารถเข้าร่วมได้ การกิจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นไม่ควรปล่อยให้ตกอยู่
กับกลไกราชการแต่สถานเดียว หากเป็นเช่นนั้นเท่ากับบั่นทอนความมุ่งมั่นที่จะทำให้อกสม. มีลักษณะ
เป็น *สถาบันเปิดสำหรับการเรียนรู้ทางสังคม* ต้องล้มเหลว การสร้างเครือข่ายในระดับขั้นแรกนับว่าลง
ตัวพอสมควร อย่างน้อยก็สำหรับขั้นเริ่มต้นนี้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “กลไกประสานไตรภาคี”
ประกอบด้วย คณะกรรมการฯ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการฯ และพลเมือง ภาคีที่เอ่ยหลังสุดแต่
มิได้หมายความว่าสำคัญน้อยที่สุดนี้ ประกอบด้วยบุคคลซึ่งถือว่าเป็นนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน จาก
ชุมชนวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มประชาสังคม ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร หรือกลุ่มวิชาชีพหรือผู้

* หลักการปารีส (The Paris Principles) คือ หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพและบทบาทของสถาบันระดับชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ใน
การคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หลักการดังกล่าวเป็นผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการที่กรุงปารีส เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 และ
รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993

ประกอบอาชีพอื่น ๆ กลไกทั้งหมดนี้จัดตั้งและแบ่งแยกออกเป็นคณะอนุกรรมการจำนวนหนึ่งตามประเด็นสาระที่เกี่ยวข้อง แต่ละคณะต่างก็มีอำนาจตามกฎหมายในระดับหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเครือข่ายระดับชั้นแรกนี้อยู่ที่ว่า ภาคีทั้งสามจะต้องร่วมกันตัดสินใจเบื้องต้นว่า จะดำเนินการเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนหรือนโยบายในเรื่องที่คณะนั้น ๆ รับผิดชอบอย่างไร ส่วนการตัดสินใจ และความรับผิดชอบในท้ายที่สุดย่อมตกอยู่ที่ กสม. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดนี้คือ กระบวนการดำเนินงานที่กำลังก่อรูปก่อร่างกันอยู่ การจัดกลุ่มและลำดับคณะอนุกรรมการดังที่จะแสดงต่อไปนี้อาจช่วยให้เห็นขอบข่ายและระดับของประเด็นปัญหาที่ กสม. ชูปัจจุบันหยิบยกขึ้นมา

กลุ่ม ๑ : คณะอนุกรรมการประสานงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑
- คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๒
- คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๓
- คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๔ *

กลุ่ม ๒ : คณะอนุกรรมการประสานงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

- คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย
- คณะอนุกรรมการด้านกระบวนการยุติธรรม

กลุ่ม ๓ : คณะอนุกรรมการประสานงานด้านสังคม

- คณะอนุกรรมการการสื่อสารและความสัมพันธ์ในสังคม
- คณะอนุกรรมการการศึกษาและการพัฒนา
- คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษา
- คณะอนุกรรมการสุขภาพและสภาวะแวดล้อม
- คณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว

กลุ่ม ๔ : คณะอนุกรรมการประสานงานฐานทรัพยากร

- คณะอนุกรรมการด้านเทคโนโลยีและทรัพย์สินทางปัญญา
- คณะอนุกรรมการด้านพลังงาน อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม
- คณะอนุกรรมการด้านป่าเขตร้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ
- คณะอนุกรรมการด้านทรัพยากรทางทะเล
- คณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ

นอกจากนี้ ยังมีคณะอนุกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีเฉพาะในประเด็นต่าง ๆ มากมาย เช่น ผู้ลี้ภัย กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ป่วยเอชไอวี เยาวชนในสถานพินิจ ผู้ใช้แรงงาน ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งรวมทั้งข้อพิพาทอันเนื่องมาแต่โครงการสาธารณะต่าง ๆ อย่าง ทางด่วน โรงไฟฟ้า ท่อก๊าซ ฯลฯ มิใช่ต้องเฝ้าว่าคณะอนุกรรมการและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ล้วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้ จึงต้อง

* คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๔ ตั้ง ณ วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖

มีการจัดกลุ่มของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเพื่อให้สะดวกต่อการประสานงาน และแน่นอนว่าทั้งหมดนี้ย่อมอยู่ภายใต้การตัดสินใจและความรับผิดชอบของ กสม.

การสร้างเครือข่ายในระดับชั้นแรกตั้งบรรยายมานี้ย่อมก่อปรด้วยเครือข่ายระดับชั้นที่สองอยู่ในตัวเอง เนื่องจากสมาชิกของคณะกรรมการส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมด ล้วนมีเครือข่ายด้านวิชาชีพหรือวิชาชีพของตนเองอยู่แล้วเป็นปฐม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษา สมาทนายความแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาเอกชน สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพ คณะกรรมการประสานงานสิทธิมนุษยชน กลุ่มด้านสิทธิสตรี กลุ่มด้านสิทธิเด็ก ฟอรัมเอเชีย หรืออื่น ๆ ดังนั้น ในขณะที่เครือข่ายไตรภาคีในระดับชั้นแรกมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ เครือข่ายในชั้นที่สองก็อาจได้รับการทาบทามให้ช่วยเสนอความคิดเห็นคำปรึกษา เกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งเข้าร่วมในกระบวนการศึกษาตรวจสอบกรณีเฉพาะต่าง ๆ โดยมีอาณัติตามกฎหมายในระดับหนึ่ง

ส่วนการสร้างเครือข่ายที่กว้างขวางไปกว่านี้ยังอยู่ในขั้นดำเนินการ อันที่จริง การขยายเครือข่ายนี้นับเป็นกระบวนการเปิดกว้างและเชื่อมโยงสู่ระบบภายใน ซึ่งเราตั้งใจให้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานของ กสม. หลักการนั้นอยู่ที่การประสานสัมพันธ์กับกลุ่มพลเมืองและกลุ่มอาชีพหลากหลายในทุกระดับของสังคม ทั้งในเมืองและในชนบท และย่อมเป็นความสัมพันธ์แบบสื่อสารสองทาง มีการเรียนรู้จากกันและกันอย่างต่อเนื่อง ตรงนี้เอง ที่ภารกิจด้านการวิจัย ศึกษา และเผยแพร่จะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ซึ่งได้แก่การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแทรกแซงและเสริมสร้างพลังทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สิ่งที่พึงเน้นย้ำก็คือ รายละเอียดเกี่ยวกับความใส่ใจของ กสม. ต่อประเด็นด้านนโยบายสาธารณะและการพัฒนาวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในระยะยาวดังที่ได้นำเสนอมานี้ มิได้มีนัยแต่อย่างใดเลยว่า กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นวันต่อวันนั้น จะได้รับความใส่ใจน้อยกว่า ตรงกันข้าม กสม. ชุดปัจจุบันมีความเข้าใจและเห็นพ้องต้องกันว่า กรณีที่มีการร้องเรียนหรือที่ได้รับรู้มาทุกกรณีการละเมิดสิทธิจะต้องถือเป็นเรื่องสำคัญ และจะต้องหาทางเยียวยาแก้ไขให้ลุล่วงโดยขยายผลออกไปด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจะต้องตรวจสอบและหาทางศึกษาวิจัยให้นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่เกี่ยวข้องในกรณีที่จำเป็นด้วย อนึ่ง เมื่อต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านนโยบายสาธารณะ กสม. ยึดหลักที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐบาลในการใช้อำนาจบริหารโดยตรง หากมุ่งไปที่ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การได้รับข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิพากษา และอื่น ๆ และหากกฎหมายหรือการดำเนินนโยบายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม จึงค่อยมีการแนะนำให้เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงแก้ไขตามสมควรแก่กรณี

บทสรุป : มุมมองระดับภูมิภาค

สังคมไทยก็เผชิญเช่นเดียวกับเพื่อนบ้านในเอเชียอาคเนย์ ที่ได้ผ่านความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ท่ามกลางผลกระทบจากความพัฒนาเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

และแม้การลุกฮือของประชาชนในช่วงทศวรรษ ๗๐ และ ๘๐ ที่มันหมายปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยจะนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่มรดกตกทอดของระบอบอำนาจนิยมที่ฝังรากเป็นจารีตอยู่ใน “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” ตามศัพท์วิชาการของ เฟร็ด ริคส์ ก็ยังคงอยู่เหมือนเดิมเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางด้วย สภาพการณ์ยังกลับเลวร้ายและซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกในช่วงทศวรรษที่ ๗๐ เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยถูกดึงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของวงจรเศรษฐกิจการเงินระดับโลกของเสรีนิยมใหม่ โดยมีธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ และดับบลิวทีโอเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจครอบงำ และจากการบงการของสิ่งที่เรียกว่า “ฉันทานุมัติวอชิงตัน” เมืองไทยก็ถูกบีบให้เข้าร่วมในสูตรสำเร็จทางเศรษฐกิจการเมืองเพื่อโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งรวมถึง การเปิดเสรี การยกเลิกกฎเกณฑ์ และการแปรรูปให้เป็นของเอกชน อันที่จริง ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดก็ถูกบีบให้ยอมรับสภาพเงื่อนไขเดียวกันนี้ ทั้งหมดนี้ย่อมทำให้ปัญหาสิทธิมนุษยชนมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกทั้งในแง่ของสาเหตุและผลลัพธ์ที่ตามมา สิ่งที่ประสบเหมือนกันหมดในภูมิภาคนี้ และที่จริงรวมไปตลอดทั่วโลก ก็คือว่า ประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมกลายเป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่นักคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจะต้องผลักดัน และแท้ที่จริงสิทธิเหล่านี้ก็ผูกพันแน่นแฟ้นกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ส่วนใหญ่แล้วสิทธิจำพวกหนึ่งก็นำไปสู่สิทธิอีกจำพวกหนึ่งด้วยเสมอ ดังที่กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นอันมากในประเทศไทยพอจะชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจน ประสพการณ์เชิงรูปธรรมเหล่านี้ทำให้เราเห็นได้ชัดถึงการที่สิทธิมนุษยชนทั้งหลายไม่อาจแยกขาดจากกัน สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และอาศัยซึ่งกันและกัน กลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือระดับภูมิภาค ไม่ว่าในที่แห่งใด จะต้องตระหนักถึงความจริงข้อนี้ในการดำเนินการกิจส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หากไม่ประสงค์จะจบลงด้วยความล้มเหลว

ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยตัวของมันเอง ยังมีความหมายที่แตกต่างออกไปในสังคมชนบทซึ่งอิงอาศัยฐานทรัพยากรดังเช่นประเทศไทย และย่อมรวมถึงเอเชียอาคเนย์โดยรวม ในสังคมอุตสาหกรรมนั้น ทางออกย่อมอยู่ที่มาตรการแบบสวัสดิการของรัฐ แต่ในบริบทของชนบทและฐานทรัพยากรแล้ว ประชาชนย่อมมุ่งหวังสิทธิในการพึ่งตนเองและสิทธิในการกำหนดใจตนเองเป็นสำคัญ จะว่าไป ความข้อนี้ก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักเสรีนิยมด้วยซ้ำ นี่ก็คือความหมายของ “สิทธิชุมชน” ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูป” ปัจจุบันของไทย และแน่นอนว่าเรื่องนี้ย่อมมีนัยเกี่ยวพันกับสถานการณ์ในที่อื่น ๆ ด้วย หากเป็นเช่นนั้นจริง กลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคก็จะมีรูปธรรมบางอย่างร่วมกันเป็นจุดเริ่มต้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในข้อเสนอทำนองนี้ก็คือว่า ทั้งหมดนี้เริ่มต้นที่ประชาชน และหากจะต้องเกี่ยวพันกับอธิปไตยแห่งรัฐก็มีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้น ส่วนใหญ่แล้ว มักเป็นเครื่องกีดขวางเส้นทางแห่งการกระทำการสู่สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์

ตุลาคม ๒๕๔๕

เชิงอรรถ

¹ Tony Evans, "Introduction: Power, Hegemony and Universality of Human Rights," in Tony Evans, ed., *Human Rights Fifty Years on*, Manchester University Press, 1998, p.4

Heiner Bielfeld, "Western Versus Islamic Human Rights Conception?" A Critique of Cultural Essentialism in the Discussion of Human Rights," *Political Theory*, Vol. 28, No.1, February 2000, pp. 96-97.

² ดังที่ ฌาคส์ มารีแตง (Jacques Maritain) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า :

ไม่มีปฏิญญาสิทธิมนุษยชนใดที่จะครอบคลุมจบสิ้น มันจะต้องแปรเปลี่ยนโดยสอดคล้องกับสภาพจิตสำนึกทางศีลธรรม
และอารยธรรมในแต่ละช่วงขณะของประวัติศาสตร์

อ้างอิงใน Joseph A. Camilleri, "Human Rights, Cultural diversity and Conflict Resolution: The Asia Pacific Context", *Pacific Review*, Vol. 6, No.2, 1994, p.20.

³ ตัวอย่างเช่น Edward Herman, "Immiseration & Human Rights," *Third World Resurgence*, Issue No.58, June 1995, p.41; Vandana Shiva, "The Enclosure of the Commons," *Third World Resurgence*, Issue No.84, 1997, p.6; Lee Kuan Yew's address to an annual conference organized by the Philippines Business Council in Manila, and President Fidel Ramos' response, *The Nation*, Bangkok, 21 November, 1992.

⁴ ดูทัศนะของ Mary Robinson ใน "If human rights are respected...conflict, terrorism and war can be prevented." *Boston Globe*, September 3, 2002.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๐ :

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อการดำเนินการ ในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา วิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิ

มนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และนำเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

"ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

⁶ ศาสตราจารย์ Edward Herman แห่ง Wharton School กล่าวได้อย่างแจ่มชัดและน่าสนใจว่า

กระบวนการเจริญเติบโตชนิดที่ทำให้คนเป็นจำนวนมากต้องยากจนแร้นแค้น แต่กลับทำให้ชนชั้นนำกลุ่มเล็กๆ ร่ำรวยมั่งคั่ง จะต้องอาศัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสาหัสด้วยมิใช่หรือ ตามทฤษฎีเสรีนิยมและคำจำกัดความที่ใช้โดยองค์การสิทธิมนุษยชนของโลกตะวันตก ก็ต้องตอบว่า ไม่ใช่ เพราะสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิทางการเมืองส่วนบุคคล.... ไม่รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจในการยังชีพ การศึกษา การรักษาสุขภาพ การมีที่อยู่อาศัยและอาชีพการงาน ดังนั้นหากเกิดความยากจนแร้นแค้นตามมาจากกลไกทำงานปกติของระบบตลาด ที่มีพื้นฐานอยู่บนอำนาจทางเศรษฐกิจขององค์กรและธนาคารเอกชน ด้วยความช่วยเหลือของไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก รัฐบาลสหรัฐฯ และระบอบประชาธิปไตยแต่ในนามอย่างเม็กซิโกหรือชิลี ก็ไม่เกี่ยวอะไรกับสิทธิมนุษยชน. อ้าวแล้ว

⁷ Josiah Crosby, *Siam: The Crossroads*, London: Hollis and Carter Ltd., pp.89-90 and 152-153.

⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๘

⁹ Helle Degn, Commissioner of the Council of Baltic Sea States on Democratic Development, in presentation on National Human Rights Institutions: Europe, Strasbourg Conference 8 October, 2002.

¹⁰ Herman E. Daly and John B. Cobb, Jr., ed., *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Green Print, 1990, pp.161-165.

...For, despite its official status as State agency, it is strongly believed that its effectiveness rests in the last analysis with the society as a whole. All this means that the **NHRC** is to organize itself in such a way as to serve not only as rights defenders, but also as social - learning promoter. That is why we take it upon ourselves the task and working principle to serve as part and parcel of society, not apart from it. That is to say, to be open, transparent, and accessible to the public at large.

Saneh Chamarik

...แม้ว่า กสม. จะมีสถานภาพเป็นองค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็เป็นที่เชื่อกันว่าความสำเร็จของ กสม. นั้นย่อมอยู่ที่สังคมโดยรวมเป็นปัจจัยชี้ขาด ทั้งหมดนี้ย่อมหมายความว่า กสม. ควรจัดองค์กรของตนเอง ในลักษณะที่ไม่ได้เป็นเพียงแค่ผู้พิทักษ์สิทธิเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้เราจึงถือเป็นภารกิจและหลักการในทางปฏิบัติที่จะต้องทำหน้าที่ของเราในฐานะส่วนเลี้ยวหนึ่งของสังคม หาได้แยกเป็นเอกเทศจากสังคมไม่ กล่าวคือ เราจะต้องเปิดกว้าง โปร่งใส และพร้อมที่จะให้สาธารณชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้

ศ. เสน่ห์ จามริก