

๖ ปี กสม. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๐  
จากสิทธิมนุษยชนสู่ปฏิรูปการเมือง  
จุดประเด็น

ถ้าหากว่า “ประชาธิปไตย” ให้ความหมายความเข้าใจกัน เฉพาะแต่เพียงเรื่องของ “การเลือกตั้ง” ประสพการณ์ ๗๕ ปีเต็มๆ ของประชาธิปไตยไทย ได้พิสูจน์ให้เห็นกันอย่างต้องแท้แล้วว่า เป็นเพียงร่างทรงของระบอบอำนาจนิยมที่แฝงมาในรูปแบบต่างๆ ดูช่างตรงกับที่ปราชญ์ฝรั่งเศสเคยทักท้วงเอาไว้เมื่อเกือบ ๒๕๐ ปีมาแล้วว่า สิทธิเสียงอธิปไตยของประชาชนอย่างดีจะมีอยู่ที่หัวในนาที่ที่หย่อนบัตรคะแนนเสียงลงในหีบบัตรเลือกตั้งเท่านั้น เราอาจไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกต ข้อเสนอหลายอย่างหลายประการของปราชญ์ท่านนี้ แต่ก็เห็นข้อท้วงติงที่มีส่วนของความเป็นจริง โดยเฉพาะสำหรับสังคมที่สิทธิเสียงและพลังเศรษฐกิจการเมืองในชีวิตจริงยังจำกัดอยู่แต่ที่ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม บางระดับ แล้วประชาธิปไตยก็ต้องล้มเหลวและคงความต้อยพัฒนาตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ พิเคราะห์จากกระแสความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมต่างๆ ที่พากันเร่งเร้าไปสู่การเลือกตั้ง ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ นี้แล้ว คุณจะไม่ได้ให้ความหวังอะไร

ความจริงก็คือว่า ประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงการจัดตั้งกลไกทางการเมืองอย่างเช่น การเลือกตั้ง รัฐสภา พรรคการเมือง ฯลฯ ซึ่งเป็นที่รู้จักมักคุ้นกันดี แต่ก็ต้องไม่ลืมว่า สิ่งเหล่านี้แท้จริงเป็นกลไกของการแสวงอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม โดยหลักการทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายอาจเปิดโอกาสช่องทางให้อย่างเสมอภาคทัดเทียมกัน แต่ทว่าโอกาสช่องทางเช่นว่านั้น จะเป็นจริงหรือไม่เพียงใดในชีวิตจริงนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของกลุ่มชนนั้นๆ เป็นสำคัญ ขีดความสามารถทางการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับความสำนึก และสติปัญญาความสามารถของแต่ละบุคคลและกลุ่มชนที่จะเข้าสู่เวทีการแข่งขันกัน อันเป็นคุณค่าความสำคัญที่จะต้องยอมรับกันในสังคมเสรี

### สภาวะสิทธิมนุษยชนกับวิกฤตรัฐธรรมนูญ

“สังคมเสรี” นับเป็นเงื่อนไขและหัวใจของระบอบประชาธิปไตย ประเด็นอยู่ที่ว่าสังคมไทยของเรา “เสรี” จริงหรือไม่ เพียงใด แนนอน ถ้าจะพิเคราะห์ดูกันจากบรรยากาศการแสดงออกทางความคิดเห็น รวมทั้งกระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย เราก็จะได้ภาพของความเป็นอิสระเสรีซึ่งได้พัฒนาขยายตัวกันอย่างกว้างขวางขึ้นโดยลำดับ จะอย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์และเป้าหมายจริง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยสาระอยู่ที่ขีดความสามารถและสัมฤทธิ์ผลในการมีส่วนกำหนดและกำกับควบคุมนโยบายและการบริหารของประเทศให้บังเกิดผลเป็นนโยบายและผลประโยชน์ของชาติโดยแท้จริง ตรงนี้เองที่เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความล้มเหลวของประชาธิปไตยไทย และที่สำคัญเป็นตัวบั่นทอนพัฒนาการสิทธิมนุษยชนอันเป็นเงื่อนไขของเสถียรภาพความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของสังคมและประชาชนคนไทยทั้งมวลในยุคปัจจุบัน ผลก็คือ สิทธิเสรีภาพทั้งหลาย ทั้งปวงที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญและบทกฎหมายต่างๆ ต้องเป็นอันไร้ความหมายและผลบังคับ แม้ภายใต้รัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ๒๕๔๐ และนี่คือวิกฤตรัฐธรรมนูญที่ไม่มีใครพูดถึงกัน รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด ๒๕๕๐ ก็ดูจะผลิตซ้ำปัญหาวิกฤตทำนองเดียวกัน

โดยประสบการณ์อย่างเป็นทางการจากราชการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นเครื่องยืนยันถึงสภาพความเป็นจริงในข้อนี้ ผลสรุปที่ได้ ชัดเจนก็คือ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมือง เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาความไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลและความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนุญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และซึ่งย่อมจะนำไปสู่สภาวะความขัดแย้งแตกแยกรุนแรงและอนาธิปไตยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

“ปฏิรูปการเมือง” ที่ว่านี่คืออะไร และอย่างไร? สิ่งหนึ่งที่ชัดเจนก็คือ คงจะเป็นอะไรที่นอกเหนือออกไปจากการแสวงคนดีมีคุณธรรมเข้าสู่การเมืองเป็นแน่ เพราะในที่สุดแล้วการเมืองก็คือ เวทีของพลังอำนาจและการต่อรองจัดสรรผลประโยชน์ ซึ่งเป็นความดีมีคุณธรรมที่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของประชาชนกลุ่มและระดับต่างๆ ในสังคม ดังที่มีภาชิตเก่าแก่ที่ว่าไว้ถึง “อำนาจคอร์ปชั่น อำนาจเด็ดขาดย่อม คอร์ปชั่นได้อย่างเด็ดขาด” นั่นเอง รัฐธรรมนุญ “ฉบับประชาชน” ๒๕๕๐ ก็ตกอยู่ในบรรยากาศทำนองนี้มาแล้ว แต่ดูจะไม่ได้เรียนรู้อะไรกันในรัฐธรรมนุญ ๒๕๕๐! ในส่วนของ กสม. ถือว่าได้ทำหน้าที่ของตนแล้วในฐานะหนึ่งขององค์กรตามรัฐธรรมนุญในการจัดทำข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนุญต่อสภาร่างรัฐธรรมนุญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ก่อนการนำเสนอให้มีการลงประชามติ

### กสม. กับทิศทางปฏิรูปการเมือง

ความจริง ความคิดเรื่องการปฏิรูปการเมืองของ กสม. ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ได้มีการกำหนดวางเป้าหมายและหลักการแนวทางปฏิบัติกันไว้แล้ว ก่อนหน้าที่จะเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงแม้ว่า สถิติตัวเลขกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เข้ามาสู่การตรวจสอบของ กสม. จะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อคำนึงถึงเหตุการณ์และสถานการณ์ละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นดาษดื่นทั่วทั้งประเทศ กล่าวคือโดยเฉลี่ยตกราว ๖๐๐ - ๘๐๐ เรื่องต่อปี แต่โดยภาพรวมแล้ว ก็เพียงพอที่จะพิเคราะห์ประเมินกันได้ว่า แบบแผนของปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นเช่นไร และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร ภารกิจดำเนินงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ กสม. มิใช่จะจำกัดอยู่แต่การตรวจสอบแก้ไขให้เสร็จๆ ไปเป็นเรื่องๆ เท่านั้น หากแต่ยังจำเป็นต้องคิดอ่านหาหนทางให้ขีดความสามารถการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้มีการพัฒนาให้เข้มแข็งและก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปในหมู่ประชาชนและกลุ่มชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิเสรีภาพโดยตรง นี่คือการตระหนักของเรื่องสิทธิปกครองตนเอง ทั้งในส่วนของบุคคลและกลุ่มชนหรือชุมชน

ถ้าจะถือเอาเกณฑ์การจัดแบ่งสิทธิมนุษยชนออกเป็นสองด้านหลักๆ ขององค์การสหประชาชาติ และซึ่งประเทศไทยร่วมเป็นภาคี คือ สิทธิส่วนบุคคล และพลเมืองด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เมื่อพิเคราะห์ดูทั้งจากกรณีการละเมิดสิทธิที่ผ่านการวินิจฉัยตรวจสอบของ กสม. และจากสถานการณ์บ้านเมืองโดยทั่วไปแล้ว ก็พอจะได้ข้อสรุปว่า สถานการณ์ด้านสิทธิส่วนบุคคลและพลเมืองดูจะค่อยๆ กระเตื้องขึ้น โดยเฉพาะในสังคมเมือง เหตุปัจจัยของการพัฒนาเปลี่ยนแปลงจะขอไม่น่ามากกล่าวถึงในที่นี้ ด้วยเหตุเนื้อหาที่จำกัด และทั้งควรแก่การอภิปรายแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อคิดเห็นกันในวงกว้าง จุดสนใจที่เห็นควรนำมาพิเคราะห์กันโดยเฉพาะก็คือ เรื่องราวของปัญหาทางด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ทั้งนี้ ก่อนอื่นทีเดียว จะต้องเป็นที่เข้าใจใน

สัจธรรมความเป็นจริงกันเสียก่อนว่า ในชีวิตจริงแล้ว สิทธิมนุษยชนทั้งสองด้านต่างมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพียงแต่ว่า ปัญหาเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมในยุคสมัยปัจจุบัน อย่างน้อยก็ตั้งแต่ช่วงของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ภายใต้รัฐบาลทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา นับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำพาเอาชีวิตเศรษฐกิจการเมืองของชาติ ไปผูกติดอยู่กับการครอบงำ ชักจูงของมหาอำนาจอุตสาหกรรมตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และนี่ก็คือสารัตถะของสิ่งที่เรียกกันว่า โลกาภิวัตน์ ซึ่งชนชั้นนำไทยพากันยึดถือดูตั้งแต่ตั้งคัมภีร์ศาสนาว่า เป็นแนวทางนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าเทียบเท่ากับนานาอารยประเทศ!

ที่ว่ามาพอเป็นสังเขปนี้ คือปมปัญหาช่องว่างลึกลับระหว่างชนชั้นนำไทย ไม่ว่าจะเป็ภาคการเมือง ภาคราชการ หรือภาควิชาการปัญญาชน กับมวลประชาชนคนสามัญ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นที่แปลกใจอะไรที่นโยบายสาธารณะและแผนหรือโครงการ “พัฒนา” ทั้งหลายทั้งปวงจึงเอาแต่มุ่งกันแต่ที่เป้าหมายของอัตราการเติบโตและผลผลิตมวลรวม (GDP) หรือตัวเงินรายได้โดยรวมของประเทศ เรื่องของช่องว่างความยากจนในสังคมไทย อันเป็นผลโดยตรงจากนโยบายและแผนโครงการพัฒนา ได้มีการกล่าวขวัญถึงกันซ้ำซากมานับสิบ ๆ ปีแล้ว ไม่จำเป็นที่ต้องบรรยายอะไรมากไปกว่านี้ แต่อย่างน้อยในช่วง ๒๕ ปีเศษที่ผ่านมา แผนและโครงการพัฒนาของรัฐ ได้ยกระดับการบั่นทอนทำลายขึ้นไปอีกถึงขั้นการเข้าไปครอบงำแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ หลากหลายของทั่วทั้งประเทศ และนี่คือที่มาของขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นและการศึกษาวิจัย ซึ่งขยายตัวกว้างขวางขึ้นโดยลำดับ จนได้รับการบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ในสถานะของ “สิทธิชุมชน” แต่ว่า “ชุมชน” ตามนัยของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ รวมทั้งฉบับ ๒๕๕๐ ก็ยังคงมองและเข้าใจกันจากมิติของ “บุคคล” ที่รวมตัวกันขึ้นเป็นชุมชน ไม่ใช่ในสถานะของความเป็นชุมชนที่มีอัตลักษณ์ตัวตนของตนเอง อย่างเช่นที่ควรจะเป็นตามความเป็นจริงของชีวิต

จำเป็นต้องหมายเหตุสั้น ๆ ไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า อัตลักษณ์ความเป็นชุมชนที่ว่านี้ มิใช่เป็นเพียงการรวมตัวของคนเป็นกลุ่มเป็นก้อนเท่านั้น หากแต่เป็นกลุ่มชนที่ผูกพันอยู่กับฐานทรัพยากรป่าเขตร้อน อันประกอบกันเป็นวิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีการเรียนรู้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวร่วมอยู่กับธรรมชาติแวดล้อมอันหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็ป่าเขา ลุ่มน้ำ หรือชายฝั่งทะเล คุณค่าความสำคัญของฐานทรัพยากรป่าเขตร้อน เป็นที่เข้าใจกันดีในหมู่มชนพื้นบ้าน ทั้งหมดนี้ รวมทั้งภูมิปัญญาชุมชนพื้นบ้านและองค์ความรู้ทั้งหลายทั้งปวง ว่ากันถึงที่สุดแล้ว ก็คือฐานต้นทุนชีวิตของประชาชนคนไทยทั้งชาตินั่นเอง ทั้งในเมืองและชนบท

ที่สำคัญ คำวลีว่า “ทรัพยากรป่าเขตร้อน” ในฐานะเป็นต้นทุนชีวิต จะเป็นที่เข้าใจกันในระดับของชนชั้นนำไทยหรือไม่อย่างไร แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมายาวนาน ข้อนี้ยังเป็นปริศนาที่ดูจะไม่มีความคืบหน้าในทางที่สร้างสรรค์ต่อชีวิตของประชาชน และชุมชนระดับรากหญ้าเอาเลย และนี่ก็คือวิกฤตของชาติที่มองไม่เห็นลู่ทางคลี่คลายแก้ไข ไม่ว่าจะเป็ในระบบอบอำมาตยาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ซึ่งการเลือกตั้งให้ความหมายเป็นเพียงเวทีของการมั่วระดมอะตุมอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่มคนแคบ ๆ บรรดา นโยบายสาธารณะทั้งหลายที่ได้อ่านได้ฟังกันทุกวันนี้ จึงไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ตราบ

เท่าที่มวลชนคนรากหญ้ายังปราศจากพลังอำนาจที่จะมีบทบาทในการกำหนดและนำเสนอนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนอำนาจถ่วงดุลและควบคุมทางการเมืองของตนเอง ไม่ใช่อาศัยผ่าน “นักเลือกตั้ง” ดังเช่นที่ประเพณีปฏิบัติกันตลอดมาในทุกวันนี้

ในประการสำคัญ เศรษฐกิจการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงบังเกิดผลกระทบต่อชุมชนและฐานทรัพยากรอย่างรุนแรงและกว้างขวางรวดเร็ว เป็นแรงกระตุ้นทวีคูณให้ประชาชนและชุมชนรากหญ้าต้องลุกขึ้นมาต่อต้านต่ออำนาจต้องสูญเสียทั้งชีวิตเลือดเนื้อและฐานทรัพยากรอันมีค่า ในสถานการณ์วิกฤตคับขันเช่นนี้ ทางเลือกที่มองเห็นกันได้ก็คือ จำเป็นต้องเกิดการปฏิรูปในระดับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ โดยการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองลงไปสู่ชุมชนท้องถิ่นรากหญ้า เพื่อว่า เศรษฐกิจการเมืองไทยจะได้มีการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างแท้จริงและสัมฤทธิ์ผล แทนที่จะปล่อยให้ระบบการถ่วงดุลอำนาจไปกระจุกตัวอยู่แต่ศูนย์กลาง รัฐบาล และคณะรัฐมนตรี ซึ่งจริง ๆ แล้ว เป็นเพียงร่างทรงของระบบอำนาจนิยมผูกขาด ดังกล่าวข้างต้น

### มองไปข้างหน้า

ทั้งหมดนี้ คือโจทย์การปฏิรูปการเมือง จากมุมมองและประสบการณ์ ๖ ปีของ กสม. ขึ้นอยู่กับสังคมไทยทั้งโดยรวมและระดับรากหญ้าที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจ กสม. เพียงแต่ทำหน้าที่ของตนในฐานะที่ยึดถือหลักการและปฏิบัติว่า ทั้ง กสม. กับสังคม ต่างประกอบเป็นภาคส่วนซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นเพียงองค์กรรัฐที่แยกตัวจากสังคมและมวลประชาชน เพราะในที่สุดแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของภารกิจร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อการพัฒนาชีวิต สังคม เศรษฐกิจ การเมืองให้ได้บรรลุถึงโครงสร้างสัมพันธภาพเชิงอำนาจที่สมดุล และเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกันของทุกภาคส่วนทุกระดับ ภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างสังคมที่สมดุลและเป็นธรรมเท่านั้น ที่ประชาธิปไตยจะสามารถพัฒนาก้าวหน้าโดยอิสระเสรีและสันติอย่างแท้จริง

โดยสำนึกในภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กสม. จึงดำเนินการระดมบรรดาผู้นำท้องถิ่น ทั้งในระดับตำบลและชุมชน เข้ามาเป็นภาคีร่วมกันพิจารณากำหนดหลักการและแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถทางเศรษฐกิจการเมือง เพื่อเป็นการรองรับการปฏิรูปโครงสร้าง เสริมสร้างให้การกระจายอำนาจได้เป็นไปตามหลักการและแนวทางดังกล่าว ครั้นเมื่อเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ ก็ได้ถือโอกาสร่วมกันระดมความคิดและประสบการณ์จัดทำข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ตามบทบาทหน้าที่ของ กสม. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวในตอนต้น รวมทั้งได้จัดพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชน โดยทั่วไป แม้ข้อเสนอเหล่านี้ จะมิได้รับความสนใจใด ๆ จากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นที่คาดหมายกันอยู่แล้ว แต่ภารกิจความพยายามสานต่อการพัฒนาที่ริเริ่มกันไว้แล้ว ก็ยังคงต้องดำเนินต่อไป เพื่อเป้าหมายสูงสุดขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง และพัฒนาตนเองของชุมชนท้องถิ่นรากหญ้าในที่สุด

เสน่ห์

จามริก

พฤศจิกายน

๒๕๕๐