

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 สิทธิมนุษยชนเป็นผลโดยตรงจากความมุ่งหวังและการต่อสู้ของประชาชน และไม่ได้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในวัฒนธรรมหรือจารีตใดเป็นการจำเพาะเลย¹ แท้ที่จริง นี่ก็คือสิ่งที่เกิดขึ้นในการปฏิวัติเสรีนิยมครั้งใหญ่ทั้งหลายเมื่อสองศตวรรษที่ผ่านมา บนเส้นทางของการเข้าสู่ภาวะสมัยใหม่ของตะวันตก และส่งผลจุดประกายอุดมคติแห่งเสรีภาพและประชาธิปไตยไปทั่วโลก

ในประการที่สอง ความจริงธรรมดาสามัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ยังหมายความว่าควบคู่ไปกับความเป็นสากลนั้น สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ตลอดจนพันธกรณีทั้งหลายยังต้องแพร่ขยายและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในรูปแบบและสาระที่หลากหลายแปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ ความข้อนี้ย่อมเห็นได้ชัดจากเครื่องมือระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีการตราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยสหประชาชาติในส่วนที่มีประชาธิปไตยเป็นพลังผลักดันที่กล่าวมานี้ย่อมเป็นกระบวนการสืบเนื่องไม่จบสิ้น² ดังที่เมื่อเร็ว ๆ นี้ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้ตราปฏิญญาสหประชาชาติปี 2000 ขึ้น โดยสรุปรวมสภาพปัญหาของมนุษย์ในหลากหลายแง่มุมสำหรับเป็นฐานคิดร่วมกันระดับโลก นับเป็นการขยายขอบข่ายและมุมมองในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนออกไปอีก โดยรวมประเด็นด้านการพัฒนา ความยากจน และสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย

และในประการสุดท้าย ไม่มีความจำเป็นอย่างใดเลยที่ความเป็นสากลหรือลักษณะทั่วไป จะต้องขัดแย้งกับลักษณะเฉพาะหรือความหลากหลาย ซึ่งแฝงอยู่ในการนำเสนอแลกเปลี่ยนด้านสิทธิมนุษยชน อันที่จริง เราจะแลกเปลี่ยนกันได้อย่างมีความหมาย ก็ต่อเมื่อมีจิตใจที่พร้อมเรียนรู้จากกัน บนหลักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสรีภาพพื้นฐาน ทั้งนี้ในขั้นเริ่มต้น เราควรเลิกตั้งแง่หรือโต้แย้งกันเสียทีในข้อที่ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสาระัตถะนิยมที่ตั้งอยู่บนวัฒนธรรมเพียงแบบใดแบบหนึ่ง หรือว่าสิทธิมนุษยชนนั้นสัมพันธ์แปรเปลี่ยนตามวัฒนธรรมต่าง ๆ จุดยืนแบบสารัตถะทางวัฒนธรรมนั้นต้องการผูกขาดคำจำกัดความของสิทธิมนุษยชน ส่วนจุดยืนแบบสัมพัทธ์ภาพทางวัฒนธรรมนั้นต้องการปฏิเสธความเป็นสากลของความมุ่งหวังในเสรีภาพของมนุษย์ ที่ผ่านมา จุดยืนทั้งสองนี้ได้แต่หมกมุ่นอยู่กับข้อโต้แย้งไร้แก่นสารที่ต่างก็ว่ากันไป และรังแต่จุดรั้งไม่ให้เราไปได้ถึงไหน ซ้ำร้ายกว่านั้นก็อาจมันยังก่อให้เกิดการเมืองของสิทธิมนุษยชนชนิดถอยหลังเข้าคลอง สร้างความเสียหายไปทั่วโลก ทั้งในซีกตะวันออกและตะวันตก ทั้งในแถบเหนือและใต้ สิ่งที่เราเห็นกันอยู่ในทุกวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านหนึ่งได้แก่การบั่นทอนบิดเบือนอุดมคติเกี่ยวกับเสรีภาพของปัจเจกชนและสิทธิในทรัพย์สิน กับอีกด้านหนึ่งได้แก่ข้ออ้างแบบอำนาจนิยมที่ยึดเอาการพัฒนาเป็นสรณะเหนือเสรีภาพและประชาธิปไตย ทั้งสองด้านล้วนเป็นปฏิปักษ์ต่อมนุษยชาติและธรรมชาติด้วยกันทั้งสิ้น³ นอกจากนี้แล้ว ดังที่เราทั้งหลายทราบกันดี สังคมมนุษย์เราผ่านกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์มาเป็นเวลานานทีเดียว ภายใต้เงื่อนไขหล่อหลอมต่าง ๆ ก่อให้เกิดความสูญเสียเป็นอันมากแก่ผู้คนและสังคม ครั้นแล้วในทันทีทันใด ก็บังเกิดสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ชนิดที่ประกาศเอาเองข้างเดียว ก่อให้เกิดผลพวงในทางคุกคามและอาจสร้างความเสียหายต่อแนวทางสิทธิมนุษยชนได้⁴ ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องร่วมมือกันแก้ไขสิ่งต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งในทางความคิดและในทางปฏิบัติ

เราได้แต่หวังว่า ข้อพิจารณาทำนองนี้จะเป็นที่รับฟังกันอย่างควรแก่เหตุในเวทีนานาชาติเยี่ยงที่ประชุมแห่งนี้ ประเด็นที่สำคัญและควรเป็นภูมิหลังให้กับประโยชน์ร่วมและการแลกเปลี่ยนอย่างมีเป้าหมายของเรา ก็คือความเชื่อมั่นที่ว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นแหละคือกุญแจสู่อนาคต นี่คือนสิ่งที่เราจะต้องตราไว้ในใจในการจัดวางสถานะและบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหลาย 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 ภูมิหลังที่ว่านี้ นับเป็นผลบันปลายของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างต่อเนื่อง นับแต่ช่วงที่ประเทศไทยภายใต้ระบอบเผด็จการทหารในต้นทศวรรษ 1960 ได้ก้าวเข้าสู่สภาพเงื่อนไขของการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนสู่อุตสาหกรรม ในทำนองเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายแห่ง การริเริ่มดังกล่าวมาจากธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟ ซึ่งเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจการเมืองยุคหลังสงครามโลก จากนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมือง รวมทั้งความยากจนที่แผ่ขยายออกไป การกดชนบทลงเป็นเบี้ยล่าง และความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติ ทั้งหมดนี้ย่อมเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่ทราบกันดีอยู่แล้ว คงไม่ต้องลงรายละเอียดมากไปกว่านี้ ทั้งนี้ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะกล่าวว่าการพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตและนโยบายที่สืบเนื่องกันเอง ที่เป็นมูลเหตุของความทุกข์ยากเป็นอันมากของมนุษย์ และนำมาซึ่งการล่องล่ำลือสิทธิขั้นพื้นฐานในวิถีดำรงชีพและพัฒนาตนเอง นับเป็นเรื่องน่าเศร้ายิ่งนักที่สิทธิขั้น ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเหล่านี้ยังไม่ถูกนับรวมเป็นสิทธิมนุษยชน และผู้ครองอำนาจเป็นเจ้าโลกอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเหล่า “นักเสรีนิยม” ที่เคยต่อสู้เพื่อเสรีภาพมาในอดีต ก็ยังปฏิเสธความรับผิดชอบต่อสิทธิเหล่านี้⁶ กระนั้นก็ดี ภายในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ตอนต้นทศวรรษ 1970 ก็เกิดการลุกฮือของมวลชนโดยพลังผลักดันร่วมกันระหว่างชนชั้นกลางรุ่นใหม่กับขบวนการนิสิตนักศึกษา จากนั้นความล่มสลายของคณะเผด็จการและความแตกแยกในหมู่ทหารก็นำไปสู่การรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า แล้วจึงตามมาด้วยกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่การปกครองโดยพลเรือนตามลำดับในราวปลายทศวรรษ 1980 แต่แล้วในปีถัดมาก็กลับมีการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารหลงยุคอีกครั้งหนึ่งช่วงสั้น ๆ ก่อให้เกิดการต่อต้านครั้งใหญ่ในหมู่ชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนาม “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” สถานการณ์ครั้งนี้ทำให้เกิดกระแสผลักดันเรียกร้องไปทั่วประเทศให้มีการปฏิรูปการเมือง “การปฏิรูป” จึงกลายเป็นคำยอดนิยามที่สะท้อนถึงความคาดหวังที่ทวีสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในหมู่ประชาชนไทยทุกระดับของสังคม กระแสดังกล่าวได้ปะทุจนถึงจุดวิกฤต ที่นักการเมืองรุ่นเก่าทั้งหลายจำต้องยอมเอนเอียงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในการสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญใหม่ที่มุ่งมั่นสู่การปฏิรูป แม้จะไม่สู้เต็มใจนักก็ตาม

อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพที่ได้มาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กับอำนาจในการบังคับใช้ในความเป็นจริง ก็ยังมีช่องว่างระหว่างกันอยู่มากทีเดียว สภาพปัญหาทางการเมืองดังกล่าวนี้เตือนให้เรานึกถึง เซอร์โจชยา ครอสบี เอกอัครราชทูตอังกฤษในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี ๒๔๗๕ ซึ่งได้แสดงความห่วงใยอย่างยิ่งต่อประชาธิปไตยชนิดที่ปราศจากพลังของมติมหาชน⁷ ส่วนใหญ่แล้ว สิทธิเสรีภาพที่ตราไว้วันนั้นมักถูกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเมินเฉย สถานการณ์จึงไม่ต่างอะไรนักจากระบบอำนาจนิยมก่อนหน้า ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ปัจจุบันประชาชนตระหนักรู้และใส่ใจต่อความเป็นไปในบ้านเมืองและโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและกลุ่มประชาสังคมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ที่คอยร่วมกันเฝ้าระวังตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลของอำนาจอย่างจริงจัง

นี้เป็นสถานการณ์โดยคร่าวที่ กสม. ของไทยต้องประสบ และกว่าจะได้กรรมการครบ ๑๑ คน ก็ต้องผ่านกระบวนการยาวนานซับซ้อนพอสมควร ในการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา ผ่านการคัดเลือกโดยวุฒิสภา และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่นับว่าน่าสนใจ 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 นี่คือนโยบายของ กสม. แนวคิดโดยรวมนั้นอยู่ที่ว่า คณะกรรมการฯ ควรเป็นตัวแทนของทัศนคติหลากหลายในสังคมได้อย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเมื่อมองในภาพรวมก็อาจกล่าวได้ว่า องค์การนอกภาครัฐและกลุ่มประชาสังคมนับเป็นแรงผลักดันที่มีน้ำหนักมากที่สุด นับแต่ขั้นตอนของการสรรหาเป็นต้นมา ดังที่สะท้อนอยู่ในองค์ประกอบของ กสม. ชุดปัจจุบัน

ภารกิจเบื้องต้น

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

....สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น....

นอกจากนี้ยังนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” ได้รับการตราไว้ในหมวดแรกกว่าด้วยบททั่วไป ตามมาด้วยมาตรา ๕ ที่ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ดังนั้นจากมุมมองของ กสม. ย่อมถือได้ว่าสิทธิมนุษยชนนั้นเป็น หลักการชี้นำ และเป็นบรรทัดฐานให้แก่การประเมินตรวจสอบการใช้อำนาจโดยชอบของอำนาจอธิปไตยทั้งสามส่วนในกระบวนการปกครองและองค์กรอื่นของรัฐ 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 ของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกประชาชนอย่าง รวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มี ประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการ เลือkestting ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาล รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วรรคหลังนี้นำมาอ้างไว้ทั้งกระบวนการความก็เพื่อให้เห็นภาพรวมที่ว่า ความมุ่งหวังให้ “ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” นั้น มีแง่มุมเกี่ยวพันอย่างหลากหลายกับ การกิจของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างไร กสม. นั้นเป็นหนึ่งในบรรดาองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ แต่ก็ต่างจากองค์กรอิสระอื่นตรงที่มีได้มีอำนาจในการพิพากษาหรือลงโทษผู้ใด อย่างไรก็ตาม ข้อ นี้ย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพราะภารกิจหลักที่แท้จริงของ กสม. อยู่ที่การติดตามตรวจสอบว่า บรรดา อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมหรือไม่ และขณะเดียวกัน กสม. ก็จะมีบทบาทสนับสนุน ส่งเสริมการเรียนรู้และความสำนึกทางสังคม ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าว กสม. จึงให้ความสำคัญและ คุณค่าอย่างสูงต่อการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน แน่หนอนว่าสิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นภารกิจส่วนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว แต่ประเด็นสำคัญนั้นอยู่ที่การสร้างมาตรการเชิงรุก ในการดำเนินภารกิจทั้งหมดเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 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 ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้และความเข้าใจร่วมกันของเรา ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้าแล้ว เกี่ยวกับธรรมชาติและความเป็นจริงของสิทธิมนุษยชนในบริบทและสภาพการณ์อันหลากหลาย อันนำมาซึ่งความมุงหวังในเสรีภาพของมนุษย์ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนนั้นย่อมถือกำเนิดอย่างเปี่ยมด้วยพลวัตจากพหุภาวะที่ว่านี้ 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 โลกทั้งมวลกำลังพูดถึงเรื่องนี้นักมากขึ้นทุกที แต่ก็มักเป็นการพูดกันในเชิงเป็นเรื่องศีลธรรมสูงส่ง น้อยคนนักที่จะตระหนักจริง ๆ ว่า ชีวิตและเลือดเนื้อของประชาชนคนสามัญนั้นเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ที่กล่าวดังนี้ย่อมรวมถึงบรรดา “นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน” ด้วยเช่นกัน เรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากกรณีของประชาชนและชุมชนชนบทในภูมิภาคฐานทรัพยากรเขตร้อน ซึ่งเอเซียอาคเนย์ย่อมเป็นตัวอย่างชัดเจนที่สุดแห่งหนึ่ง โศคร้ายที่ในระดับผู้นำของอาเซียนก็มองข้ามสิ่งเหล่านี้ หรือหากเห็นความสำคัญ ก็เพียงในแง่ของการค้าและผลได้เชิงพาณิชย์ชั่วคราวช่วยยาม ตามแบบฉบับโลกาภิวัตน์จากเบื้องบน และซึ่งยังความสูญเสียต่อมนุษย์และสังคมอย่างเอนกอนันต์ สภาพการณ์ดังกล่าวยังเกี่ยวพันอย่างชัดเจนโดยตรงกับประเด็นเรื่องสิทธิในวิถีดำรงชีพและการพัฒนาอย่างพึ่งตนเอง 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 และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ 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 และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

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

ที่ชุมชนหรือหมู่คณะจะมีความสำคัญเหนือปัจเจกชนทั้งหลาย เพราะนั่นย่อมหมายถึงการหุมนหาพิภพ ย้อนกลับ รังแต่จะนำพาให้ล้มเหลว ชุมชนดั้งเดิมเองก็เช่นกัน แม้ว่าจะก่อปรด้วยความรู้และภูมิปัญญา สูงค่าของตน แต่ก็จำเป็นต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้เท่าทันกับกาลเวลาและความเปลี่ยนแปลงพร้อม ๆ ไปด้วย การธำรงรักษาบูรณภาพของตนให้ยั่งยืน สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมเป็นส่วนสำคัญอันขาดมิได้ใน กระบวนการเรียนรู้ที่ว่านี้ เพียงแต่ควรเป็นสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนหรือบุคคล-ใน-ชุมชน¹⁰ หาใช่บุคคลโดด ๆ ในสุญญากาศหรือเป็นตัวตนสมบูรณ์ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

การสร้างสถาบันและเครือข่าย

สิ่งที่กล่าวมาย่อมบ่งชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ใหม่เกี่ยวกับสถานการณ์และมิติของสิทธิมนุษยชนในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้นนอกเหนือไปจากการดำเนินภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็ คงจะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศโดยสอดคล้องกับหลักการปารีส* กสม. ยังต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ แปรเปลี่ยน กับทั้งความมุ่งหวังในเสรีภาพของประชาชนที่ทวีสูงขึ้น ดังได้กล่าวแล้วถึงความมุ่งมั่นของ กสม. ที่จะมิบทบาทเชิงรุกและเสริมสร้างในฐานะองค์กรสนับสนุนการเรียนรู้ทางสังคม โดยวางตนเป็นส่วนเสี้ยวหนึ่งของสังคม มิได้แยกเป็นเอกเทศ ในการนี้ กสม. มองตนเองในฐานะที่บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้าง *สถาบันทางสังคม* นี้ย่อมมิใช่เพื่อประโยชน์ของ กสม. เองในฐานะ องค์กรอิสระ แต่เพื่อจุดหมายสูงสุดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมและประชาชนไทยทั้งมวล ในอันที่จะพัฒนาบนเส้นทางแห่งเสรีภาพและความก้าวหน้าร่วมกัน หากสิ่งที่เรียกว่าการสร้าง “วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน” จะมีความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็คงหมายถึงความข้อยี้ ประเด็นนั้นอยู่ที่ว่าจะสร้างความรู้สึกผูกพันต่อกันระหว่าง กสม. กับสาธารณชนในวงกว้างได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้ในขั้น เริ่มต้น เราจึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อแนวทางในการจัดตั้งองค์กรของ กสม. โดยสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ สังคม วิถีทางที่ดีที่สุดประการหนึ่งได้แก่การจัดระบบปฏิบัติการทั้งหมดโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายแบบ หลายระดับชั้น

แนวคิดหลักอยู่ที่การจัดตั้งกระบวนการจัดองค์กรภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ประชาชน จากทุกวงการสามารถเข้าร่วมได้ ภารกิจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นไม่ควรปล่อยให้ตกอยู่กับกลไกราชการแต่สถานเดียว หากเป็นเช่นนั้นเท่ากับบั่นทอนความมุ่งมั่นที่จะทำให้กสม. 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 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หลักการดังกล่าวเป็นผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการที่กรุงปารีส เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 และรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993

ประกอบอาชีพอื่น ๆ กลไกทั้งหมดนี้จัดตั้งและแบ่งแยกออกเป็นคณะอนุกรรมการจำนวนหนึ่งตามประเด็นสาระที่เกี่ยวข้อง แต่ละคณะต่างก็มีอำนาจตามกฎหมายในระดับหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเครือข่ายระดับชั้นแรกนี้อยู่ที่ว่า ภาคทั้งสามจะต้องร่วมกันตัดสินใจเบื้องต้นว่า จะดำเนินการเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนหรือนโยบายในเรื่องที่คณะนั้น ๆ รับผิดชอบอย่างไร ส่วนการตัดสินใจ และความรับผิดชอบในท้ายที่สุดย่อมตกอยู่ที่ กสม. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดนี้คือ กระบวนการดำเนินงานที่กำลังก่อรูปก่อร่างกันอยู่ การจัดกลุ่มและลำดับคณะอนุกรรมการดังที่จะแสดงต่อไปนี้อาจช่วยให้เห็นขอบข่ายและระดับของประเด็นปัญหาที่ กสม. ชุดปัจจุบันหยิบยกขึ้นมา

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 ซึ่งรวมทั้งข้อพิพาทอันเนื่องมาจากโครงการสาธารณะต่าง ๆ อย่าง ทางด่วน โรงไฟฟ้า ท่อก๊าซ ฯลฯ มิใช่ต้องถือว่าคณะอนุกรรมการและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ล้วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้ จึงต้อง

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

มีการจัดกลุ่มของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเพื่อให้สะดวกต่อการประสานงาน และแน่นอนว่าทั้งหมดนี้ย่อมอยู่ภายใต้การตัดสินใจและความรับผิดชอบของ กสม.

การสร้างเครือข่ายในระดับชั้นแรกตั้งบรรยายมานี้ย่อมก่อปรด้วยเครือข่ายระดับชั้นที่สองอยู่ในตัวเอง เนื่องจากสมาชิกของคณะอนุกรรมการส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมด ล้วนมีเครือข่ายด้านวิชาชีพหรือวิชาชีพของตนเองอยู่แล้วเป็นปฐม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษา สภานายความแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาเอกชน สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพ คณะกรรมการประสานงานสิทธิมนุษยชน กลุ่มด้านสิทธิสตรี กลุ่มด้านสิทธิเด็ก ฟอรัมเอเชีย หรืออื่น ๆ ดังนั้น ในขณะที่เครือข่ายไทรภาคีในระดับชั้นแรกมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ เครือข่ายในชั้นที่สองก็อาจได้รับการทาบตามให้ช่วยเสนอความคิดเห็นคำปรึกษา 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 คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องจะต้องตรวจสอบและหาทางศึกษาวิจัยให้นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นด้วย อนึ่ง เมื่อต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านนโยบายสาธารณะ กสม. ยึดหลักที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐบาลในการใช้อำนาจบริหารโดยตรง หากมุ่งไปที่ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การได้รับข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิพากษา และอื่น ๆ และหากกฎหมายหรือการดำเนินนโยบายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม จึงค่อยมีการแนะนำให้เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงแก้ไขตามสมควรแก่กรณี

บทสรุป : มุมมองระดับภูมิภาค

สังคมไทยก็แจ่มชัดเช่นเดียวกับเพื่อนบ้านในเอเชียอาคเนย์ ที่ได้ผ่านความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ท่ามกลางผลกระทบจากความพัฒนาเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

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

ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยตัวของมันเอง ยังมีความหมายที่แตกต่างออกไปในสังคมชนบทซึ่งอิงอาศัยฐานทรัพยากรตั้งเช่นประเทศไทย และย่อมรวมถึงเอเชียอาคเนย์โดยรวม ในสังคมอุตสาหกรรมนั้น ทางออกย่อมอยู่ที่มาตรการแบบสวัสดิการของรัฐ แต่ในบริบทของชนบทและฐานทรัพยากรแล้ว ประชาชนย่อมมุ่งหวังสิทธิในการพึ่งตนเองและสิทธิในการกำหนดใจตนเองเป็นสำคัญ จะว่าไป ความข้อนี้ก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักเสรีนิยมด้วยซ้ำ นี่ก็คือความหมายของ “สิทธิชุมชน” ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูป” ปัจจุบันของไทย และแน่นอนว่าเรื่องนี้ย่อมมีนัยเกี่ยวพันกับสถานการณ์ในที่อื่น ๆ ด้วย หากเป็นเช่นนั้นจริง กลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคก็จะมีรูปธรรมบางอย่างร่วมกันเป็นจุดเริ่มต้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในข้อเสนอทำนองนี้ก็คือนี่เริ่มต้นที่ประชาชน 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 :

ไม่มีปฏิญญาสิทธิมนุษยชนใดที่จะครอบคลุมจับสิ้น มันจะต้องแปรเปลี่ยนโดยสอดคล้องกับสภาพจิตสำนึกทางศีลธรรม และอารยธรรมในแต่ละช่วงขณะของประวัติศาสตร์

อ้างใน 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 และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(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. อ่างแล้ว

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.