



การกระจายอำนาจ : ทางออกสิทธิมนุษยชน ในสังคมไทย



* ดนัย มุสตา

ความนำ

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบต่อภูมิภาคทุกประเทศที่อยู่ภายในโลกนี้อันเป็นแนวความคิดในเรื่องของ โลกใบเดียวกัน (Globalization) เนื่องจากการเชื่อมต่อทางระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบข้อมูลข่าวสาร และกำลังขยายไปสู่การเชื่อมต่อทางวัฒนธรรมอย่างเป็นรูปธรรมประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งในประชาคมโลกก็หลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวไม่พ้นเช่นกัน

การเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในโซเวียตก่อให้เกิดผลกระทบในหลาย ๆ ด้านโดยเฉพาะในเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองที่แบ่งเป็นสองค่ายคือ ค่ายคอมมิวนิสต์และ ค่ายประชาธิปไตย ไม่มีการแบ่งและต่อสู้กันอย่างจริงจังต่อไป ภาวะสงครามเย็น ก็สงบลงแต่มีภาวะสงครามอื่นเกิดขึ้นแทน เช่น สงครามทางเศรษฐกิจ สงครามข้อมูลข่าวสาร และสงครามทางวัฒนธรรม แต่ภาวะดังกล่าวก็มีความได้เปรียบ-เสียเปรียบกันระหว่างประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา) และประเทศเล็ก ๆ อื่น ๆ

สหรัฐอเมริกา ในฐานะประเทศมหาอำนาจเดียวที่มีบทบาทเด่นที่สุดหลังจากการล่มสลายของ โซเวียต ได้เสนอแนวคิดในการจัดระเบียบใหม่ของโลก (New World Order) และได้นำมาใช้กดดันประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ 3 ประเด็นหลัก คือ

- (1) ประชาธิปไตย
- (2) สิทธิมนุษยชน
- (3) การรักษาสันติภาพ

ซึ่งเป็นกระแสหลักในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นประเทศใดก็ตามที่ขาดทั้ง 3 ประเด็นหรือ ประเด็นหนึ่งประเด็นใดไป สหรัฐอเมริกาก็จะกดดันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น กดดันทางเศรษฐกิจกับไทยในกรณีเหตุการณ์ 17-20 พฤษภาคม 2535 เป็นต้น

ประชาธิปไตย-สิทธิมนุษยชน-และการรักษาสันติภาพต่างมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการเคารพในสิทธิมนุษยชนไม่ว่าในรูปของกฎหมายหรือการปฏิบัติ และจะต้องมีการรักษาสันติภาพทางบุคคล หรือทรัพยากรไว้ด้วย แต่สภาวะดังกล่าวก็ต้องประสพกับการพัฒนา และความทันสมัย ซึ่งแต่ละประเทศพยายาม

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล : รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มุ่งไปสู่ บางครั้งการพัฒนาดังกล่าวก็ก่อให้เกิดปัญหา
ในระบอบประชาธิปไตย ก่อให้เกิดปัญหาสิทธิมนุษยชน
และทำให้สิ่งแวดล้อมล่มสลาย

ความพยายามของโลกและประเทศไทย

ด้านสิทธิมนุษยชนที่กำลังมีการกล่าวถึงกันมากใน
ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ
เมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2533 กำหนดให้มีการจัดประชุม
ระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี 2536 และ
ประเทศไทยในฐานะที่ให้สัตยาบันรับรองในปฏิญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal
Declaration of Human Rights) ก็ได้มีมติคณะ-
รัฐมนตรี เมื่อ 9 มิ.ย. 2535 อนุมัติตามที่กระทรวง
การต่างประเทศเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน
การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย

- (1) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน
กรรมการ
- (2) อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ เป็นรอง
ประธานกรรมการ
- (3) กรรมการอื่นอีก 18 คน

โดยมีเจ้าหน้าที่กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประ-
เทศ จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่
รวม 6 ประการที่สำคัญคือ คณะกรรมการฯ ตระหนักถึง
บทบาทอันสร้างสรรค์ขององค์กรเอกชน (NGO'S หรือ
PVO'S) ในด้านการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และ
ในด้านการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ดังนั้น จึงจะ
เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนได้แสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ
เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยในการเข้าร่วมประชุม
ระดับโลกฯ และระดับภูมิภาคฯ นอกจากนี้ยังคัดเลือก
อนุสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครอง
และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจถึงเวลาอันสมควร
แล้วที่รัฐบาลไทยจะพิจารณาเป็นภาคี เพื่อให้สอดคล้อง
กับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ
ไทย และแนวโน้มสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน ทั้ง

นี้เพื่อคณะกรรมการจะได้พิจารณานำเสนอต่อรัฐบาล
มีการขานรับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอย่างเป็นทางการ
รูปธรรม เพราะเมื่อ 10 ก.ค. 2535 ได้มีการประชุม
คณะกรรมการประสานงาน การประชุมระดับโลก ว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชนครั้งที่ 1/2535 ณ กระทรวงการต่าง
ประเทศ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติให้ประเทศ
ไทยรับตำแหน่งประธานของที่ประชุมระดับภูมิภาคเอเชีย
ณ สำนักงานใหญ่เอสแคป กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 12-
16 ตุลาคม 2535 อันเป็นความพยายามที่จะปลุกเร้าเรื่อง
สิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

ในขณะที่มีความพยายามดังกล่าว ภาพลักษณ์ของ
สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยก็ยังมีปัญหาและมีสภาพ
ที่ไม่น่าพอใจอยู่ไม่น้อย การใช้แรงงานเด็ก แรงงาน
สตรี และการเหยียดหยามสตรียังคงมีอยู่ ความอดอยาก
และการว่างงานทำให้เด็กต้องขายตัวมาทำงานเยี่ยงทาส
ทำให้สตรีต้องหันมาประกอบอาชีพที่น่ารังเกียจ ช่องว่าง
ระหว่างในเมืองกับชนบทที่ทวีความรุนแรงขึ้น ภาพที่
ปรากฏขึ้นดังกล่าวทำให้มองเห็นภาพตรงข้ามกับความ
พยายามในเรื่องสิทธิมนุษยชนข้างต้น อะไรคือช่องว่าง
ดังกล่าว?

รากเหง้าช่องว่างระหว่างสิทธิมนุษยชนที่คาดหวัง
กับสภาพจริงในสังคมไทย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประ-
ชาชาติ คือความคาดหวังสูงสุดในเชิงนามธรรม อาจ
กล่าวได้ว่าเป็นมาตรฐานร่วมกันอันพึงพยายามบรรลุถึง
เป็นความเชื่อมั่นร่วมกันในสถานะและวิถีทางดำรงอยู่
ของมนุษย์ หรือกล่าวในแง่การเมืองระหว่างประเทศ
ก็คือเป็นความพยายามที่จะประนีประนอมลัทธิการเมือง
ต่าง ๆ ที่ไม่ลงรอยกันระหว่างประเทศต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้
มิได้ระบุพันธะหน้าที่ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามก็ได้
บัญญัติรับรองบรรดาสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้
อย่างครอบคลุมตั้งแต่สิทธิเสรีภาพทางแพ่งและทางการเมือง
(Civil and Political Rights) ตั้งแต่ข้อ 1-21 และ
สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (Economic and

Social Rights) ตั้งแต่ข้อ 22-30 และมีพัฒนาการ จากข้อถกเถียงซึ่งวางอยู่บนสภาพความเป็นจริงของสังคม ความหมายแห่งสิทธิมนุษยชนจึงขยายกว้างขึ้นจนครอบคลุมถึงเรื่องลัทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิในการได้รับการพัฒนา สิทธิในการมีสันติภาพ สิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่บริสุทธิ์ (Right to a healthy environment) สิทธิใน (ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็น) มรดกร่วมของมนุษยชาติ (Right to the common heritage of mankind)¹

การเข้าถึงความคาดหวังดังกล่าวให้มากที่สุดคือสิ่ง ที่ทุกสังคมพยายามทำ ในกรณีของสังคมไทยยังอยู่ใน ระดับที่ไม่น่าพอใจ จากการศึกษาสภาพการณ์ความรุนแรงทางสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ผ่าน ๆ มา โดยเฉพาะที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ เช่น การว่างงาน การกดขี่แรงงาน การเอารัดเอาเปรียบทางโภชนาการ ปัญหาการกระจายรายได้ การเวนคืนที่ดิน ที่มีผลกระทบทางการเมือง เช่น การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ การถูกจำกัดเสรีภาพ การถูกคุกคามทางการเมือง ตลอดจนมีผลกระทบทางสังคม เช่น การไม่เคารพซึ่งกันและกัน ใน "คุณค่า" ของมนุษย์การตีคุณค่าของมนุษย์จากระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เปิดโอกาสสำหรับเสรีภาพและการแข่งขันของบุคคล ซึ่งใช้เกณฑ์ความสำเร็จในการทำงานเป็นเกณฑ์แบ่งระดับคน จนก่อให้เกิดพฤติกรรม ที่แสดงออกต่อคนจน คนรวย ที่ไม่เท่าเทียมกัน สภาพดังกล่าวเป็นปัญหาหาค่าแห่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยอันเป็นผลโดยตรงจาก

(1) ระบบคุณค่าของสังคม

(2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมือง นั้นเอง

(1) ระบบคุณค่าของสังคม (Social Value) มีที่มาจากความคิดพื้นฐานที่แยกเป็นส่วน ๆ (dualistic) คือ แยกกายและใจ แยกเขาแยกเรา แยกมนุษย์กับธรรมชาติ อันมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนา (development) หรือ ความก้าวหน้า (Progress) ซึ่งหมายถึงการสร้างโลก-

ทรัพย์เพิ่มขึ้น ๆ ไปเรื่อย ๆ ดังนั้นสังคมให้คุณค่าแก่อะไร จะเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของสังคม และระบบคุณค่าของสังคมไทยที่มีอิทธิพลสูงสุดในขณะนี้คือ อำนาจนิยม-วัตถุนิยม

วัฒนธรรมอำนาจนิยม ปรากฏในทุกส่วนของชีวิต และสังคม ผู้ใหญ่ใช้อำนาจกับเด็ก ผู้แข็งแรงกว่าหรือผู้ ได้เปรียบใช้อำนาจกับผู้อ่อนแอกว่าหรือผู้เสียเปรียบ วัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายที่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมอำนาจนิยม มีการใช้อำนาจในครอบครัว ในโรงเรียน ในหน่วยราชการ ระหว่างหน่วยราชการ ระหว่างราชการกับประชาชน ฯลฯ การใช้อำนาจเป็นการปิดกั้นสติปัญญา

วัฒนธรรมวัตถุนิยม ในสังคมไทยรุนแรงขึ้นหลังจากที่เรากบฝรั่งและพัฒนาอย่างฝรั่ง ขณะนี้วัฒนธรรม วัตถุนิยมได้แพร่กระจายไปทุกส่วนของสังคมไทยรวมทั้งวัดวาอาราม และเข้าไปสู่โครงสร้างของสังคมแล้ว เช่น สื่อสารมวลชนถูกใช้กระตุ้นบริโภคนิยมอย่างรุนแรง เพื่อให้อยากบริโภคมากขึ้น เศรษฐกิจจะได้เติบโต ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันจึงวางอยู่บนโลกจลิต คนรวย จะได้รับความยกย่องนับถือ และมีอภิสิทธิ์ คนจนถูกดูถูกเหยียดหยาม สื่อมวลชนจะให้ความสนใจแก่คนมีอำนาจ ดังที่เรียกว่า "บิ๊ก" และคนมีเงินดังที่เรียกว่า "เสี่ย" เรื่อง บิ๊ก ๆ เสี่ย ๆ สะท้อนวัฒนธรรมอำนาจนิยม - วัตถุนิยม ได้เป็นอย่างดี

เรื่องอำนาจกับเรื่องวัตถุนิยมก็เข้ามาเชื่อมโยงกันโดยธรรมชาติ กล่าวคือต้องการมีอำนาจเพื่อไปหาเงิน และหาเงินเพื่อไปเอาอำนาจ ผู้สมัคร ส.ส. จึงซื้อเสียง และไปสอดคล้องกับระบบคุณค่าของสังคมในเชิงวัตถุนิยม การห้ามปราม สร้างจิตสำนึกไม่ให้ซื้อเสียง - ขายเสียง จึงกระทำด้วยความลำบาก กองทัพจึงเข้าไปมีอิทธิพล ในรัฐวิสาหกิจ และธุรกิจต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์มหาพาร เมื่อกองทัพเข้าไปเสพผลประโยชน์ ยิ่งเป็นการยากที่จะคลายจากอำนาจ นี่ก็อดต้นตอแห่งความรุนแรง

วัฒนธรรมให้คุณค่าแก่คนมีอำนาจ และคนรวย นี่เป็นการบีบคนทั้งประเทศให้เข้ามาสู่เส้นทางสายเดียว

ที่คับแคบ ไม่มีทางเลือกสายอื่น ทำให้เกิดความตึงตัน บีบคั้น ขัดแย้ง ทุกข์ระทมขมขื่นกันไปทั่วประเทศ ข้าราชการและนักการเมืองมีการคอร์รัปชันสูง เพราะถ้ามีเงินแล้วมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีคุณค่า อันเป็นการสร้างค่านิยมที่ผิด ๆ และทำลายหลักการพื้นฐานของมนุษย์ในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะไม่ว่าคนจน-คนรวย ก็มีศักดิ์ศรี มีคุณค่า และก็มีความสุขได้ในสังคม

(2) ความไม่เสมอภาคกันทางเศรษฐกิจและการเมือง ความไม่เสมอภาคเกิดจากการรวมศูนย์ ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ และรวมศูนย์ทางการเมือง การกระจายรายได้ที่ไม่สมดุล การผูกขาดอำนาจทางการเมือง ทั้งจาก กองทัพ ระบบราชการ ล้วนทำลายสิทธิมนุษยชน อันเป็นสากลพื้นฐานใน 3 ส่วน คือ

(1) สิทธิในชีวิต : ทุกคนต่างรักชีวิตของตน และต้องการปัจจัยสี่ในการดำรงอยู่

(2) การได้รับการยอมรับนับถือ : ทุกคนต่างต้องการให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อตนด้วยความยอมรับนับถือ ไม่ใช่ดูเหยียดหยามว่าเป็นคนป่า คนดง คนจน

(3) การดำเนินชีวิต และพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม : ทุกคนต่างก็ต้องการเสรีภาพที่จะปกครองตนเอง ดำเนินชีวิตตามที่ตนมุ่งหวัง

ในสังคมไทย ต่างยอมรับโดยไม่มีข้อกังขา ถึงปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการผูกขาดอำนาจ หรือกล่าวในนัยตรงกันข้าม คือ การขาดการกระจายอำนาจ ขาดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม อันก่อให้เกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เป็นช่องว่างกับสิ่งที่คาดหวังมากขึ้น-เพิ่มขึ้นในทุกขณะ อันจะมีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรงได้ต่อไป และนี่คือรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

เครื่องมือลดช่องว่างความคาดหวังกับสภาพจริง

ของสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

ช่องว่างที่เกิดจาก

(1) ระบบคุณค่าของสังคม : อำนาจนิยม-วัตถุนิยม

(2) ความไม่เสมอภาคกันทางเศรษฐกิจและการเมือง ก่อให้มนุษย์ดิ้นรนไปสู่อิสรภาพ ความเสมอภาค และเสรีภาพ อันเป็นแก่นตามธรรมชาติของมนุษย์ และเป็นแก่นของเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะรองรับการปกครองตนเอง (Self-Government)

การได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ตลอดจนถึงตัดสินใจในเรื่องทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รวมถึงการพัฒนาตนเอง ความยุติธรรมย่อมเป็นการที่บุคคลมีสิทธิ และโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในแง่เครื่องมือสำคัญที่สุดจึงเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ นั่นเอง

อิสรภาพ เสรีภาพ คือการหลุดพ้นจากการบีบคั้น ซึ่งมีอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ

(1) การบีบคั้นทางกายและทางวัตถุ เช่น ความยากจน การมีสุขภาพไม่ดี ความไม่ปลอดภัย

(2) การบีบคั้นทางจิต คือจิตที่มีกิเลสตัณหา

(3) การบีบคั้นทางสังคม ที่เห็นชัดก็คือ เรื่องของเผด็จการ การรวมศูนย์อำนาจ

(4) การบีบคั้นทางปัญญา เช่นการปิดบังการรับรู้ ไม่ทราบความจริง

ทั้ง 4 เรื่องนี้เชื่อมโยงสัมพันธ์กันถ้ามีเผด็จการ เผด็จการก็จะไปรวมเอาทรัพยากรมาเป็นของคนส่วนน้อย ทำให้คนส่วนใหญ่ยากจน ทำลายสิ่งแวดล้อม ปิดบังทางปัญญา ไม่ให้รู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง เพราะถ้าฉลาดแล้วเป็นเผด็จการไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามคือ ความเป็นอิสรภาพที่เชื่อมโยงกันทั้ง 4 อย่างทางวัตถุก็คือ การมีเศรษฐกิจที่เพียงพอเลี้ยงดูทุกคนในสังคม มีการกระจายอำนาจ มีความเสมอภาค อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ดังจะเห็นได้ว่าประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกไหลไปสู่ประชาธิปไตย เพราะเป็นธรรมชาติของมนุษย์

ในทางธรรมชาติถ้ามีการเสียสมดุลของอำนาจจะเกิดความรุนแรงขึ้น และเมื่อนั้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็จะตามมาเป็นเงาตามตัวทันที แต่ถ้าอำนาจกระจายทั่วระบบจะสงบ เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งเขียนรัฐธรรมนูญ

มา 200 ปี กระจายอำนาจอย่างทั่วถึง จึงเกิดความมั่นคง มาได้ถึง 200 ปี การมุ่งเน้นแต่จิตใจอย่างเดียวไม่พอ ภูเขาสำคัญคือ อีสราภาพของระบบทั้งระบบ

กรณีประเทศไทย ระบบราชการไม่ว่าจะเป็น พลเรือน หรือตำรวจ และทหาร ที่รวมศูนย์อำนาจอย่าง ปัจจุบันสร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากความจำเป็น ที่จะปกป้องตัวเองจากการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจ ตะวันตก ต้องกระชับความเป็นชาติเข้ามามีด้วยการสร้าง เอกภาพหรือรวมศูนย์การปกครอง และการศึกษา การ รวมศูนย์อำนาจอาจจะจำเป็นสำหรับสถานการณ์บางอย่าง แต่โดยธรรมชาติแล้วขัดกับธรรมชาติของมนุษย์ในเรื่อง อีสราภาพ และเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาค

ในระบบราชการ เป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ ตามระเบียบราชการเกือบจะล้วน ๆ นี่เป็นการใช้อำนาจ ระบบราชการเกือบจะไม่สร้างและใช้ความรู้ใหม่สอดคล้อง กับสถานการณ์ จึงทำงานไม่ค่อยได้ผล การทำงานที่จะ ได้ผลนั้นต้องมีฐานอยู่ในความรู้จริง (knowledge-based) แต่ระบบราชการมี ฐานอยู่ในอำนาจ (power-based) ข้าราชการตกอยู่ในความกลัว กลัวว่าจะผิดระเบียบ เมื่อ ไม่มีอิสระก็สร้างสรรค์ไม่ได้ "เพราะ ต้องมี อีสราภาพ จึงมี ศักยภาพ"

หน่วยราชการด้วยกันก็ใช้อำนาจต่อกัน กรมบาง กรมตั้งขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวก แต่กลับไปทำ หน้าที่ควบคุม กรมการปกครอง ชื่อก็บอกว่าต้องการ ปกครอง (ใช้อำนาจ) มากกว่าบริการประชาชน การที่ จะให้ข้าราชการมีจิตใจที่รับใช้ประชาชนผู้เสียภาษีอากร จึงเป็นเรื่องที่ยากอย่างยิ่ง เพราะวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนาย หรืออำนาจนิยม จึงเป็นอุปสรรคต่อประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ อันเป็นต้นตอของความรุนแรงและ การละเมิดสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาความเป็นจริงในประเทศไทย การ ปกครอง และการบริหารประเทศรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ กรุงเทฯ ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจน กระทั่งปัจจุบัน อำนาจในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจ

ใจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยที่ท้องถิ่นไม่มีบทบาทในการปกครอง หรือพัฒนาตัวเอง ที่สำคัญคือไม่มีกระบวนการตาม กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงบทบาทในการ เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย หรือโครงการต่าง ๆ อย่างชอบธรรม ผลที่ตามมาก็คือโครงการหลายอย่าง สร้างความขัดแย้งในสังคม และส่งผลกระทบต่อสภาวะ แวดล้อมโดยรวมซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยตรง อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ โครงการจัดสรรที่ดิน ทำกินแก่ราษฎรที่ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (ก.จ.ก.) หรือการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่มีมลพิษอยู่ริม แหล่งน้ำลำธาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง และสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่สังคมโดยรวม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participa- tion) ไม่ว่าทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ข้อมูล ข่าวสาร และวัฒนธรรม จึงเป็นกุญแจสำคัญในการสร้าง สิทธิมนุษยชน และปกครองการละเมิดที่เกิดขึ้นได้ แต่ กุญแจดังกล่าวต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญที่สุดคือการกระจาย อำนาจ เป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด การรับรู้โดยผ่านการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) อย่าง โปร่งใสจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางสิทธิมนุษยชนได้อย่างดี ที่สุด

การลดช่องว่างในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อจะทำให้ สิทธิมนุษยชนเป็นบวกเพิ่มมากขึ้นจึงต้องมีแนวทางดังนี้ หนึ่ง มีความหลากหลายกับการกระจายอำนาจ ความหลากหลายเป็นปัจจัยให้เกิดความมั่นคงการกระจาย อำนาจเป็นปัจจัยให้เกิดความสงบ เพราะฉะนั้นอย่าไป ทำให้ระบบเศรษฐกิจ หรือระบบอะไรให้มันเป็นหนึ่งในเดียว เพราะมันจะทำให้พังทลาย

สอง การเน้นความสำคัญคุณค่าวัฒนธรรมท้องถิ่น แท้จริงบ้านเมืองของเรามีวัฒนธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย ถ้าเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย ท้องถิ่นก็จะมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และเปิดทางเลือก (อีสรา- ภาพ) ในสังคม แต่ให้คุณค่าแก่การรวมศูนย์อำนาจและ

เศรษฐกิจ ต่างจังหวัดและท้องถิ่นก็เป็นเพียงบริวารของส่วนกลาง ไม่มีศักดิ์ศรี ไม่มีคุณค่า ปิดทางเลือกของผู้คน ทำให้สังคมมีความเครียดขัดแย้งและรุนแรง ประเทศเรามีวัฒนธรรมอันหลากหลายและมีคุณค่ายิ่ง ไม่ควรให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวมศูนย์มาทำลายมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ได้สะสมมาเป็นเวลาช้านาน มนุษย์จะอยู่กับคอนกรีตและเงินเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องอยู่กับวัฒนธรรมของเขาด้วย การศึกษาและคุณค่าวัฒนธรรมท้องถิ่น จะเป็นการลดความบีบคั้นทางสังคม และความรุนแรง

สาม บุรณะระบบศีลธรรมของสังคม ควบคู่ไปกับวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะในสังคมไทย ซึ่งมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ที่มีระบบความเชื่อทางศาสนาที่แพร่ชานไปทุกอณูของสังคม ที่พยายามตอบคำถามหรืออธิบายถึงสาระสำคัญของตัวมนุษย์ หรือคุณค่าในตัวมนุษย์ อันเป็นความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยกันทั้งนั้น เพียงแต่เป็นพัฒนาการเนื่องในเรื่องการปกป้องผลประโยชน์ในสังคมชาวตะวันตกเท่านั้น คนไทยต้องมองศีลธรรมในแง่กว้างเป็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ใช่เป็นเรื่องส่วนตัว

สี่ ระบบราชการต้องปรับตัว เพื่อที่จะปรับการเมืองให้ลงตัว นอกจากการกระจายอำนาจในท้องถิ่นให้มากที่สุดและเป็นรูปธรรมเช่น สภาตำบล หรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ระดับต่าง ๆ แล้วข้าราชการจะต้องเป็นกลไกรัฐ เป็นเพียงเครื่องจักรในการถ่ายทอดนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลให้นำไปสู่ผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง จะทำหน้าที่เป็นผู้เลือกนโยบายในการบริหารประเทศผ่านพรรคการเมือง

ความสับสน

ความเปราะบางของสังคมไทย ที่หลายคนเห็นว่าเป็นจุดด้อยของสังคมไทย คือวัฒนธรรมและพื้นฐานอุปนิสัยของคนไทยไม่มีนิยมความรุนแรงกร้าวร้าย และรักสงบ โดยอดทนต่อความไม่พึงพอใจสูง จะไม่มีปฏิกิริยารุนแรง

เว้นแต่เมื่อหมดความอดทน แต่ปรากฏการณ์ที่เป็นจริงสังคมไทยกลับเกิดความรุนแรงขึ้นบ่อยครั้ง จนน่าประหลาดใจ นั่นคงเป็นเพราะในช่วง 30 ปีเศษ ๆ ที่ผ่านมาราเร่เร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมกันอย่างสูง จนก่อให้เกิดระบบคุณค่าของสังคมแบบวัตถุนิยม หรือบางคนอาจเรียกว่า อุตสาหกรรมนิยม ผลผลิตของการพัฒนาถูกตีค่าเป็นวัตถุและตัวเงิน แต่ปัญหาที่ตามมาก่อให้เกิดปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยดูจากปรากฏการณ์การเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรมีสูงขึ้น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่เพียงพอต่อไป

เมื่อวัตถุนิยมผสมผสานกับคุณค่าของสังคมในเรื่องอำนาจนิยมก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพราะคุณค่าดังกล่าว กำลังทวนกระแสโลกที่ต้องการอิสรภาพ-เสรีภาพ-ความเสมอภาคอันเป็นแนวคิดในเรื่องระบอบประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน

ทราบใดที่การพัฒนาซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และการเมืองปัญหาสิทธิมนุษยชนจะต้องมีเพิ่มขึ้นในอนาคต ความรุนแรงก็ต้องเกิดขึ้นอีก

การกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็น และจะต้องทำอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นการเปิดช่องทางใหม่ที่ไม่บีบคั้นสังคมที่กำลังเปิดตัวขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากระบบข้อมูลข่าวสารที่มีการเชื่อมติดกันอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องจนไม่อาจต้านทานได้อีกต่อไป และกระแสนี้กำลังเป็นกระแสโลก ไม่ใช่กระแสในประเทศไทยเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยรับกระแส (1) ประชาธิปไตย (2) สิทธิมนุษยชน และ (3) สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็น "สงครามเปิด" ซึ่งพร้อมและมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ดีและเร็ว

เป็นความจริงว่าไม่มีสังคมใดในโลกปัจจุบันที่บรรลุถึงหลักสิทธิมนุษยชนสมบูรณ์ แต่อนาคตจะเป็นเช่นไรก็ขึ้นอยู่กับสิ่งที่เราทำอยู่ในปัจจุบัน ความพยายามของโลก และของประเทศไทยในปีนี้ (2535) และปีหน้า

(2536) จะเป็นจริงเป็นจังมากน้อยเพียงใดก็ต้องติดตามต่อไป แต่ถ้ำรากเหง้าของปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะของประเทศไทยยังไม่ได้แก้ที่ปัญหาพื้นฐานคือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชนก็ยังปรากฏให้เห็นต่อไป ส่วนระดับจะสูงหรือต่ำก็ขึ้นอยู่กับแนวทางสู่ประการข้างต้นที่น่าเสนอไปแล้ว

อย่างไรก็ตามเพื่อที่จะรักษา และเสริมสร้างเผ่าพันธุ์

มนุษยชน แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนก็เป็นสิ่งที่เราไม่อาจละเลยได้ และประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งของประชาคมโลกก็ต้องเป็นไปตามกระแสอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน ส่วนจะมีการเร่งให้ถึงซึ่งความคาดหวังมากที่สุดของสิทธิมนุษยชนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับสิ่งที่มีความพยายาม และกระทำอยู่ในปัจจุบัน ■

หนังสืออ้างอิง

กองบรรณาธิการ. สยามรัฐฉบับสรุปภาวะเศรษฐกิจ ครั้งที่ ๓๕. กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สยามรัฐ, ๒๕๓๕.
 เจริญ คัมภีรภาพ. เส้นทางเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ มูลนิธิเอเชีย, ๒๕๓๑.
 เฉลิมเกียรติ วัฒนวล. ปรัชญาสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีในสังคมไทย. กรุงเทพฯ งานดี, ๒๕๓๐.
 บัญชร ชาวาลศิลป์. "ความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน. วรรณคดีของโลก". มติชน ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕, หน้า ๔.
 ประเวศ วะสี บทเรียนจาก ๑๘ พฤษภาคมมหาวิปโยคกับการฟื้นฟูบูรณะชาติบ้านเมือง. กรุงเทพฯ อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, ๒๕๓๕.
 สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, สมาคม สังคมศาสตร์ปริทัศน์. กรุงเทพฯ โมเดิร์น อิงค์, ๒๕๓๕.
 สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ. "กลยุทธ์การตลาดสำหรับประชาธิปไตยไทย" มติชน กันยายน ๒๕๓๕, หน้า ๕.
 เสน่ห์ จามริก. รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, ๒๕๓๕.
 Kamenka, Eugene and Soon Tay Ere. Alice, eds., **Ideas and Ideologies Human Right**. Great Britain : Willmer Brothers, 1978.
 William, Douglas O. **The Right of The People**. New York : Piramid Publications, 1961.