

หลักประกันทางสถาบัน : กฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาของประชาชน

ศส. วิทิต มั่นลาภรณ์	คณะนิติศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	ผู้เสนอ
ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข	คณะนิติศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	ผู้เสนอ
ศส.มาลี พุกขหงสาวลี	คณะนิติศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	ผู้วิจารณ์
คุณทองใบ ทองเปาว์			ผู้วิจารณ์
ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช	คณะรัฐศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	ผู้ดำเนินรายการ

ศส.วิทิต มั่นลาภรณ์ : ผู้เสนอ

ศัพท์คำว่า “หลักประกัน” นั้นคงจะคล้ายคลึงกับศัพท์ภาษาอังกฤษ คำว่า “Guarantee” นั้นเองอีกทั้งยังคงคล้ายคลึงกันในแนวที่ไม่มี ความหมายอย่างเด็ดขาด ถ้าพิจารณาคำนิยามจาก พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เราจะพบว่า “ประกัน” นั้น หมายถึง

“รับรองว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งให้ปล่อยชั่วคราวจะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของ เจ้าพนักงานหรือศาลและถ้าผิดสัญญา ก็รับรองว่าจะให้เงินจำนวนที่ระบุไว้”

แต่คำนิยามเช่นว่านั้นเป็นการตีความที่แคบ สำหรับบทความนี้ จะตีความแบบกว้าง เพื่อครอบคลุมถึงกลวิธีในการปกป้อง สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปในกรณีนี้คงจะหนีศัพท์ คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไม่พ้นไม่มากนัก

ส่วนศัพท์คำว่า “สถาบัน” นั้น คงจะไม่มี ความหมายอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้อยู่กับข้อ ความ ถ้าพูดถึง “สถาบัน” ทั่ว ๆ ไป ซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายคงจะหนีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการไม่พ้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสถาบันเหล่านี้ มีลักษณะเป็นทางการ (Formal) แต่ แท้จริงแล้วควรจะพิจารณาถึงสถาบันซึ่งมิได้เป็นทางการ (Informal) ด้วย เช่น องค์การเอกชน

(NGO) สื่อมวลชนและการรวมกลุ่มของประชาชน ตลอดจนสหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สถาบันและคณะกรรมการหมู่บ้านจึงควรจะต้องตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนี้ด้วย

ศัพท์คำว่าสถาบันนั้นใกล้เคียงกับอีกศัพท์หนึ่ง ซึ่งสำคัญยิ่งทางด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนกล่าวคือ ทรัพยากร ทางกฎหมาย (Legal Resources) ซึ่งครอบคลุมถึงความรู้และการใช้ความรู้ทางกฎหมายที่ได้เคยมีการนิยามว่าเป็น

“The knowledge and skills which enable people themselves, working collectively, to understand law and use it effectively to perceive, articulate and advance or protect their interests” (J.C.N. Paul and C.J. Dias, Law and Legal Resources in the Mobilization of the Rural Poor of Self-reliant Development, 1980, introd)

สำหรับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนทางกฎหมายนั้น คงจะขึ้นอยู่กับฐานของการมีส่วนร่วมทั่วไป ซึ่งจะปรากฏอยู่ในสามคำถามดังต่อไปนี้

- การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมในเรื่องใด ?
- ใครมีส่วนร่วมในเรื่องเช่นว่านั้น ?
- การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างไร ?

หากเชื่อมกับปัญหาเรื่องหลักประกันทางสถาบันคงจะก่อให้เกิดคำถามเพิ่มเติมรวมถึง

- ประชาชนมีการเข้าสู่สถาบันและทรัพยากรทางกฎหมายหรือไม่ ?
- ประชาชนมีส่วนควบคุมกฎหมายหรือไม่ ?
- ประชาชนได้ผลประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ ?

บทความนี้ มิได้ประสงค์ที่จะตอบคำถามเหล่านี้อย่างละเอียด แต่อาจจะแสวงหาคำตอบได้บ้างจากทัศนคติรากฐานดังต่อไปนี้

หลักประกันทางสถาบัน : อนุমানหรืออุปมาน

เมื่อคำนึงถึงหลักประกันทางสถาบันมักจะมีลักษณะอนุमानเพราะเป็นการตั้งหลักเกณฑ์ (Norms) เพื่อชักจูงในประชาชนปฏิบัติตามโดยระบุหลักเกณฑ์นั้นเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งตัวอย่างที่สำคัญยิ่งของแนวนี้ก็คือ การกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษร

แนวอนุมาณดังกล่าวนั้นได้นำไปสู่การสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทย ถึงแม้ว่าประชาชนเองอาจจะไม่มีความเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร และถึงแม้ว่าประชาชนไม่มีความต้องการให้มีรัฐธรรมนูญอย่างเจาะจงก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะการผู้หนึ่งได้สังเกตในประเด็นการตั้งให้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475

“การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น เป็นความคึกคักความต้องการของข้าราชการพลเรือนและทหารที่ได้ไปศึกษาต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ มิได้เกิดจากความคึกคักความต้องการของประชาชนส่วนมากเลย เพราะประชาชนมีความเคยชินต่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มานาน และยังมีคำสั่งความ ศรัทธาว่าระบบนี้ดีแล้วสำหรับพวกตน” (ดร. วิษณุ เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2523, หน้า 144)

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยจึงควรก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยอย่างแน่นอนแท้จริงแล้วในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่ามีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น ซึ่งอ้างว่าเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยก็ตามอาจจะไม่เป็นเช่นนั้นอย่างแท้จริงก็ได้ ในประวัติกฎหมายของประเทศไทยจำนวนผู้แทนที่อยู่ในสภาซึ่งมาจากชาวไร่ชาวนาคือเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้นมีน้อยมาก จึงแสดงนัยว่าประชาธิปไตยในระบบสภามีได้กระจายไปถึงชาวบ้านอย่างแท้จริง

หลักประกันทางสถาบัน : สิทธิทางแพ่งและการเมือง หรือ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ?

อาจจะอ้างได้ว่าในอดีตโลกเสรีได้คำนึงถึงสิทธิทางแพ่งและการเมือง เช่นสิทธิแสดงออก สิทธิที่จะมีทนาย สิทธิที่จะขึ้นศาลได้อย่างยุติธรรม และสิทธิที่จะไม่ถูกกักขังมากกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานเช่นเดือนหนึ่งหมวก 3 ของรัฐธรรมนูญไทย 2521 ใ้บัญญัติสิทธิทางแพ่งและการเมืองไว้จำนวนหนึ่ง เช่น มาตรา 26 “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” และมาตรา 28 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย” แต่เห็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม น้อยกว่าสิทธิทางแพ่งและการเมืองดังกล่าว

จึงอยู่รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมบ้าง เช่น มาตรา 36 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรม” และมาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ

ในการรวมกันเป็นสมาคม” แต่แท้จริงแล้วสิทธิพื้นฐานเช่นสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานได้ สำหรับตนเองและครอบครัวของตนโดยมีอาหารเพียงพอ เสื้อผ้า ที่อยู่ อย่างเพียงพอและการพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ และสิทธิของบุคคลหรือชุมชนที่เสียเปรียบ ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน การกินอยู่ เช่น ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะชาวชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้น แม้แต่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่บัญญัติไว้ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างมีผลอย่างพอเพียง

ในกรณีประเทศไทย การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจึงขึ้นอยู่กับสาส์นอีกประเภทหนึ่งของรัฐ กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐซึ่งในปัจจุบันมีถึงแผนฉบับที่ 6 แล้ว แผนดังกล่าวเป็นกลวิธีที่จะชี้ให้เห็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศภายในห้าปีทีแผนนั้นกำหนดอยู่

หากเปรียบเทียบกับระบบอื่น ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันทางสถาบันแนวหลายลักษณะอักษร เช่น อังกฤษ จะเห็นได้ว่า แค่งเคิมระบบอังกฤษในเรื่องหลักประกันทางสถาบันและสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นแนวอุปมาอุปนัย เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรในประเทศนั้น และหลักประกันทางสถาบันขึ้นอยู่กับคำพิพากษาของศาล ถึงแม้ว่าอาจจะได้รับเสริมจากราชบัญญัติก็ตาม อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีการเรียกร้องโดยฝ่ายผู้พิพากษา และนักวิชาการในอังกฤษให้มี Bill of Rights เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเจาะจง เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน การเรียกร้องนี้เกิดขึ้นเพราะว่ากลวิธีการปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยหลัก ซึ่งศาลสร้างขึ้นมาก็ไม่แน่นอนนักและนอกจากนั้น ระบบที่พึ่งคำพิพากษาคงกล่าววยึดหยุ่นไม่พอเนื่องจากศาลเองมีขอบเขตในการสร้างหลักขึ้น ดังนั้นหากมี Bill of Rights ขึ้นได้ก็จะเสมือนระบุหลักประกันของประชาชนได้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรประเภทหนึ่ง

จึงอาจจะเห็นได้จากการที่อังกฤษมุ่งเข้าสู่กฎหมายแนวรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรมากขึ้นนั้นว่าการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นสิ่งที่ดี แม้ว่าอาจจะอยู่ใต้แนวความคิด แนวอุปมาอุปนัยกว่าอุปนัยก็ตาม เพราะว่าก่อให้เกิดความแน่นอนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เช่นเดียวกันถึงแม้ว่าประเทศไทยแค่งเคิมอาจจะไม่พร้อมที่จะมีรัฐธรรมนูญแนวลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่การมีสาส์นดังกล่าว ก่อให้เกิดความแน่นอนมากขึ้นในการปกป้องสิทธิของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวเช่นว่าสำหรับกรณีของประเทศไทย คงต้องพิจารณาคือ ไปอีกว่า การที่มีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมากกว่า 10 ฉบับ ตั้งแต่ 2475 นั้น ทำให้ขาดการต่อเนื่องและความต่อเนื่องในสถาบันรัฐธรรมนูญ ความต่อเนื่องทางค่านิยมหลักประการหนึ่งของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนจึงมิได้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแต่อย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 การที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองจากรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล จึงสำคัญเท่าและอาจจะอ้างว่า สำคัญกว่าตัวบทของรัฐธรรมนูญเองก็ได้

ควรสังเกตเพิ่มเติมว่า แม้จะมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ระบอบการปกครองของรัฐนั้นจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าการมีรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐบาลและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม อาจจะต้องได้ไว้ในสายตาของบุคคลทั่วไป การมีรัฐธรรมนูญเชื่อมโยงกับกลไกทางประชาธิปไตยมากอย่างไรก็ตามอาจจะตั้งข้อสังเกตบางประการเพื่อให้เห็นทัศนคติเกี่ยวกับแผนนี้

ก่อนอื่นอาจจะกล่าวได้ว่านักกฎหมายทั่วไป มิได้คำนึงถึงแผนนี้เพียงพอ เพราะถือว่าเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมิได้เกี่ยวกับศาสตร์ของตน แต่หากหยุดคิดสักนิด เขาอาจจะเข้าใจได้ว่า เพราะปัญหาทางกฎหมายมิได้อยู่ในสุญญากาศ แต่อยู่ในโครงสร้างของสังคมซึ่งเป็นแนวสหสาขาวิชา อันจะเห็นได้ว่ามีประเด็นกฎหมายกระทบหัวข้อข้างกันทางกฎหมายใน “แผน 5” มากกว่าการมองอย่างผิวเผิน

ที่น่าสังเกตต่อไปคือแผน 5 ฉบับที่มีมามักจะเน้นการพัฒนาระดับประเทศโดยยึดเกณฑ์ของการเพิ่มของผลผลิตรวมเช่นภายใต้ “แผน 5” เป้าหมายคือ ขยายผลผลิตรวมถึง 6.6% การตั้งเป้าหมายเช่นว่ามิได้คำนึงถึงการพัฒนามนุษย์ของประเทศอย่างเพียงพอ และละเลยทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนา การที่รัฐบาลระบุเป้าหมายทางผลผลิตรวมนั้น มิได้หมายความว่าผลประโยชน์ได้กระจายไปสู่ประชาชนทั่วไป จึงเป็นไปไม่ได้ที่ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้น แต่ประชาชนทั่วไปจนลง

จึงต้องถามตนเองต่อไปว่าประเด็นนี้จะช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการให้เขาได้รับผลจากหลักประกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างแท้จริง ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือการศึกษา ในปัจจุบันชาวชนบทมีโอกาสดวงหาความรู้ได้น้อยมาก และเยาวชน

จำนวนมากไม่มีโอกาสเรียนเกณฑ์ประถมสี่ (แม้ว่ารัฐระบุว่าเขาต้องเรียนถึงประถมหก) ส่วนระบบการศึกษานั้น แบบเดิมมักจะเน้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย ซึ่งชาวชนบทไม่อาจจะเข้าไปร่วมด้วยได้ จึงมีการริเริ่มให้มีระบบการศึกษานอกโรงเรียนมากขึ้น เพื่อบริการทางการศึกษาให้แก่เยาวชนที่มีอยู่ในโรงเรียนแล้ว ผู้ใหญ่ที่มีอยู่ในโรงเรียนและผู้อื่น ๆ ที่อยู่ในสถานะเสียเปรียบ เช่น ผู้พิการ การศึกษานอกโรงเรียนนี้ คำนึงถึงความต้องการและชีวิตประจำวันของบุคคลที่มาเรียน เช่น การฝึกช่างกล การฝึกวิธีใช้บั่วและยาฆ่าแมลงและการฝึกการเกษตรกรรมทั่วไป หากยกระดับการศึกษาและความสามารถของประชาชนขึ้นได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำในหลายกรณีก็จะหายไปและประชาชนก็จะมีศักยภาพที่จะช่วยสร้างชาติได้มากขึ้น จึงเป็นที่น่าหวังว่าแผนต่อ ๆ ไป จะเน้นทรัพยากรมนุษย์ให้มากขึ้นและการบรรเทาทุกข์ของประชาชน โดยเฉพาะเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐาน เช่น น้ำ ไฟฟ้า บัณฑิตพื้นฐาน การบริการทางแพทย์และการศึกษาหรือไม่

นอกจากนี้รัฐควรมีนโยบายที่แข็งแกร่งมากขึ้นที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปมีทางเข้าสู่ทรัพยากร เช่น ที่ดิน ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาตนเอง ควบไปกับประเด็นนี้ คือการควบคุมทรัพยากรดังกล่าวและการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าชาวนา โดยเฉพาะมีปัญหารื่องที่ดินมากและการถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดคนเป็น Dispossessed landowners สถานการณ์ยิ่งย่ำแย่มากขึ้นอีกเพราะว่าในบางกรณี ด้วมกฎหมายเองเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดสภาพเสียเปรียบนี้ได้ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการขายฝากได้ทำให้ชาวนาหลายคนต้องเสียที่ดินของตน โดยเฉพาะเมื่อชาวนาไม่เข้าใจกฎเกณฑ์ที่ละเอียดลออของกฎหมายซึ่งตนต้องปฏิบัติตาม หากจะรักษาสถาปัตยกรรมในที่ดินของตนไว้ จึงควรพิจารณาว่ากฎหมายเช่นว่านั้นควรจะได้รับการปฏิรูปหรือไม่ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นและสร้างสรรค์ให้มีการกระจายการเป็นเจ้าของที่ดิน ไปสู่ชาวนา ซึ่งเป็นบุคคลข้างมากของประเทศให้มากขึ้น

การที่ได้เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเช่นว่า มิได้หมายความว่าเราไม่ควรคำนึงถึงการพัฒนาสิทธิ ทางแพ่งและการเมืองด้วย ประเด็นหนึ่งที่เห็นชัดที่จะต้องปรับปรุงในกรณีของสิทธิของพลเมืองในปัจจุบัน คือ จำเลยมีสิทธิมีทนายและพบทนายได้ เมื่อเขาอาศัยอยู่ในสถานะจำเลยแล้ว หากเป็นแต่เพียงผู้ต้องหาไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตั้งทนายให้ผู้ต้องหา นั้น จึงควรปรับปรุงให้ผู้ต้องหาสิทธิมีทนายได้ตั้งแต่วัน นอกจากนั้นในเรื่องสิทธิที่จะมีทนายไม่มีบทบัญญัติที่ช่วยเหลือจำเลยที่ยากจน ศาลมีหน้าที่แต่งตั้งทนายให้แก่กรณีคือกุดกรรจ์และคดีเด็กและเยาวชนเท่านั้น แต่ไม่มีพันธะที่จะต้องแต่งตั้งทนายให้แก่ผู้ที่ยากจน การบริการทางก้นนี้ จึงควรปรับปรุงยิ่งโดยเฉพาะจำเลยในคดีอาญานั้นมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้น้อย ซึ่งจบประถม 4 เสียมาก และมักจะเป็นคนจน

การปรับปรุงดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้นต้องควบไปกับการพัฒนาทางด้านสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง อย่างไรก็ตามในอดีตกุญแจแห่งการพัฒนาเอียงโดยไม่อำนวยแก่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนักแต่ในอนาคตจึงควรมีการให้ความสำคัญแก่คุณภาพเช่นว่า

หลักประกันทางสถาบัน : บังคับหรือแก้ไข?

ในเวทีระหว่างประเทศ อาจจะกล่าวได้ว่าการพัฒนาหลักประกันของประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ผ่านมาสามช่วงแล้ว กล่าวคือ ช่วงแรก ๆ คือ ช่วงวางมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนระหว่างปี ค.ศ. 1945-55 ช่วงที่สองคือ ช่วงส่งเสริมหลักนั้น ระหว่างปี ค.ศ. 1955-65 และช่วงที่สามคือ การพัฒนาการปกป้องสิทธินั้น ระหว่างปี ค.ศ. 1965-75 ตัวอย่างของช่วงแรกคือ การบัญญัติหลักสิทธิมนุษยชนเช่นในปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชนของปี ค.ศ. 1948 ส่วนช่วงที่สองนั้นมีการเน้นให้มีการรายงานถึงสหประชาชาติจากรัฐว่าคนได้ทำอะไรเพื่อพัฒนาหลักดังกล่าวล้ากับภายในรัฐ ส่วนช่วงที่สามนั้นได้ก่อให้เกิดระบบปกป้องสิทธินั้นมากขึ้น เช่น การร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมืองปี ค.ศ. 1966 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของปี ค.ศ. 1966 รวมทั้งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิทางพลเรือนและการเมือง (Optional Protocol on Civil and Political Rights) ในปีเดียวกันของสหประชาชาติ

อาจจะอ้างต่อไปได้ว่าในขณะนี้ อยู่ในช่วงที่สี่แล้วกล่าวคือ ช่วงที่สิทธิมนุษยชนมุ่งไปสู่โครงสร้าง (Structure) ของสังคมเพื่อขจัดอุปสรรคทางโครงสร้างซึ่งก่อให้เกิดความอยุติธรรม จึงเป็นการ “กัน” ไว้ก่อน “แก้”

ลักษณะป้องกันดังกล่าว มักจะเกี่ยวกับการพัฒนา การกินอยู่ของมนุษย์ทั่วไป โดยเฉพาะความต้องการพื้นฐาน เช่น น้ำ ไฟฟ้า การศึกษา บัณฑิตพื้นฐานและการบริการทางการแพทย์ จึงเป็นการเน้นหลักประกันทางเศรษฐกิจ สังคม และทางวัฒนธรรมมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งมักจะมุ่งไปสู่สิทธิทางแพ่งและการเมือง การเน้นสิทธิดังกล่าวให้มากขึ้น หมายความว่า โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ควรให้ประชาชนมาร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนามาร่วมปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้น มาร่วมรับผลประโยชน์และประเมินผลจากการพัฒนานั้นด้วย การเข้ามีส่วนร่วม (Participation) อาจเกิดขึ้นโดย

- ก) ร่วมนิยามความต้องการขั้นพื้นฐาน
- ข) ร่วมพัฒนาสร้างทรัพยากรเพื่อให้ความต้องการนั้นเป็นไปได้
- ค) ปรับปรุงการจำหน่ายสินค้าและบริการ
- ง) ก่อให้เกิดความพอใจในการต้องการทางจิตใจ เพื่อร่วมในการตัดสินใจซึ่งกระทบชีวิต

ของเขา

การมองแนวโครงสร้างจึงมุ่งไปสู่ทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น โดยพัฒนาความต้องการพื้นฐานของคน ซึ่งเกี่ยวกับอุปสรรคทางเศรษฐกิจ สังคม และทางวัฒนธรรมมากขึ้นเพื่อพยายาม "กัน" หรือลดศักยภาพที่ปัญหาจะเกิดขึ้น การมองแนวนี้เชื่อมโยงกับประเด็นที่ได้วิเคราะห์แล้ว เช่น การปฏิรูปที่ดินและการวางแผนของรัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท

ในกรณีประเทศไทยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจจะสะท้อนให้เห็นการพัฒนาทางโครงสร้างได้บ้าง แต่ยังไม่เด่นชัดนัก เหตุของการกล่าวเช่นนี้ คือ แม้แต่ในแผนฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นแผนฉบับปัจจุบันได้มีการเน้นการพัฒนาผลผลิตรวมของประเทศมาก โดยมีได้เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเพียงพอและยังไม่มีนโยบายแน่ชัดเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปในการพัฒนาของตนเอง โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตามในแผนฉบับที่ 5 ดังกล่าว ได้มีแวบส่องให้เห็นว่ามีความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น ถึงแม้ว่าอาจจะยังไม่เพียงพอก็ตาม แววกดังกล่าวดูได้จากนโยบายใหม่ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้ระบุไว้ กล่าวคือการพัฒนาพื้นที่บางพื้นที่โดยเฉพาะกล่าวคือ "เขตชนบทยากจน" ซึ่งเลือก 37 จังหวัด เป็นพื้นที่พิเศษในการพัฒนาโดยมีเป้าหมาย

1) ยึดพื้นที่เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
 2) พัฒนาระบบประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

- 3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
- 4) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเลิขวัญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่
- 5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากที่สุด

จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการเน้นทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งควรจะมีการส่งเสริมให้มากขึ้นอีกในแผนต่อ ๆ ไปของรัฐ เพื่อป้องกันหรือลดโอกาสที่ปัญหาอื่น ๆ จะเกิดขึ้น

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ การให้บริการทางค้ำกฏหมายในอดีตนั้นบริการดังกล่าวให้เมื่อปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะการให้บริการความช่วยเหลือทางกฏหมาย (legal aid) แก่จำเลยโดยสมาคมทนายความหรือโดยศาลเป็นฝ่ายสั่งให้มี เช่น ให้มีทนายช่วยเหลือจำเลย จึงมิได้เน้นการแก้ไขปัญหาค้ำกฏหมายแต่ต้นทอหรือ “กัน” ไว้ก่อน “แก้” การ “กัน” ดังกล่าว มักจะขึ้นอยู่กับ การถ่ายทอดข้อมูลทางค้ำกฏหมายให้ประชาชน และผู้นำระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการศึกษาประเภทหนึ่งโดยยึดปรัชญาว่า หากคนรู้มากขึ้น ตนก็จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น หรือบรรเทาปัญหานั้นได้บ้าง

แผนฉบับที่ 5 ดังกล่าว ได้มีแนวนโยบาย “กัน” และ “แก้” ในเรื่องการบริการทางกฏหมายเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนา ฯ ของไทย นโยบาย “แก้” ปัญหา เมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว คือ การระบุว่าควรจะให้บริการทางกฏหมายโดยตรงแก่เกษตรกรรายจนไม่ต่ำกว่า 5,000 คน ในเขตชนบทยากจน ในปัจจุบันได้มีการให้คำแนะนำปรึกษาปัญหาทางกฏหมายแก่ราษฎรที่มีปัญหาทางกฏหมายแล้วเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 1,000 ราย ส่วนนโยบาย “กัน” นั้น แผน 5 ได้ระบุไว้ว่าจะดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฏหมายแก่ประชาชนในพื้นที่ยากจน โดยให้มีการฝึกอบรมพัฒนากรของกรมการพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้านใน 16 จังหวัดภาคเหนือก่อนถึง 600 คน

อย่างไรก็ตามควรสังเกตว่านโยบายดังกล่าว กระทบพื้นที่เขตชนบทยากจนอย่างเจาะจงเท่านั้น จึงมิได้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ นอกจากนั้นการฝึกอบรมมุ่งไปสู่ผู้นำในหมู่บ้านเท่านั้น โดยมีให้คำแนะนำถึงตัวชาวบ้านเอง ในอนาคตจึงควรกระจายนโยบาย “กัน” และ “แก้” ในกรณี

การเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและการบริการทางก้ำกฏหมายให้ทั่วถึงประชาชนทั่วไปให้มากขึ้น นอกจากนั้นควรจะเน้นการต่อเนื่องของโครงการดังกล่าวโดยให้มีการติดตามผลมากขึ้น และให้มีการประเมินผลเพื่อให้งานก้าวหน้าได้ยิ่งขึ้น จะเห็นความสำคัญของประเด็นเช่นว่านี้ได้จากรายงานของการสัมมนาว่าด้วย “การเผยแพร่กฎหมายในชนบทไทย” 2527 ซึ่งแนบอยู่ในภาคผนวกของบทความนี้

หลักประกันทางสถาบัน : ภายในกระบวนการยุติธรรม หรือ ภายนอกกระบวนการยุติธรรม ?

คามธรรมคาหากเรากำลังคิดถึงหลักประกันของประชาชนคงจะยึดถือกระบวนการยุติธรรมเป็นหลักโดยเฉพาะระบบทนายความและศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนา ในการปฏิบัตินี้ระบบดังกล่าวมิได้กระจายออกไปสู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งมักจะอยู่ในชนบท นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความลำบากทางการคมนาคม ความหวาดกลัวหรือไม่ไว้วางใจของชาวบ้าน ค่าใช้จ่ายภายในศาลและของทนายที่สูงเกินไปสำหรับชาวบ้านและความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนชนบทผู้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจะมาใช้กระบวนการยุติธรรมซึ่งยึดถือกันทั่วไปว่าเป็น องค์การการปกป้องสิทธิมนุษยชน หากมองอย่างผิวเผิน

ในทางปฏิบัติแล้วมีหลายกรณีที่มีโอกาสที่จะเป็นคดีในศาลภายใต้กระบวนการยุติธรรมทั่วไปนั้นจะไม่ถึงวงจรของศาลและทนายความเลย จึงขึ้นอยู่กับการระงับกรณีพิพาท นอกกระบวนการยุติธรรม

ระบบภายนอกกระบวนการยุติธรรมขึ้นอยู่กับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู พัฒนาการ และผู้นำอื่น ๆ ในหมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทที่จะแนะนำการแก้ไขปัญหาและช่วยประนีประนอมหรือตัดสินกรณีพิพาทได้รวมทั้งประเด็นกฎหมายมาก จึงสำคัญยิ่งที่บุคลากรดังกล่าวไม่ควรใช้กลยุทธ์ของชน โดยไม่ยึดกฎหมายเป็นขอบเขต หากทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดกฎหมายป่า (Law of the Jungle) หรือ “ศาลเถี้ย” ได้มากขึ้น ดังนั้นจึงควรอบรมบุคลากรเหล่านี้ให้มากขึ้น เพื่อให้เขารู้กฎหมาย และใช้กฎหมายของรัฐได้ดีขึ้น เนื่องจากว่าบุคลากรดังกล่าวใกล้ชิดกับชาวบ้านและช่วยบริการทางก้ำกฏหมายได้จึงควรจะใช้บุคลากรนั้นให้เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่ได้กล่าวแล้วภายใต้ “แผน 5” ได้มีเป้าหมายจัดการอบรมทางกฎหมายให้

บุคคลดังกล่าวถึง 800 ราย อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวเจาะจงแต่บางเขตของประเทศเท่านั้น กล่าวคือ เขตชนบทยากจนจึงควรพัฒนาการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ผู้นำดังกล่าวให้มากขึ้นทั่วประเทศในอนาคต

นอกเหนือจากนั้น บทบาทของสื่อมวลชนอาจจะมีมากได้ในหลักประกันของประชาชน โดยเฉพาะการปกป้องสิทธิมนุษยชน การกระจายข้อมูลโดยข่าวสารนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเผยแพร่ความรู้ เพื่อกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและหากมีการละเมิดแล้วเป็นการช่วยให้มีความยุติธรรมในการแก้ไขการละเมิดดังกล่าว การที่สื่อมวลชนเป็น “ผู้พิทักษ์” (Watchdog) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงสำคัญยิ่ง อาจจะได้ตามได้ว่าสื่อมวลชนได้คำนึงถึงบทบาทที่มากขึ้นน้อยเพียงใด และได้ยอมรับความรับผิดชอบมากขึ้นเพียงใดในเรื่องนี้เพื่อช่วยให้มีการปกป้องสิทธิในระบบกระบวนการยุติธรรม

ควบคู่ไปกับบทบาทของสื่อมวลชนดังกล่าวก็คือ บทบาทขององค์กรเอกชนซึ่งสำคัญยิ่งในการปกป้องสิทธิดังกล่าวในหลายกรณีสถาบันการศึกษา สมาคมเอกชนและองค์กร เอกชนอื่น ๆ มีบทบาทใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าระบบภายในกระบวนการยุติธรรมเอง จึงควรใช้ศักยภาพนั้นให้มีผลเต็มที่และป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยพัฒนาอิทธิพลนอกกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ และหลักประกันของประชาชน

หลักประกันทางสถาบัน : การมีส่วนร่วมหรือการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ?

หากมองอย่างผิวเผิน คงจะไม่มีใครปฏิเสธว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นสิ่งที่ดี อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความขัดแย้งในตนเอง ดังต่อไปนี้

ประการแรก ถึงแม้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางนิติบัญญัติโดยการเลือกผู้แทนในรัฐสภา แต่ไม่มีหลักประกันซึ่งต่อต้านอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อผู้แทนในรัฐสภา หลังจากเขาได้รับการเลือกตั้งเข้าสภาแล้ว ดังนั้นจึงเกิดสถานการณ์ที่ประชาธิปไตยเองอาจจะกลายเป็น “เผด็จการทางการเลือกตั้ง (Elective Autocracy)” ประการที่สองเมื่อเราอ้างว่าควรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการประยุกต์ใช้ ในการตรวจสอบและในการประเมินกฎหมายนั้น ข้อจำกัดมีอยู่ว่ายังมีบุคคลมากในการออกเสียงเกี่ยวกับการตัดสินใจ การตัดสินใจนั้นจะยังเป็นทางการและไกลจากความแท้จริง จึงมีปัญหาวาดดุลยภาพระหว่างการแบ่งอำนาจแก่บุคคลน้อยคน ซึ่งได้ผล และการแบ่ง

อำนาจแก่บุคคลจำนวนมากซึ่งไม่ได้ผล อยู่ที่ไหน? ประการที่สามในหลายกรณีโครงการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น ชักจูงให้ประชาชนเข้าร่วมกับชนชั้นวรรณะผู้ซึ่งให้การหนุนหลังโครงสร้างที่มีลักษณะเอาเปรียบ ถึงแม้ว่าโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ตามประชาธิปไตยก็ตาม

ควรจะกล่าวเพิ่มเติมว่าการมีส่วนร่วมนั้นมีลักษณะซึ่งทั้งสร้างเสถียรภาพและทำลายเสถียรภาพในทางหนึ่งการเคลื่อนไหวโดยประชาชนมีส่วนร่วมอาจจะนำไปสู่การสนับสนุน ระบบอบแห่งรัฐที่ถืออยู่แล้ว แต่ในอีกทางหนึ่ง การเคลื่อนไหวนั้นอาจจะประท้วงการดำรงอยู่ของระบบนั้นและนำไปสู่ความพินาศของระบบนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ ในหลายกรณีการแก้ปัญหาของการเคลื่อนไหวทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการร่วมมือกับบุคคลซึ่งการเคลื่อนไหวประณามนั้นนั่นเอง จึงคงจะหนีความเอนเอียงทางการเมืองไม่พ้น

ดังนั้น คงจะต้องยอมรับว่าในการเสนอให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้นนั้น เป็นการเสี่ยงภัยมากขึ้นด้วย แต่เป็นการเสี่ยงภัยที่คุ้มค่า จึงต้องคำนึงถึงคำตอบสามคำถามที่ได้ระบุแล้วข้างต้น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมในเรื่องใด? ใครมีส่วนร่วมในเรื่องเช่นนั้น? และการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นอย่างไร? สำหรับคำถามแรกนั้นคำตอบอาจจะขึ้นอยู่กับลักษณะนั้นกล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการประยุกต์ใช้ การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน สำหรับคำถามที่สองจะต้องแบ่งแยกระหว่างบุคคลในท้องถิ่น ผู้นำในท้องถิ่น ข้าราชการ และบุคคลากรจากต่างประเทศ ทั้งนี้โดยเน้นฐานของประชาชน กล่าวคือ บุคคลในท้องถิ่น ส่วนคำถามที่สามนั้น คงจะต้องคำนึงถึงโครงการที่ให้มีส่วนร่วมของประชาชนมาจากฝ่ายราชการหรือประชาชนในท้องถิ่น การชักจูงให้มีส่วนร่วมนั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจหรือถูกบังคับ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงโครงสร้างกาลเวลาและขอบข่ายการมีส่วนร่วม เช่นเป็นการมีส่วนร่วมทำเพียงคนเดียวเป็นครั้งเป็นคราว หรือคลอออกไป และมีอำนาจร่วมทำหรือไม่ กล่าวคือ มีการร่วมทำของประชาชนในการตัดสินใจหรือการประยุกต์ ซึ่งบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหมายไว้มากน้อยเพียงใด หากคำตอบคำถามเช่นนั้น แสดงให้เห็นความสัมพันธ์มากที่สุดเกี่ยวกับบุคคลเช่นนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของเขาจึงปรากฏขึ้น

ทั้งที่ได้กล่าวแล้วภาพพจน์ในปัจจุบันคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนทางก้นกฎหมาย ในสถาบันที่เป็นทางการนั้น ยังมีน้อยอยู่ โดยเฉพาะในกรณีของชาวชนบทผู้ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตามใน “แผน 5” นโยบายคือ เพิ่มพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน ซึ่งระบุถึงหลักการการพึ่งพาตนเองและให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ โดยพยายามพัฒนาศักยภาพของผู้ดำเนินการกันไม่ให้ปัญหากฎหมายเกิดขึ้นหรือบรรเทาปัญหาเหล่านั้นโดยระบุให้มีการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ผู้นำในพื้นที่ยากจน

อย่างไรก็ตามน่าสังเกตว่า “แผน 5” และนโยบายแห่งรัฐทั่วไปยังมีได้สนับสนุนให้มีการพัฒนาสถาบันของประชาชนอย่างเพียงพอโดยเฉพาะสถาบันที่ช่วยประกันสิทธิของบุคคลที่ยากจน และ/หรือบุคคลที่เสียเปรียบ ซึ่งความล่าช้าในเรื่องนี้อาจจะขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาทางด้านความมั่นคงแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพราะว่าหลายสถาบันที่เน้นสิทธิมนุษยชนนั้นมักจะมุ่งไปสู่สิทธิทางการเมืองมากกว่าสิทธิทางก้นอื่น ๆ จึงทำให้รัฐมักจะระแวงบทบาทของสถาบันเหล่านั้น

นอกจากนี้ในชนบทยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับสถาบันท้องถิ่นและผู้นำที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน เช่นว่าอีกหลายกรณี เช่น สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านชาคอำนาจ และงบประมาณเพื่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากขึ้น หรือเงินที่มอบให้ชนมักจะมาถึงช้าไป ไม่ทันกับโครงการที่ต้นก้องการพัฒนาจึงนำคำหนึ่งถึงร่างพระราชบัญญัติที่เคยมีขึ้นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้มีการกระจายอำนาจและงบประมาณไปสู่สถาบันเหล่านั้นให้มากขึ้น นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มีปัญหาเพิ่มเติมเพราะบุคคลเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งได้จนอายุ 60 ปี ตามหมวดที่ 3 ตอน 2 มาตรา 12 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อาจจะขัดกับรากเหง้าของประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ดังนั้นจึงนำเสนอสนับสนุนยัง ร่างพระราชบัญญัติได้ทีอาจจะบังคับให้มีการเลือกตั้งบุคคลดังกล่าว ทุก 4-5 ปี เพื่อกันไม่ให้บุคคลเหล่านั้นอยู่ในอำนาจนานจนเกินไป ซึ่งจะเป็นการขจัดอิทธิพลของเขาเพราะเขาต้องคำนึงถึงความไม่แน่นอนของตำแหน่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับเสียงของประชาชนเป็นระยะ ๆ ไป ตามหลักประชาธิปไตย

ข้อสรุป

หากมองย้อนหลังอาจจะเห็นว่าหลักประกันของประชาชนขึ้นอยู่กับหลายเงื่อนไข ซึ่งเงื่อนไขสำคัญคือ หลักประกันทางสถาบันไม่ว่าจะเป็นสถาบันที่เป็นทางการหรือที่มีได้เป็นทางการ ทั้งนี้โดยพึ่งพาอีกสองเงื่อนไขสำคัญคือ การศึกษาของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมายในการป้องกันการละเมิดกฎหมาย และในการแก้ไขการละเมิดกฎหมาย ความรู้ และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาในหลักประกันทางสถาบัน จึงเป็นหัวใจสำคัญที่ตอบสนองต่อหลักการปกครองที่ว่าควรจะเป็น “ของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน”*

ดร. พิศนาคะ : ผู้เสนอ

เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกฎหมายในปัจจุบัน ถ้าวัดไปจากหน้าที่ที่มีการศึกษากฎหมาย ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันกฎหมายต่าง ๆ ถ้าไปพลิกดูตำรากฎหมายโดยเฉพาะความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย หนังสือกฎหมายทั่ว ๆ ไปที่มีการให้นิยามเกี่ยวกับกฎหมายไว้ ก็มักจะให้นิยามของกฎหมายว่าเป็น “เครื่องมือหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของคน” ถ้าฝ่าฝืนก็จะมีโทษ ถ้าไปค้นดูหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ย้อนลงไปถึงสมัยออสตินของอังกฤษ แล้วเราก็สอนกันอยู่อย่างนั้นมาเรื่อย คนก็เลยมองว่ามันเป็นเครื่องมือที่จะลงโทษคนที่กระทำผิด คือ บังคับคนให้ประพฤติตามที่รัฐต้องการตามที่สังคมต้องการ

แต่ในปัจจุบันนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายก็ค่อย ๆ ได้พัฒนาเปลี่ยนไป โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ก็ได้พูดถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายในฐานะที่กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของสังคม ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ที่จะส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมความเป็นธรรมมากขึ้นในสังคม ฉะนั้นถ้าเรามองบทบาทของกฎหมายในปัจจุบันนี้คือ นอกจากบทบาทเดิม ก็คือ ควบคุมสังคมให้เป็นระเบียบ ซึ่งถ้าฝ่าฝืนก็มักจะได้รับโทษที่มักจะเห็นก็เช่นกฎหมายอาญา นอกจากนั้นก็มันเป็นเครื่องมือที่จะระงับข้อพิพาทระหว่างบุคคลไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอะไรก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดกลไกไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแก้ไขปัญห

* บางส่วนรวบรวมจากวิจิต มั่นคารณ์ “สิทธิมนุษยชน และประเทศไทย : ทศนคติรากฐาน” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบคุณ คุณอาทร ธรรมบุตร อย่างสูงในการอ่านร่างของเอกสารฉบับนี้

กันด้วยกำลัง อันนี้ก็เป็นที่มาของกฎหมายที่มีมาแต่เดิม และยังเป็นอยู่ในปัจจุบัน หากอันใหม่ที่มีพูดถึงกันมาก ความจริงก็พูดกันในต่างประเทศมานานส่วนในประเทศไทยนั้นคงจะพูดถึงกันเมื่อไม่นานมานี้เอง และถ้าไปดูตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีพูดถึงบทบาทของกฎหมายในแง่ไหน้อย ที่สุโขทัยธรรมมาธิราช มีการเพิ่มวิชากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งก็มีความพยายามพูดถึงบทบาทแนวใหม่ของกฎหมาย คือ เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น อันนี้เป็นบทบาทอันใหม่ของกฎหมาย จะต้องช่วยกันคิดช่วยกันพิจารณาแล้วต้องหาทางที่จะทำความเข้าใจในเรื่องนี้มากขึ้น

ความจริงในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ถ้าเรามองดูอย่างกว้าง ๆ ในแง่ระหว่างประเทศมันก็มีเหมือนกัน ที่มีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนา ซึ่งก็เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศที่ยากจน เรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคในการพัฒนาเพราะว่าระบบการพัฒนาระหว่างประเทศที่มันผ่านมานั้นยังพัฒนาประเทศที่ยากจนก็ยังจนลงเป็นหนักขึ้นทุกที ซึ่งก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการต่าง ๆ มีการออกกฎหมายหรือเป็นมติข้อบังคับต่าง ๆ ในเรื่องระหว่างประเทศ แต่ถึงแม้ยังไม่มีการรับรองว่าเป็นที่จะมีผลบังคับกันอย่างจริงจัง อันเนื่องจากขาดกลไกระหว่างประเทศที่จะบังคับใช้ แต่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความคิดที่เป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศที่ยากจนนั้นก็ มีสิทธิ มีความเสมอภาคทางกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณา เช่นเดียวกัน

ฉะนั้นแนวความคิดนี้ภายในประเทศเองก็มีการ ปรับปรุงกฎหมายในแง่ที่ขึ้นมาด้วยเพื่อที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือทำให้เราได้เรียนรู้กฎหมายใหม่ ๆ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ หรือสถาบันทางเศรษฐกิจ หรือกฎหมายสังคม นี่ก็จะพบในตำรานิติศาสตร์ที่ออกมาภายหลังส่วนเก่า ๆ จะไม่มีพูดถึงเรื่องนี้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับด้านแรงงาน เกี่ยวกับคนยากจน อันนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้สิ่งสำคัญในเรื่องนี้ ก็คือ ในสถาบันทางกฎหมายจะต้องช่วยกันเผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไปให้เห็นว่าในปัจจุบันนี้ กฎหมายนั้นได้มีหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มขึ้นก็คือ เสริมสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ฉะนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองคนที่ฐานะต่ำกว่าเสียเปรียบกว่าในสังคม อย่างน้อยก็ให้คนเหล่านั้นสามารถที่จะมีสิทธิได้รับการพัฒนาเช่นเดียวกับผู้ที่มีฐานะดีกว่า นอกจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดในทางกฎหมาย คิดว่าเราต้องพิจารณาเหมือนกันว่าในสภาพปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่เป็น

อุปสรรคต่อการพัฒนาหรือไม่ มีกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาหรือไม่ ความจริงก็มีอยู่หลายอย่าง ถ้าหากว่ามีการค้นคว้ากันอย่างจริงจังก็จะพบหลาย ๆ อย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เพราะว่า โดยเฉพาะกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของเรา ซึ่งก็มีรากฐาน คือ ถ้าจะมองดูระบบเศรษฐกิจอยู่เบื้องหลังกฎหมายนั้นเป็นระบบเสรีนิยม ซึ่งมักจะเน้นความเสมอภาคของคน แต่จริง ๆ แล้วคนไม่เสมอภาคกันเพราะฐานะต่าง ๆ นั้นย่อมจะไม่เท่ากัน ฉะนั้นก็ยังมีกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมอยู่ในสังคมซึ่งจำเป็นจะต้องมีการยกเลิกหรือแก้ไข

เรามักจะได้ยินอยู่บ่อย ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพวกชาวบ้าน ชาวไร่ ชาวนา คือ เรื่องการขายฝาก ซึ่งเป็นเหตุให้คนยากจนต้องสูญเสียที่ดินไป แต่ว่ากฎหมายนี้บางท่านก็บอกว่ามันก็คืออยู่แล้ว แต่คนใช้ไม่ตรงกับเจตนารมณ์นั่นเอง แต่ผมก็เห็นว่ามันก็เป็นกฎหมายที่เบ็ดช่องทำให้คนที่ได้เปรียบกว่านั้นใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ

นอกจากนั้นบางครั้งในการที่จะใช้กฎหมาย เนื่องจากคนที่ยากจนไม่มีความสามารถในทางเศรษฐกิจหลาย ๆ อย่างก็ทำให้เกิดไม่มีอำนาจ ฉะนั้นเมื่อไม่มีอำนาจในการที่จะใช้กฎหมายก็ไม่สามารถที่จะไปต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจมากกว่า ทำให้เกิดปัญหามากมายขึ้นโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการทำนิติกรรมคนยากจน

เมื่อไม่กี่วันมานี้จาก น.ส.พ. เคลวินส์ กรณีชาวไร่นครพนม 300 กว่าคน เซ็นชื่อไปคงจะเป็นกระดาษเปล่ามากกว่า หรือบางคนก็ลงชื่อไป แต่ว่าผู้ให้กู้เงินนั้นไม่ยอมเขียนจำนวนเงินลงไปและไปเขียนเอาเองภายหลัง อันนี้ก็เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมายซึ่งมักจะเป็นเรื่องทำนองนี้อยู่เสมอ ๆ

นอกจากนี้ตัวกฎหมายเองก็เป็นอุปสรรคในการที่จะให้ประชาชนเองเข้ามามีส่วนร่วมหมายความว่าเขาไม่สามารถที่จะใช้กฎหมาย เพราะว่า ความไม่รู้ว่ามันเป็นปัญหากฎหมายหรือไม่หรือกฎหมายนั้นมีมากเกินไป ชาวบ้านก็ไม่รู้อีก ภาษา และเทคนิคที่กฎหมายใช้นั้นค่อนข้างจะสลับซับซ้อน ทำให้คนยากจนนั้นไม่มีโอกาสที่จะสามารถใช้อุบายกฎหมายนั้นได้ นี่ก็เป็นปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้บางครั้งเราอาจจะมีกฎหมายที่ดี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร กฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่เพื่อเกษตรกรกรรม ก็เป็นกฎหมายที่มีเจตนาที่จะช่วยคนจนแต่ว่ากลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ก่อนข้างที่จะสลับซับซ้อน แล้วก็ทำให้คนยากจนไม่มีโอกาสที่จะใช้กฎหมายเหล่านั้นได้ จึง

คิดว่าเราจะทำอย่างไรกันเพื่อที่จะทำให้คนยากจนได้สามารถที่จะใช้กฎหมาย เพื่อให้ตนเองนั้นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย ถ้าพิจารณาตามแนวทางที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็มีคือ การเผยแพร่ความรู้กฎหมายให้ประชาชนซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลกระทรวงมหาดไทยที่กำลังทำอยู่ นอกนั้นก็ยังมีงานของกระทรวงยุติธรรมของมหาวิทยาลัย ของสมาคมรวมทั้งองค์กรเอกชน ก็ทำหน้าที่อันนี้อยู่ในการที่จะเผยแพร่ความรู้กฎหมายให้ประชาชน

แต่ว่าถ้ากฎหมายของรัฐบาลที่กำหนดกันนั้น การเผยแพร่ความรู้กฎหมายให้แก่ประชาชนมักจะเน้นกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชน แต่ไม่ได้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิอะไรบ้าง ฉะนั้นถ้าจะดูความรู้ชุดกฎหมายชาวบ้านไม่ว่าจะเป็นของใครก็ตาม เผอิญได้มาเล่มหนึ่งของกรมประชาสัมพันธ์ถ้าดูเนื้อหาแล้ว พูดถึงเรื่องครอบครัว สิทธิของสตรีผู้เป็นภรรยาจะต้องจดทะเบียน จดทะเบียนซ้อนจะต้องทำอย่างไร เหตุหย่า 10 ประการ ถ้าเป็นความต้องทำอย่างไร แล้วก็เรื่องอุปถัมภ์ การจ้างงานกรขายฝาก ส่วนใหญ่ก็เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของชาวบ้าน ก็ยังเห็นว่า ถ้าชาวบ้านทำได้อย่างนั้นมันก็จะเกิดความสงบมั่นคงสำหรับเจ้าหน้าที่ แต่ว่าถ้าเราต้องการให้เขาได้มีส่วนใช้กฎหมายจริง ๆ นั้น น่าจะเน้นตรงที่ให้ความรู้ด้วยว่าในฐานะที่เป็นคนมีสิทธิอะไร ในฐานะที่เป็นประชาชนของประเทศเขามีสิทธิอะไรบ้าง อันนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นยังไม่เห็นมีโครงการไหนอย่างน้อยในเรื่องสิทธิมนุษยชนพูดไปให้ชัดเจนให้ชาวบ้านได้รู้ว่า เขามีสิทธิอะไรบ้าง

แต่นอกจากนั้นการรู้อย่างเดียวยังไม่พอ คือ ต้องสามารถที่จะใช้กฎหมายด้วย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง บางครั้งดูเหมือนว่าจำเป็นแก่การรู้ด้วยซ้ำ ชาวบ้านมักจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเช่น ถ้าไปมีเรื่องกับเจ้าหน้าที่ก็ถูกบีบบังคับก็ต้องรับหลายสิ่งหลายอย่าง มันก็ไม่ชอบผมเหมือนกัน ถ้าจะให้ชาวบ้านคนยากจนได้มีโอกาสที่จะใช้กฎหมาย เพื่อที่เป็นเครื่องมือรองรับให้เขาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา นอกจากให้รู้แล้วก็ต้องให้สามารถที่จะใช้ด้วย ใช้อย่างไรนั้นตัวสถาบันที่จะเป็นหลักประกันให้เขาได้มีโอกาสใช้ คือหนึ่งสถาบันในระบบกระบวนการยุติธรรม แต่ผมก็มองว่าสำหรับคนที่ยากจนโอกาสที่จะใช้สถาบันในระบบนั้นเป็นไปค่อนข้างยาก บัจจุบันก็ไม่มีกรณีที่นำคดีไปสู่ศาล จะต้องใช้เวลาใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ มาก โอกาสจะฟังบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ในคุกค่อนข้างจะน้อย อย่างกรณีจะหวังฟังทนายก็ยังไม่เห็นมีทนายคนไหนจะไปประจำอยู่ในชนบท ฉะนั้นกว่าคดีจะมาถึงระบบบางทีมันก็อาจเป็นเรื่อง

ที่สายเกินไป น่าจะมีการพัฒนาสถาบันนอกระบบให้มันเข้มแข็งขึ้น ก็คือ จะต้องให้เกิดองค์กรของประชาชน เพราะเห็นว่า การที่จะใช้กฎหมายได้นั้นสิ่งที่จำเป็น คือ คนที่อยากจนนั้นจะต้องรวมตัวกันจึงมีอำนาจ และสามารถใช้อุบายนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ มีตัวอย่างอันหนึ่งที่นำคิด ไปเห็นหลาย ๆ หมู่บ้านเขาเขียน “ร้านสหกรณ์หมู่บ้าน” เขียนว่า “สหกร” ก็ถามครูว่า ทำไมเขียนอย่างนั้น เขาบอกว่าไม่ผิดหรอก คือ ร้านสหกรณ์หมู่บ้านเป็นความคิดที่ชาวบ้านร่วมกับครูคิดขึ้นมาในทำนองให้เป็นสหกรณ์ของหมู่บ้าน แต่ว่าถ้าจะเป็นสหกรณ์มี “ณ” มันต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ฉะนั้นในแง่บทบาทของกฎหมายก็จำเป็นอยู่ที่ก็ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ยังไม่เป็นธรรม ยกเลิกออกไป และก็ปรับปรุงกฎหมายที่จะรองรับฐานะของคนยากจนมากขึ้น และในแง่ของการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังนั้น จะต้องพัฒนาองค์กรของประชาชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นจึงจะสามารถใช้อุบายนั้นได้ เพื่อจะให้ประชาชนเองได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา

สำหรับบทความของอาจารย์วิฑิต มีความเห็นด้วยในประเด็นใหญ่ ๆ ที่อาจารย์ได้พูดไว้เพียงแต่อยากจะเพิ่มเติมในบางประเด็น เพื่อให้สมบูรณ์ ในแง่คิดส่วนตัวบ้างนิดหน่อย

ในประเด็นแรก อาจารย์พูดถึงว่า แท้ที่ผ่านมามีหลักประกันต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเน้นถึงการรับรองทางด้านการเมือง และสิทธิในทางแพ่ง ส่วนใหญ่จะรับรองในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมมีอยู่น้อยโดยอาจารย์ยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญที่มีใช้ในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากนั้นก็ไม่มีเอกสารฉบับไหนที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในปัจจัยดำรงชีวิตของประชาชน และยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิในการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน สิทธิของบุคคล หรือชุมชนที่เสียเปรียบอันนี้ไม่ได้รับบุ วัชชั้แจ้ง ในความเห็นส่วนตัวคิดว่า การที่จะไปบัญญัติปัจจัย 4 ในเอกสารที่เป็นทางการก็คงจะทำได้และอาจจะไม่จำเป็นนัก แต่ก็น่าจะเป็นการยอมรับว่า สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ เป็นรากฐานสำคัญที่ควรจะมีอยู่ และเป็นสิทธิที่จะทำให้เกิดสิทธิมนุษยชนทางด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือสังคมก็ดีเพราะคนเรามันจะต้องอยู่รอดเสียก่อน ก่อนที่จะไปคิดถึงเรื่องการมีส่วนร่วม แต่หากการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานสามารถจะเป็นจริงได้ก็เป็นหลักประกันพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนแต่ละหมู่ ในแต่ละอาชีพ สามารถพัฒนาสิทธิทางด้านการเศรษฐกิจสังคม การเมือง ของคนออกมาได้ คิดว่ามาตรา 37

ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้หลักประกันในส่วนนี้ไว้เพียงแต่ในทางความเป็นจริงได้มีมากน้อยแค่ไหน นอกเหนือจากการบัญญัติในรัฐธรรมนูญอาจจะให้หลักประกันในส่วนนี้ไว้ แต่ว่าในทางเป็นจริง มันมีหรือไม่มีสิทธิอันนี้เป็นประเด็นสำคัญ ที่นั้นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแล้วถ้าเราไปกฎหมายอื่น พอจะมีบ้างเหมือนกันที่พออนุโลมว่าเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีอาจารย์พูดว่าในรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิทางด้านการเมืองหรือสิทธิของประชาชน เช่น จำเลยในคดีอาญามีสิทธิในการที่จะมีทนายความเป็นตัวแทนในการว่าคดีเข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็อาจจะเสริมอาจารย์ว่า ยังมีกฎหมายอื่นอีกที่เราจะอ้างว่าเป็นการให้สิทธิในเรื่องเศรษฐกิจ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ชื่อไม่ค่อยดี แต่มีหลักกฎหมายในเรื่องประกันสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ ในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่ยากจน ในกรณีที่มีข้อพิพาททางด้านแรงงานแล้ว ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม กรณีเช่นนี้ให้นิติกรของกรมแรงงานทำหน้าที่เป็นทนายในการต่อสู้คดีให้แก่ลูกจ้างและต่อมาจะหลัง ให้มีศาลแรงงานวิธีพิจารณาคดีในศาลนี้กำหนดให้เป็นการพิจารณาคดีแบบประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยทางศาลจะมีนิติกรประจำให้ลูกจ้างไปเล่าคดีปัญหาในเรื่องแรงงาน หรือข้อเท็จจริงของตนโดยนิติกรจะเป็นคนจัดทำคำฟ้องให้ นี่ก็เป็นในแง่ตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นหลักประกัน แต่ในทางปฏิบัติ มันจะอำนวยให้กับลูกจ้างในคดีแรงงานมากน้อยแค่ไหน

ที่นั้นนอกเหนือจากนั้นแล้วยังมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยสรุปแล้ว มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญให้สิทธิในการที่ให้หลักประกันเกี่ยวกับการรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ของประชาชนในสาขาอาชีพต่าง ๆ และถ้าหากว่าหลักประกันอันนี้นำมาปฏิบัติได้จริง ๆ ก็จะทำให้ประชาชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมมากขึ้น ปัญหาต่อไปก็คือ ในเมื่อเรามีหลักประกันอะไรต่าง ๆ อยู่ ทำไมจึงเป็นปัญหา ทำให้เราต้องมานั่งสัมมนาอันนี้ ทำไมประชาชนจึงไม่ได้มีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม อย่างแท้จริง

ในความเห็นส่วนตัว เห็นว่ามีอุปสรรคใหญ่อยู่ 2 ประการที่เผชิญหน้าเราอยู่และเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วม คือ อำนาจและบทบาทของฝ่ายทหาร แม้เราจะพูดว่าประเทศของเราเป็นประชาธิปไตย แต่โดยเนื้อแท้ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย ใน paper เขียนไว้ชัดว่า การมีรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้หมายความว่าประเทศเป็นประชาธิปไตยจะต้องไปดูความ

สัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับราษฎรว่า รัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และประกันสิทธิของประชาชนมากน้อยแค่ไหน นี่คือความหมายของความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง

อีกสถาบันหนึ่งที่เป็นอุปสรรคก็คือ การปกครองในลักษณะรวมศูนย์ของอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เคยไปนั่งฟังการประชุมของพวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วก็รู้สึกว่าเป็นเรื่องต่างๆ ที่นายอำเภอสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปปฏิบัติ ก็เป็นแต่เรื่องอย่างที่สุด อย่างเช่นทางจังหวัดบอกมาว่าจะมีการเคมีการกุศล ฉะนั้นช่วยกันไปขายบัตรหน่วย อะไรอย่างนี้ เรื่องสิทธิรู้สึกได้ยินน้อยจึงเห็นว่าปัญหาอันอยู่ที่ว่าในเมื่อยังไม่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่เป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่าจะมีหลักประกันในทางกฎหมายที่เขียนไว้ประปราย ในหลายๆ ที่ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเป็นปัญหาอยู่ประเด็นต่อไป คือ โอกาสของประชาชนในการที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เรื่องป่าไม้ ที่ดิน ฯลฯ รวมตลอดไปถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนอาจจะมีโอกาสได้รับ ใน paper พูดถึงการสูญเสียที่ดินของชาวนา และมีกฎหมายเรื่องชายฝาก ซึ่งทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียที่ดินไปเพราะความไม่รู้แง่มุมของกฎหมาย อันนี้ก็เห็นด้วยกับอาจารย์วิฑิต และก็เห็นว่าในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรทั้งธรรมชาติและไม่เป็นธรรมชาติ ชาวบ้านมีโอกาสที่จะได้รับน้อยและก็เป็นปัญหาทุกระดับ อันนี้เป็นระดับของชาวนา แต่ว่าในระดับของชนชั้นกลาง เราก็มักมีปัญหาเหมือนกัน บางครั้งเราอยากจะไปพักผ่อนหย่อนใจตามชายทะเล หรือที่ไหนบางแห่ง แต่ว่าเราก็ต้องไปเสียเงินค่าบริการในราคาแพงให้กับคนที่นั่นเป็นเจ้าของ

สภาพที่บางแห่งตามกฎหมายระบุเอาไว้เลยว่าเป็นที่สาธารณะ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ในความเป็นจริงเราก็ไม่สามารถเข้าไปใช้ เช่น ตรงนั้นเป็นหาคของเอเซียแพทยา พัทธาร์เจเนซี นี่ก็เป็นปัญหา และก็ขอพูดไปอีกนิดว่า ชาวบ้านที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาในระดับท้องถิ่นมีค่อนข้างน้อยเพราะว่า การพัฒนาในเรื่องต่างๆ มักจะถูกผูกขาดอยู่กับบรรดาผู้นำถ้ามองในแง่ของตัวบทกฎหมาย อย่างเช่น พระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องถิ่นที่บอกให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้ จนอายุครบ 60 ปี นี่เป็นเวลาานานมากที่ทำให้พวกนี้สามารถสั่งสมอิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นเวลานาน และเมื่อพูดถึงความเสมอภาคในการมีส่วนร่วม โอกาสในการเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสมัยก่อน ยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย

คือ ก่อนหน้านั้นกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นผู้ขายเท่านั้น ดังนั้นก็เป็น
 กำนันไม่ได้ และยังขาดโอกาสในการที่จะเข้าไปร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า
 ตัวบทกฎหมายเองมีบทบาทปฏิบัติที่แสดงถึงความ ไม่เท่าเทียม ซึ่งเพิ่งมาเปลี่ยนแปลงแก้ไขเมื่อ
 พ.ศ. 2525 นี้เอง

ในเรื่องของการผูกขาด จากประสบการณ์ส่วนตัวในการออกสำรวจพื้นที่ในการที่จะ
 ออกกฎหมายสู่ชนบทร่วมกับโครงการของอาจารย์วิฑิต ได้ไปเจอพวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ
 จากปากคำของนายอำเภอทำให้รู้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะในทางเศรษฐกิจดีจนน่าตกใจ อย่าง
 เช่น นายอำเภอเขาบอกว่า กำนันของเขามีตั้งแต่ซีจิกยานไปจนถึงซัปรดเบนซ์ ฐานะทางเศรษฐกิจ
 ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดีมาก ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับทางภาคเหนือหรือทางอีสานทำให้คิดสนับสนุน
 ที่ว่า การพัฒนามันถูกพัฒนาในหมู่ผู้นำเป็นส่วนใหญ่ที่มันเป็นจริง และก็ทางอำเภอก็บอกว่า
 เวลาถึงงานอะไร พวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี่แหละที่ช่วยเอารถขนชาวบ้านมา ทางอำเภอไม่ต้องเสีย
 ค่าใช้จ่าย ก็จึงเป็นการชมว่าเป็นผู้ที่เสียสละ เวลาโครงการสร้างโน้น สร้างนี้ เราก็ควรจะ
 คำนึงถึงพวกนี้ก่อนเป็นโอกาสที่จะตอบแทนเขาที่เขาได้เสียสละช่วยเหลือชุมชนมา มันก็ทำให้คิด
 ต่อไปว่า พวกโครงการสร้างงานในชนบท มันไม่ได้ตกถึงมือชาวบ้านจริงๆ แต่ว่ามันไปตกอยู่
 ในระดับผู้นำ อีกประเด็นหนึ่งที่อยากจะพูดถึงก็คือว่า ใน paper ของอาจารย์วิฑิตได้พูดถึงข้อ
 จำกัดของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมนี้เป็นสิ่งที่ดี แต่ว่ามีข้อจำกัดอะไรหลาย ๆ อย่างซึ่ง
 อาจารย์ก็ไม่ได้เขียนไว้ซึ่งอาจารย์บอกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมันมีความชัดเจนในตัว
 ของมันเอง

ประการแรก ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมในทางนิติบัญญัติโดยทางผู้แทนในรัฐสภาแต่ก็ไม่มี
 มีหลักประกันอะไรที่จะต่อต้านอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ อาจจะทำให้เกิดเผด็จการทางการเมือง
 เลือกตั้งขึ้นมาได้ โดยความคิดเห็นส่วนตัว เห็นว่า ถ้าสมมติว่าประชาชนสามารถจำกัดกลุ่มที่
 เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนขึ้นมาได้ โดยอาศัยหลักประกันมาตรา 37 ที่ว่านั้นและ ไม่มี
 อุปสรรค ปัญหาอันนั้นมันก็ไม่น่าจะมีเกิดขึ้น แต่สภาพในปัจจุบันอาจจะเกิดลักษณะเช่นนี้ขึ้นมา
 ได้จริง ๆ เพราะว่ามันไม่ใช่เรื่องของการเลือกตัวแทนซึ่งประชาชนเขาเห็นว่าคนนี้จะเป็นผู้ปกป้อง
 สิทธิผลประโยชน์ของเขาในสภา เขาเลือกเพราะว่ามันมีเงินไซ้ การตอบแทนอะไรบางสิ่ง

บางอย่าง ก็คิดว่าถ้าในระยะต่อไปมีการรวมกลุ่มกัน เป็นกลุ่มผลประโยชน์จริง ๆ สภาพอันนั้น ไม่น่าจะเกิดขึ้น ไม่น่าที่จะเป็นห่วงในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระยะนั้นมันเป็นกระบวนการที่จะไปบรรลุสู่เป้าหมายอันนั้น

ประการที่ 2 เกี่ยวกับเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการ ออกบทบัญญัติของกฎหมาย การตรวจสอบในการประเมินกฎหมายก็ดี อาจารย์บอกว่า ยังมีคนจำนวนมาก เกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นทางการ การตัดสินใจนั้นจะยิ่งไกลจากความเป็นจริง อันนี้เห็นว่าถ้าเราสามารถกระจายการปกครอง ไปสู่ส่วนท้องถิ่นจริง ๆ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจว่าเขาจะออกระเบียบ กฎเกณฑ์อะไรอย่างไร มาใช้ในชุมชนของเขาบ้าง ปัญหาที่มันจะไม่น่าจะเป็นปัญหา และไม่มีลักษณะเป็นทางการอย่างที่อาจารย์ว่า และไม่ใช่ว่าเรื่องที่ไกลจากความเป็นจริง อันนี้ก็ขอยกตัวอย่างที่เคยไปออกโครงการกฎหมายสู่ชนบทที่บุรีรัมย์ ก็พบกับคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน พบกับชาวบ้าน เขาก็เล่าให้ฟังถึงกฎเกณฑ์ออกในหมู่บ้านโดยใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรในการออกระเบียบ กฎเกณฑ์ เขามีตัวแทนมาจากคุ้มต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน เช่น วางระเบียบเกี่ยวกับหนองน้ำในหมู่บ้าน มันเป็นเรื่องที่ชาวบ้านได้พูดคุยถึงประโยชน์ส่วนรวม ระเบียบข้อบังคับที่ใช้เป็นกฎหมายขึ้นมา เพราะฉะนั้นจึงคิดว่าโดยลักษณะนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหา และเป็นธรรมชาติกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีองค์กรกลางแล้วออกตัวบทกฎหมายออกมามีผลกระทบต่อประชาชน แต่ประชาชนนั้นไม่มีโอกาสจะไปแสดงความคิดเห็นหรือว่าตัวเองคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้น ได้อย่างไร จึงคิดว่าถ้ามีการกระจายอำนาจทางการปกครองแล้ว กฎหมายก็จะมีหลายระดับ ใกล้ชิดกับประชาชนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม

ประการที่ 3 อาจารย์บอกว่า ในหลายโครงการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น ชักจูงให้ประชาชนเข้ากับชั้นวรรณะ ค้ำยันหนุนหลังโครงสร้างที่มีลักษณะเอารัดเอาเปรียบ แม้ว่าโครงการนั้นจะมีวัตถุประสงค์ตามประชาธิปไตยก็ตาม ก็เห็นว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมันเป็นอย่างนั้น อันนี้เป็นมรดกของการปกครองในลักษณะของเผด็จการที่ทิ้งให้เราเผชิญปัญหาอันนี้ อยู่แต่ว่าเผด็จการก็ยังไม่ตาย แต่ที่ว่าเราสามารถพัฒนาการปกครองของเราให้เป็นระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ แล้ว ปัญหาอันนั้นมันไม่น่าจะเกิดขึ้นหรือถ้าจะมีก็เป็นส่วนน้อย

คุณทองใบ : ผู้วิจารณ์

ผมไปจับเอาใจความตอนสุดท้ายที่อาจารย์วิฑิต และอาจารย์พีรพันธุ์พูดเอาไว้ที่บอกว่าน่าจะพัฒนาสถาบันหอกระบบให้เกิดองค์กรของประชาชน ให้คนยากจนได้มารวมตัวกันจะสามารถใช้กฎหมายหรือเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น ผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่ก็เห็นว่ามันต้องพัฒนาร่วมกันไปทั้งในแง่รัฐบาลด้วย ถ้าเอาแค่ของเราโดยตรงโดยไม่แก้ไขของรัฐบาลด้วยคงเป็นไปได้ เราเริ่มตั้งแต่แม่แต่ตำรวจก็ตามเถอะถ้าไม่พัฒนาตำรวจ มันก็คงไม่มีอะไรที่ไ้ระบบที่ดีใช่ มันก็ยังคงใช้อยู่ หรือถ้าเราไม่แก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่ง 480 วันแล้วคนบางจำพวกก็ยังมียู่แต่บางคนก็ก่ออาชญากรรมที่ไปข่มขืนชาวบ้าน ถูกขัง 91 วันก็ปล่อย ทำไมฟ้องมันก็ยังอยู่มันก็ไม่เป็นธรรม ก็คงต้องใช้ไปทั้งหมคความจริงถ้าจะว่าไปแล้วก็มีกฎหมายที่ออกมารับรองสิทธิของเอกชนหรือของประชาชนที่ต้งองค์กรขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสหภาพสมาพันธ์ หรือสหภาพแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานก็มีสิทธิอยู่เมื่อพูดถึงประมวลกฎหมายแพ่ง เราก็มีสิทธิที่จะสมาคมต่าง ๆ ถ้าจะตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง มันก็มี แล้วก็ที่ผมพยายามตั้งอยู่เสมอคือไม่ตั้งสหกรณ์มีตัว “ณ” คือ ผมตั้งเป็นสหพันธ์เฉย ๆ หรือว่าตั้งสถาบันไม่ตั้งจดทะเบียน มันยุ่งยาก ถ้าถามว่าตั้งด้วยอะไร ก็บอกว่าตั้งตามสิทธิคามรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 คือในรัฐธรรมนูญของเราเขียนเอาไว้อย่างคับคั่ง ไม่มีกฎหมายมารองรับมันก็เลยใช้ไม่ได้ สิทธิก็เลยเป็นของลอยฟ้า ทางปฏิบัติไม่มีผลบังคับใช้ เพราะในช่วงหลังผมจึงพูดอยู่เสมอว่าอย่าไปแก้มันเลยรัฐธรรมนูญมันแก้ยาก ถ้าจะมาแก้กฎหมายกันจริง ๆ น่าจะมาแก้กฎหมายที่สัมพันธ์ชีวิตของประชาชนอย่างแก้วิอาญา เป็นต้น ซึ่งแก้ง่ายกว่าด้วย รัฐธรรมนูญเขียนยากแก้ยาก เพราะฉะนั้นมาแก้กฎหมายรายวันดีกว่า และก็ฉีกไม่ยากด้วย รัฐธรรมนูญนี่ฉีกง่ายกว่า ไม่มีความหมายอะไรเลย และก็เป็นการกฎหมายที่ทำได้ยากที่สุดด้วย เพราะทุกมาตราที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนนี้จะบอกว่าเสรีภาพบริบูรณ์แต่กัน แต่พอตอนสุดท้ายก็บอกว่าภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย และก็ออกกฎหมายเผด็จการมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ที่อันนี้ถ้ามีเรื่องทางศาลไปโต้แย้งเรื่องสิทธิเสรีภาพ ศาลจะบอกเลยว่ากฎหมายเผด็จการเหล่านี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผมจึงไม่ศรัทธารัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านี้มากเลย ของคนอื่นเขาสามารถนำรัฐธรรมนูญมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งหมด ประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ทั่วไป แต่ของเราไม่ใช่ เช่น ในรัฐธรรมนูญ 2517 เคยเขียนไว้ว่า บุคคลมีสิทธิประกันตัว ถ้าหากศาลไม่

ให้ประกันให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ ก็ยื่นอุทธรณ์ไป ปรากฏว่าเขาตอบว่ายังไม่มีความหมายรับรองให้
 อุทธรณ์ได้ ผมก็อ้างว่ารัฐธรรมนูญยังงัย ศาลบอกว่าไม่ใช่ คุณต้องมีกฎหมายอื่นออกมารับรอง
 อิกที ผลที่สุดอันนั้นก็เลยใช้ไม่ได้ จะเขียนรัฐธรรมนูญก็อย่างไรมันไม่ได้เอาออกมาใช้ มันไม่ได้
 ผลเลย

แต่อย่างไรก็ตาม ผมเห็นด้วยกับอาจารย์วิฑิตและอาจารย์พิรพันธุ์ ที่กล่าวถึงว่าเรามี
 กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิทางแพ่งหรือสิทธิทางการเมืองมาก แต่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ
 วัฒนธรรมนั้นไม่ค่อยดีนัก เมื่อสักครู่อจารย์มาลีก็พูดถึงในมาตรา 37 แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งที่มี
 อยู่ในรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ถ้าเราไปลู่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่มีบทบาทว่ารัฐ
 ต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่ไม่เอามาทำ เขียนไว้เฉย ๆ และตอนนี้พูดถึงสิทธิของประชาชนได้มี
 การแก้ไขบ้าง เช่น สิทธิของผู้ต้องหา ก็มีการแก้ไขไว้บ้างแล้ว แต่ผมก็เห็นด้วยกับอาจารย์วิฑิต
 ที่ว่าคือสิทธิที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากจนนั้นมันยังไม่มี แต่รัฐธรรมนูญเขียนไว้เหมือนกัน
 เช่น ถ้าจำเลยยากจนให้รัฐจัดหาทนายให้โดยไม่คิดมูลค่า แต่มาออกกฎหมายวิอาญาว่า เมื่อก่อนนี้
 ต้อง 10 ปีขึ้นไปให้ฟรี ที่นี้คดีน้อยต้องเหลือมา 5 ปี เพราะฉะนั้นคนที่ติดคุก 5 ปีไม่มีคน
 ช่วยเหลือและพวกนี้ติดคุกเรื่อยเลย เพราะฉะนั้นในคุกจะเต็มไปด้วยคนจน 80-90% เพราะไม่มี
 ทนายไปว่าท่างแก้ท่าง ที่นี้ไอ้คนจน ๆ นี่มันไม่เงินอย่างเดียวยังจนความกิดก้วย พอถูกคดีบีบ
 จะไปหาทนายก็ไม่ไป เพราะไม่มีเงินไปหาทนาย ก็เลยคิดฟรี ๆ ไป เพราะฉะนั้นถ้าจะแก้ควร
 บอกว่าควรจะมีให้มันมาก ๆ เข้าไป ให้ 5 ปี 10 ปี มันก็ช่วยอะไรไม่ค่อยได้ แต่เดี๋ยวนี้รัฐบาล
 ก็ทำ มหาตไทยก็ทำ แต่ก็ทำอย่างที่อาจารย์วิฑิตว่า อย่างอัยการนี่เขามีคณะกรรมการให้ความ
 คุ้มครองช่วยเหลือสิทธิของประชาชน แต่วันก่อนนี่ผมไป ชาวบ้านเขาบอกว่า “อ้อ อัยการนี่นะ
 บอกว่าจะมาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มันเป็นไปไม่ได้หรือครับ” ผมถามว่า “ทำไมเป็น
 ไปไม่ได้เล่าก็รัฐต้องการช่วยเหลือพวกคุณนี่” เขาก็บอกว่า “ก็อัยการเป็นโจทก์ฟ้องพวกผม แล้ว
 จะมาเป็นจำเลยแก้ไต่ยังงัย”

อันนี้มันน่าคิดและมันก็เป็นเรื่องศรัทธาค้วย สำนักนายก ฯ เขาจะมีที่ช่วยเหลือ
 ประชาชน แต่ชาวบ้านว่ามันไม่เอาจริง คือ เขาไม่ศรัทธา เพราะไปก็แพ้นั่นเลย เขาบอกยังงั้น
 ก็ไม่รู้จะว่ายังงัย ที่อาจารย์ว่าเราต้องมีองค์กรของประชาชนที่เข้ามาช่วย ทำอย่างจริงจังมันเป็น

สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามที่อาจารย์พูดถึงว่า เราได้พูดถึงหน้าที่พลเมืองเราถูกสอนมานานแล้วว่าหน้าที่ของพลเมืองมีอะไร แต่สิทธิไม่ค่อยสอน อันนั้นมันเป็นเรื่องจริงยกตัวอย่างได้ง่าย เพราะฝ่ายผู้ปกครองเขาก็พูดอยู่เสมอว่า รัฐมากปกครองได้ยาก เพราะฉะนั้นอย่ารู้มากเลย ก็เหมือน นายจ้างต้องการจ้างแรงงานเด็กดีกว่า อย่างเช่นในกรุงเทพฯ ฯ ถ้าจะขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์การเมือง เขาบอกว่าพอแล้วไม่ให้ แต่ถ้าเป็นหนังสืออื่น ๆ ที่เป็นต้นทางวัฒนธรรมและศีลธรรม ก็ออกได้ หนังสือใบ้เต็มเมืองเลยอย่างนี้เขาก็ให้ เขาเห็นว่าอย่างนี้คนต้องการมาก

เมื่อวานนี้ผมมาจากบุรีรัมย์ที่สมาคมสิทธิเสรีภาพ ฯ ที่อาจารย์โคทม อาจารย์มาลีไปสอนความรู้กฎหมายอยู่ณะครับ ชาวบ้านถามมา ซึ่งคุยแล้วมันก็จริง คือชาวบ้านเขาไม่รู้จักกฎหมาย เพราะฉะนั้นเราจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายออกไป มีอยู่รายหนึ่งเขาถามว่า “ผมขอถามเรื่องที่ดินของผม พ่อผมตาย ผมไปกู้เงินเขา 1,900 บาท เพื่อทำบุญพ่อ ตอนนั้นเขาจะมาเรียกเงินจากผม 20,000 บาท ถ้าเป็นคดีที่ศาลผมมีสิทธิ์ไหม” อีกรายหนึ่งบอกว่า “ที่ดินผมอยู่ใกล้กับหนองพอ เขามีค้ำน้ำ น้ำท่วมนาผมทุกที ผมจะฟ้องใครเรียกค่าเสียหายทำให้นาผมเสีย” บางรายก็บอกว่า “ผมมีหลายคน ที่นี้ ที่เดิมถามมานี้ผมจะทำยังไง ถ้าแม่เขามาเรียกไปจากผม ผมจะมีสิทธิ์ไหม เพราะผมไม่ได้จดทะเบียนกับคนนี้ ผมมีอยู่อีกคน นี่เป็นคนี่ 4 ผมจะทำยังไง” ก็อธิบายเขาไปอย่างนั้นก็เถอะ พอเขาถามเราก็สอนให้เขาไปในเรื่องสิทธิอะไร ฉะนั้นโครงการนี้จึงเป็นสิ่งที่ดี แต่ไม่รู้สักแปลกใจที่ก้านั้น ผู้ใหญ่บ้านร่ำรวย ไม่รวยจะเป็นก้านั้นได้อย่างไร และมันก็มีทางเลือกด้วยกันด้วย ซึ่งมันก็ต้องใช้เงิน ที่บุรีรัมย์นี้แหละ สส. ที่เลือกตั้งไป เมื่อเร็ว ๆ นี้ เสียไป 20 ล้านบาท เมื่อก่อนก็แค่ 6 ล้าน 5 ล้าน แล้วจะไปหาตัวแทนของผู้ยากจนที่ไหน มาออกกฎหมายที่เป็นธรรมของคนยากจนได้

กล่าวโดยสรุป ก็รู้สึกเหมือนอาจารย์พิรพันธ์ คือ กฎหมายขายฝากนี่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง แต่กฎหมายก็ยังมียู่และก็มีเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่จะเอารัดเอาเปรียบคนจนมาก เพราะว่าขายฝากนี้กรรมสิทธิ์ตกอยู่กับเขาแล้ว และเดี๋ยวนี้คนที่ออกเงินกู้ทั้งหลายเขาไม่นิยม สัญญากู้หรือจำนอง จำนำ เขาไม่ทำ เพราะมันลำบาก นอกจากนั้นยังมีวิธีการต่าง ๆ ที่คนยากจนทำ เช่น เรื่องบำนาญ ทำไมคนยากจนจึงต้องตกเป็นเครื่องมือของเรา เช่น หมู่บ้านในสุพรรณบุรีหมู่บ้านหนึ่ง 14-15 ครอบครัวนี้ นามสกุลเดียวกันทั้งนั้น พวกนี้กำลังถูกไล่ออกจากพื้นที่ ความจริงก็ไม่รู้ว่าเป็นความผิดของใคร คือ เริ่มต้นเขาก็เข้าไปบุกเบิกบำนาญนี้แหละ ตอนไป

บุกเบิกก็ไปยืมเงินเขามา มาเช่ารถแทรกเตอร์ ทำกินมาได้ 9 ปี พอบีที 10 เขาไล่ออกเลย เขาว่าเขาก็บุกเบิกมาเอง ตามไปถามมาว่าก่อนไปกู้เงินเขามาเซ็นชื่อหรือแตะโป่งไว้ ก็เลยรู้ว่าเพราะไปกู้เงินเขามา พอเวลาได้ สก. 1 ก็ไปอยู่กับเขาหมดกรรมสิทธิ์ก็ตกอยู่กับเขา ถ้าแถวลพบุรีก็เรื่องลูขัยัง ไปปลุกข้าวโพดขายเขาไป ยืมเงินเขามาทีละ 100, 500 บาทบ้าง แต่ตัวเองไม่ได้จดว่ายืมเขาไปเท่าไร 9-10 ปีเขาก็มายึดบ้านเพราะว่าเป็นหนี้เขา 2-3 หมื่นบาท

ถ้าหากว่าสิ่งเหล่านี้ มันเกิดขึ้น มันก็มีส่วนหลายอย่างที่จะให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม เริ่มจากอันแรกสุดคือ ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย จึงจะเป็นหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ประการต่อมาคือ บุคลากรที่จะให้เป็นหลักประกันอันหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนเริ่มจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำรวจ อัยการ ทนาย ศาล ศึกษานิเทศน์ ศาลท่านเที่ยงตรงเหมือนไม้บรรทัด ถ้ากฎหมายเบี้ยวท่านก็เบี้ยวด้วย และอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องคอร์ปชั่น นี่สำคัญมากซึ่งเริ่มมาตั้งแต่กันถ้าไม่ซจักคอร์ปชั่น อย่างหวังว่าจะได้รับความเป็นธรรมให้มันเกิดขึ้นเลย ทราบโศกที่ระบบมันยังเป็นอย่างนี้ ระบบที่อาจารย์พีรพันธุ์พูดถึง เราต้องมาแก้อันนี้ด้วย แม้แต่ทนายที่เริ่มมาฝึกใหม่ ๆ เขาอยากจะได้แฟนสวยมีบ้านมีอะไรอย่างนี้ เรื่องบุคคลนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก

ประการสุดท้าย คือ เรื่องความไม่รู้ของประชาชน มีบางคนถึงขนาดอย่างนั้นจะชะว่า มีคนเอาคำฟ้องมาให้ แกก็บอกว่า มือก็ไม่ต้องไปถึงศาลหรอก ถ้าไม่ไปชะอย่างศาลทำอะไร เราไม่ได้หรอก แต่ตอนหลังก็โดนยึดบ้านไปจายหมดก็มี เพราะความที่ไม่รู้ บางทีไม่รู้สิทธิว่า ลูกฟ้องแล้วจะทำอย่างไร อันนี้จะมากที่สุด และเป็นสิ่งที่ควรจะทำอย่างยิ่ง ที่เราควรจะต้องออกไปทำมากที่สุดคือ ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ อันนี้ก็มีหลายองค์กรพยายามทำกันอยู่ แม้แต่สิทธิของสตรี เราพูดกันมาก บางทีผู้หญิงพูดสิทธิสตรีก็ในกลุ่มของตัวเองเท่านั้น ทำไมไม่พูดให้ผู้ชายเขารับรู้บ้าง เพราะผู้ชายคือตัวสำคัญที่จะเคารพสิทธิสตรี มันต้องเผยแพร่

ดร. ชัยอนันต์ : คู่ค้านายการ

เรื่องแรกที่เราจะเสนอให้คิดก็คือว่า เมื่อเราพูดถึงเรื่องหลักประกันของสถาบันแล้ว มันหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะของการควบคุมอยู่ในตัว ฉะนั้นไม่เป็นที่แปลกใจว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญให้สิทธิแล้วก็ยังมึงเงื่อน ไซอยู่เรื่อย ๆ ในเรื่องอันนี้รัฐมี

ผลประโยชน์ คือ ทั้งเงื่อนไขเอาไว้เกี่ยวกับสิทธิแทบทุกเรื่อง ฉะนั้นเราจะไปหวังว่าเราจะอาศัยสิทธิตามหลักประกันทางสถาบัน โดยที่เราจะไปหวังว่าควรจะมีอันนั้นอันนี้ เข้าไปในรัฐธรรมนูญ แม้แต่ในฉบับต่าง ๆ ที่เรายังไม่มีก็ยังไม่เป็นหลักประกันที่แท้จริง

ฉะนั้น ในส่วนนี้อาจจะพูดว่าเมื่อพูดถึงหลักประกันทางสถาบันแล้วจะต้องถามต่อไปว่า ตามความเป็นจริงนั้นหลักประกันทางสถาบันอยู่ในลักษณะอะไรบ้าง ควบคุมไปกับเรื่องนั้นก็คือว่าเมื่อเราพูดถึงประชาชน เราจะพูดทั่ว ๆ ไปไม่ได้ ในบทความหรือในที่เรานั่งคุยกัน มักจะพูดถึงประชาชนในลักษณะทั่ว ๆ ไป แล้วก็มีข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ นานา แต่อยากจะทำให้คิดว่าถ้าจะพูดถึงประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับ หลักประกันทางสถาบันในเรื่องการพัฒนาหรือในเรื่องทางกฎหมาย เราจะต้องแยกแยะระหว่างประชาชนที่มีความแตกต่างกัน เช่น คนในเขตเมือง เทศบาล สุขาภิบาล กับคนในเขตชนบทที่ห่างไกลจริง ๆ เพราะว่า ในเรื่องผลกระทบในทางกฎหมายนี้ไม่เหมือนกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในเขตเมืองหรือใกล้ก็จะเป็นเมือง มันมีลักษณะของการจะก่อตัวเป็นพาณิชย์กรรม หรือคนใกล้เขตชลประทาน เพราะมันถึงคุกให้คนเขาไปทำโน้นทำนี่ เพราะฉะนั้นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าประชาชนในชุมชนกับประชาชน ในเรื่องการเข้าไปใช้ประโยชน์ ในเรื่องที่ดินหรือเรื่องอะไรจะมีมากกว่าชุมชนที่อยู่ไกลจริง ๆ นอกจากนี้ชุมชนที่อยู่ไกลจริง ๆ ในแง่ของประชาชน เราจะไปพูดถึงสิทธิของประชาชน และประชาชนบางกลุ่ม เช่น ชาวนารับจ้าง เกือบจะไม่มีสิทธิในอะไรแล้ว นอกจากการขายแรงงานของเขา เช่นนี้กรณีพิพาทเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน มันก็ไม่มี

นักกฎหมายควรจะดูให้ลึกลงไปว่า สำหรับที่เราจะช่วย คนยากจนจริง ๆ ที่ไม่มีอะไรเลย แม้แต่สิทธิในทรัพย์สินนอกจากแรงงานของตัวเอง อะไรบ้างที่กฎหมายจะช่วยเขาได้ เพราะว่าจริง ๆ แล้วหลาย ๆ เรื่องที่เราเข้าไปช่วยประชาชน มีปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินนั้น ประชาชนเหล่านั้นอย่างน้อยยังมีที่ดินให้พิพาทด้วย

ในประเด็นต่อไปก็คือว่า เราควรพิจารณาว่าความขัดแย้งกันหรือพิพาทกันนั้นมันเป็นเรื่องระหว่างประชาชนกับประชาชนที่มีสถานภาพเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างจะไม่แตกต่างกัน หรือมีลักษณะทางเศรษฐกิจ ซึ่งอันนี้ที่เราพูดถึงกัน ลักษณะการประนีประนอม กับนอกระบบก็อาจจะทำได้ง่าย แต่ถ้าเป็นข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีผล

ประโยชน์เหนือกว่าแล้วสัมพันธ์กับอำนาจรัฐแล้วละก็ลักษณะการแก้ไขปัญหานี้ก็จะแตกต่างกันไป อีกประการหนึ่งคือ เรื่องประชาชนกับรัฐ เรารู้อันนี้ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเมืองไทยเรามีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจสูงมาก เมื่ออำนาจสูงมาก นักกฎหมายก็คงจะพิจารณาแล้วว่า การใช้ อำนาจในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่นี้จะมีหลักประกันที่เป็นสถาบันหรือ ในทางบึงกันที่เป็น ในเชิง ชุมชน ในการที่พิจารณาหรือตัดสินอำนาจการใช้ดุลยพินิจได้อย่างไร ในอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ว่า เราพูดถึงเรื่องหน้าที่ที่ว่าหนักันมากนัก มันเป็นภาพสะท้อนของระบบการปกครองของเรา ซึ่ง กฎหมายพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมา 5 ครั้งก็ยังอยู่ยงคงกะพัน ครั้ง สุกท้ายคือให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ มันมีข้อที่น่าสังเกตว่าภารกิจที่รัฐมอบหมายให้คนระดับล่าง คือผู้นำชุมชนทำ มีมาก และไม่เฉพาะกระทรวงมหาดไทย แต่มีทุกกระทรวง ที่มันมีเรื่อง เกี่ยวกับชุมชนขนาดเล็ก เช่น กระทรวงสาธารณสุข กรมป่าไม้ อันนั้นก็เป็นเรื่องการทำให้คน ระดับล่างมีภารกิจมาก เรื่องของสิทธิก็มีน้อยอันเป็นภาพสะท้อนของรัฐที่เรามีอยู่

เรื่องต่อไปที่น่าสนใจ คือ การให้บริการทางกฎหมายเน้นไปทางแก้มากกว่าทางกัน ผมว่าเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไทย ที่หวังว่าจะให้เป็นการกันมากกว่าคงจะไม่ได้ เพราะว่ามัน ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่แก้ปัญหานี้ได้ แต่เป็นมาตรการทางนโยบายในคำอื่น ๆ เพราะว่าจะไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นการกัน ถ้าเราจะพูดถึงว่าเป็นการให้ประชาชนได้รู้ในสิ่งซึ่งเขาควรจะรู้แล้ว มันก็เป็นการรู้ในเรื่องของหน้าที่การเป็นพลเมือง ซึ่งอันนั้นมันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นแต่ยังคงไม่ พอเพียงพอ ต่อการที่จะให้ประชาชนที่เสียเปรียบจริง ๆ ได้รับความรู้ในเรื่องของการกัน และการแก้ อย่าลืมนะว่าเป็นเรื่องของกลไกปัญหาที่ว่า ใครจะเป็นเจ้าภาพจัดการในเรื่องนี้

ตามแผนพัฒนาชนบทยากจนครั้งแรกได้ทำขึ้นมานาน ก็พูดถึงการให้บริการความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายที่จะให้ใครเป็นเจ้าภาพจะให้ศาลเป็นก็ไม่ได้เพราะศาลมีลักษณะความเป็นทางการ สูงมากและระบบของศาลเป็นเรื่องที่ไปหาประชาชนไม่ได้ แต่เป็นเรื่องของประชาชนที่จะต้องมา หาศาล จะไปให้คนอื่นทำมันก็จะลำบากที่อาจารย์วิฑิตบอกว่า ทำเฉพาะภาคเหนือตอนบนก่อน และก็ให้กรอบรมกฎหมายเป็นจำนวน 800 คน หรือ 1,000 คน เท่าที่ไปพบมาในเขตภาคเหนือ ตอนบนก็มีการทำกันเหมือนกันของการพัฒนาชุมชน ให้มีการอบรมจัดโครงการเดือนละครั้ง แต่ทำได้กระจายให้หมดก็ไม่ได้เพราะพัฒนาการเขาก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมากนัก เขาก็อาจ

จะไม่ขอวิพากษ์ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าทำอะไรจึงจะทำให้คนที่อยู่ติดที่ ซึ่งชาวบ้านจะไปหาได้เหมือนไปหาหมอย ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นต้องรู้กฎหมายถึงกับเป็นทนายได้ แต่ก็อาจจะรู้กฎหมายพอจะแนะนำชาวบ้านได้ที่สำคัญก็คือ การกัน ก่อนที่เขาจะตกลงทำอะไรไป ซึ่งอาจมีผลเป็นนิติกรรมได้ มาตรการเหล่านี้สถาบันใดจะเป็นที่รองรับ ผมมีความคิดว่า ในที่สุดแล้วคิดแบบระบบราชการจริงๆ ก็จะไปทำสิ่งซึ่งเป็นทางการ เช่น ศูนย์กฎหมาย ศูนย์เคลื่อนที่ ทั้ง ๆ ที่ปัญหาอยู่ในชุมชนนี้อยู่กับหรือชิดกับชุมชนที่สุด ที่มีกระจัดกระจายตามที่ต่าง ๆ เราจะเห็นว่า ถ้าไปทางภาคเหนือตอนบนเราจะพบวัดมากที่สุด อันเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดชุมชนมาก เราไม่ค่อยคำนึงถึงการเชื่อมโยงเกี่ยวกับวัดซึ่งคิดว่าเป็นสิ่งซึ่งชิดชุมชน และเป็นสถาบันซึ่งจะพูดถึงการมีส่วนร่วมแล้วประชาชนร่วมกับวัดมากที่สุด ในเรื่องของที่เราพูดถึงอีกเรื่องหนึ่งก็คือ เรื่องของการระงับข้อพิพาทนอกกระบวนการยุติธรรมเรื่องนี้คิดว่า ความขัดแย้งภายในชุมชนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของการผลิตในบางหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการผลิตโดยแบ่งกำไรกันระหว่างเครือญาติ เราคงต้องดูว่า การประนีประนอมข้อพิพาทนี้ เกรงว่ามันจะไปประนีประนอมกันทุกเรื่อง คือ เราต้องใช้มาตรการกันอื่น หรือแม้แต่ว่าอย่างที่อาจารย์พูดว่า คลุยพินิจ เหล่านี้จะต้องอิงหลักกฎหมายค่อนข้างมาก แต่ว่าหลักกฎหมายเหล่านี้มีความเป็นทางการและมีความเป็นส่วนกันน้อย ฉะนั้นคุณภาพของความเป็นทางการของกฎหมายกับลักษณะของชุมชน คงจะต้องปรับดูให้ถี่ และจุดเชื่อมจะเป็นอะไรที่ไหน คงจะต้องดูไม่เฉพาะมองแต่การไปตั้งศาลหมู่บ้านอะไรอย่างเช่นที่กำแพงเพชร คิดว่าข้อพิพาทอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีข้อบกพร่องที่เราจะต้องตรวจสอบดูอีก

ในเรื่องสุดท้ายคือเรื่องข้อเสนอของท่านผู้เสนอบทความ และท่านผู้วิจารณ์ถึงเรื่องประชาธิปไตยมาก ผมอยากจะให้ข้อระมัดระวังว่าประชาธิปไตยของเราเป็นระบบที่คนรวยได้เปรียบ ฉะนั้นผมไม่แน่ใจว่า ถ้าเราไปทำให้การเลือกตั้งกันนี้ ผู้ใหญ่บ้าน ตามหลักการอยากจะอภิปรายในข้อดีข้อเสีย ยิ่งถ้าให้เลือกทุก 4-5 ปี มันจะเป็นการหาทางออกที่ดีหรือไม่ เพราะในขณะที่ถูกกันว่า การเลือกตั้งเป็นของดี แต่ก็บอกว่าเลือกกันไปแล้วกลุ่มผลประโยชน์ก็จะเข้ามาทำให้การกட்சีมีความชอบธรรม ฉะนั้นเรื่องนี้คิดว่ามาตรการอะไรที่ทำให้เอาคนเหล่านี้ ออกได้ไม่ใช่ไม่มี มีเลือกตั้งได้ ก็เอาออกได้ มาตรการอะไร แล้วการตัดสินใจที่จะเอากันนี้ ผู้ใหญ่บ้านออก บางทีเป็นการตัดสินใจของนายอำเภอ คนอื่นมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจในเรื่องนี้

ได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มี กสช. เข้าไปและมีการขัดแย้งกันมาก อย่างน้อยผู้ที่ต้องการผลประโยชน์ก็ระมัดระวังตัวมากขึ้น เมื่อเรื่องแดงขึ้นมาหรืออาจโผล่ขึ้นมาก็คงต้องมีการเอาออกกัน ผมพบมาเองในจังหวัดขอนแก่นของภาคเหนือราษฎร ไปร้องเรียนกันเอง ในเรื่องพ่อหลวงเอาที่ดินสาธารณะไปให้กับคนเข้ามาทำประโยชน์แล้วเขาก็มาเข้าชื่อกัน แล้วพ่อหลวงก็ไปขู่ๆ ไปฟ้องเนี่ย ระวังนะเขาเสียหาย ที่รถแทรกเตอร์เขาไถไม่ได้ ราษฎรก็ไปร้องกับปลัดอำเภอ เรื่องแบบนี้ถ้ามันเห็นชัดเจนแล้วในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนก็เป็นเรื่องที่ย้อนข้างลับซับซ้อนพอสมควร และผมคิดว่า คงไม่มีใครรู้ดีมากกว่าคนที่อยู่ใกล้ชุมชนมากที่สุด

ส่วนเรื่องที่จะให้หลักประกันทางกฎหมายอะไรในบางครั้ง ผมอยากจะพูดว่า มันเป็นเรื่องค่อนข้างจะซับซ้อน มาตรการต่าง ๆ วิธีการต่าง ๆ ด้วยการพิมพ์หนังสือออกไปแจกนี่คิดว่า คนในชนบทส่วนใหญ่จับชั้นประดมและการอ่านออก ก็อ่านออกอย่างง่าย ๆ การอ่านออกมิได้ช่วยทำให้เกิดความเข้าใจที่มันซับซ้อนประเภทที่เป็นทางการที่ไปจากรัฐ อันนี้ต้องอาศัยคนในชุมชนที่ชิดกับชุมชนมากที่สุด เช่น พระ มีฉะนั้นแล้วระบบราชการก็จะพยายามขยายหน่วยงานออกไปอีก ผมคิดว่า ระบบราชการไม่จำเป็นต้องไปขยายอัครากำลัง เจ้าหน้าที่ เพียงแต่ขอให้พระท่านช่วย

ประมวลสรุปรวมจากการสัมมนา

สุทธิ ประศาสน์เศรษฐ์

สรุปประเด็นที่มีการนำเสนอในบทความและรายงาน ตลอดจนการอภิปรายในการสัมมนาได้ชี้ให้เห็นว่า

1. **ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางความคิด** คือ ความคิดเดิมที่เคยรับมานั้นมีความบิดเบือน ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่สนองความต้องการ หรือเป็นไปตามแนวที่คิดไว้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนา ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ซึ่งต่างประสบปัญหาและล้มเหลว อันเนื่องจากแนวความคิดหลักที่ครอบงำสังคมอยู่ ซึ่งไม่เปิดโอกาสประชาชนได้คิดหรือเสนอความเห็น มีแต่ฝ่ายต่าง ๆ ที่คอยชักนำประชาชน ทำให้ประชาชนหมดโอกาสและไม่มีเสรีภาพในการคิดและถูกบีบบังคับต่อประเด็นปัญหาข้างต้นนี้ได้มีการนำเสนอทางออกดังนี้ คือ

กลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ หรือกลุ่มเคลื่อนไหวอื่น ๆ ควรที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดใหม่ให้ชัดเจนหรือศึกษาจุดอ่อนของความคิดเก่าและเสนอความคิดใหม่ให้เป็นรูปธรรม มีการเบ็ดเตล็ด เรียนรู้จากชาวบ้าน นอกจากนี้ อาจจะมีการเผยแพร่แนวความคิดทางด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นจริงและสอดคล้องสภาพรูปธรรมในสังคมไทยที่จะสนองความต้องการพื้นฐานของชาวบ้านได้ โดยจะต้องรณรงค์ผ่านองค์กรสำคัญซึ่งมักจะมองข้ามกันไป คือ สื่อมวลชน การขยายแนวความคิดแนวใหม่นี้สามารถได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชน เพื่อที่จะได้กับแนวความคิดหลักที่ครอบงำสังคมอยู่ ปัญหาที่นี้อาจจะมีมากมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับบรรยากาศทางกรเมือง ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคของแต่ละกลุ่มแต่ละองค์กร ที่จะใช้ช่วงโอกาสที่เหมาะสมที่จะเผยแพร่หรือไม่เผยแพร่หรือดำเนินการมากน้อยเพียงใด

2. กระบวนการแห่งยุทธศาสตร์การพัฒนาใหม่ ยุทธศาสตร์เกิมนั้นมีเป้าหมาย คือ การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแนวกว้าง ๆ ไม่ได้เจาะจงว่าใคร แห่งชาติ คือใครและผลแห่งการพัฒนามา 4-5 แผน โดยนัยยะก็คือ การพัฒนากลุ่มทุนและการขยายตัวของระบบราชการเป็นผลที่เห็นชัดเจนน และผลพวงของกลุ่มชนชั้นกลางในเมือง ประชาชน หรือ ชาวบ้านไม่มีอยู่ในส่วนนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวดำเนินการไปโดยอาศัยนโยบายและการวางแผนของรัฐเป็นเครื่องมือ ดำเนินการไปตามทัศนะของราชการและโดยการแนะนำส่งผ่านของกลุ่มทุนข้ามชาติ ผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของ Top-down ส่งจากบนลงล่าง นอกจากดำเนินการตามนโยบายเปิดประเทศเชื่อมกับระบบทุนนิยมโลก ในการดำเนินการนี้ยังเน้นเรื่องเงินทุน การสะสมทุน เรื่องการหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เน้นเรื่องเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งเสริมอุตสาหกรรม สรุปคือเน้นเมืองเป็นหลัก ส่วนในด้านการศึกษา ก็เน้นพัฒนากำลังคน ประเภทฝีมือเพื่อจะเข้าระบบทำงาน เหล่านี้เป็นแนวเดิมก็มีทางบ้านรัฐกับเอกชนเป็นหลัก ส่วนชาวบ้านเป็นฝ่ายถูกกระทำหรือฝ่ายตาม

3. ส่วนยุทธศาสตร์ใหม่จะคล้อยกลับสิ่งเหล่านี้ เป้าหมายของยุทธศาสตร์ใหม่จะต้องเน้นการพัฒนาชาวบ้าน เจาะจงกลุ่มต้องเป็นกลุ่ม เพราะว่าเป็นคนส่วนใหญ่ที่มีความชอบทำใน การที่จะได้รับผลพวงจากกระบวนการ เน้นให้ชาวบ้านมีปัจจัยต่าง ๆ เช่น ข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา ตลอดจนการมีสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง นี่คือนโยบายใน การพัฒนาชาวบ้าน ซึ่งผู้เสนอหลายท่านได้เสนอไว้ในบทความ เครื่องมือหรือนโยบายที่จะนำไปสู่ การนี้ คือ เน้นการพัฒนาศักยภาพของชาวบ้าน และเพิ่มความสามารถในการพัฒนาของชาวบ้าน ชาวบ้านนั้นมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองมาก เพราะฉะนั้นก็คือการเน้นการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน วิธีการหนึ่งที่สำคัญ คือ การมุ่งที่จะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจในสังคมทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ และการเมือง โดยให้ศูนย์กลางนั้นถ่วงมาทางชาวบ้านมากขึ้น ซึ่งจะทำให้โดยการขยาย การพัฒนาองค์การเอกชนต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับชาวบ้าน องค์การพัฒนาเอกชนกับชาวบ้าน ความสัมพันธ์ เหล่านี้ต้องจัดใหม่เพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้การเคลื่อนไหวเป็นไปในทางสร้างสรรค์มากขึ้น ด้านฝ่าย ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ใหม่ก็จะเน้นที่ชาวบ้าน จะเป็นการคัดสนใจของประชาชนเป็นหลัก ผลที่

ได้ตามแนวโน้ม คือ เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น และความขัดแย้งต่าง ๆ ก็จะเป็นไปในลักษณะที่
ได้ดุลย์

4. ยุทธศาสตร์ใหม่ซึ่งย้าที่ตัวชาวบ้านและศักยภาพของชาวบ้าน ด้วยความเชื่อ
มั่นอย่างชัดเจนจากข้อมูลต่าง ๆ ว่าชาวบ้านเป็นผู้เชี่ยวชาญในปัญหาของตนเอง เป็นทักษะใหม่ที่จะ
ต้องเผยแพร่เข้าไปในกลุ่มราชการและกลุ่มบริหารต่าง ๆ เพราะในกลุ่มเหล่านี้มักจะมองว่าชาว
บ้านนั้นไม่รู้อะไร เป็นข้อยืนยันชัดเจนว่าชาวบ้านนั้นมีความสามารถในด้านต่าง ๆ แต่ไม่สามารถ
แสดงออกได้นั้น เป็นเพราะกลุ่มต่าง ๆ ลงไปสร้างความสะดวกสบายมากมายเหมือนกับจะยก 12 กระทรวง
ลงไปหมู่บ้าน โดยมีผู้แทนของหน่วยงานมากมาย ศักยภาพของชาวบ้านในการพัฒนาตนเอง
เห็นชัดเจนได้แก่ การรวมกลุ่มการผลิต การมีหมอชาวบ้านซึ่งดูแลสุขภาพจนสามารถสืบทอดการ
รักษาประชาชนมาหลายร้อยหลายพันปีแล้ว ซึ่งสามารถที่จะสังเคราะห์หาความรู้ทางการแพทย์
สมัยใหม่และสมัยเก่า ที่สามารถจะช่วยเหลือสังคมได้ หรือทางด้านเทคโนโลยี การมีรถอีแต่นซึ่ง
เริ่มแรกคิดค้นโดยชาวบ้าน การศึกษเครื่องอบข้าว การตั้งกลุ่มตั้งโรงสีเอง เป็นต้น แต่สิ่งที่น่า
เป็นห่วง คือ ภายหลังจากจะถูกทุกฝ่ายเข้าไปครอบงำสิ่งที่กล่าวมา แต่นั่นก็ได้ชี้ให้เห็นถึง
ศักยภาพที่จะคิดค้นวิธีที่จะสนองความต้องการพื้นฐานของตนเอง ซึ่งศักยภาพในการช่วยตนเอง
สิ่งนี้คือสิ่งที่ควรระมัดระวังและสงวนรักษาไว้ก่อนที่จะถูกครอบงำหรือสูญหายไปเพราะว่าสังคมใน
อนาคตนั้น สิ่งที่มีอยู่นี้ควรขยายให้เป็นศักยภาพที่เปลี่ยนเป็นความจริงได้ เมื่อมาถึงจุดนี้บทบาท
ของ อพช. ก็มีมากขึ้น กล่าวคือ การพัฒนาของกลุ่มของชาวบ้านให้มีศักยภาพสูงขึ้นเป็นต้นว่า ผู้นำ
หรือกลุ่มปัญญาชนที่มีความจริงใจ มิใช่ผู้นำที่จะไต่เก้าอี้ขึ้นไปเป็นใหญ่แต่ผู้เดียว จะต้องเป็น
ปัญญาชนที่แท้จริงของชาวบ้าน ที่จะช่วยการสร้างจิตสำนึกหรือสร้างกลุ่มต่อรองต่าง ๆ นอกจากนี้
อพช. ควรจะช่วยอำนวยความสะดวกหรือให้ข้อมูลข่าวสารที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นสื่อในการประสาน
งานต่าง ๆ

5. แม้จะมีการกล่าวถึงอิทธิพลของทางราชการ ที่มีผลครอบงำต่อการเคลื่อนไหว
ของประชาชนที่มีอยู่อย่างมาก และเป็นค่านที่ไร้ประสิทธิภาพ อีคอค ล่าช้า และขัดขวางการ
เติบโตขององค์กรประชาชน อย่างไรก็ตามควรจะมีการจำแนกเพราะราชการก็ยังมีส่วนที่คืออยู่ โดย
เฉพาะข้าราชการที่ดี ๆ ที่ร่วมมือได้ในการที่จะเคลื่อนไหวทางสังคม ส่วนอำนาจอิทธิพลของฝ่าย
ธุรกิจต่าง ๆ เช่น บรรษัทข้ามชาติที่มีอิทธิพลต่อโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับยาหรือกลุ่มธุรกิจการ

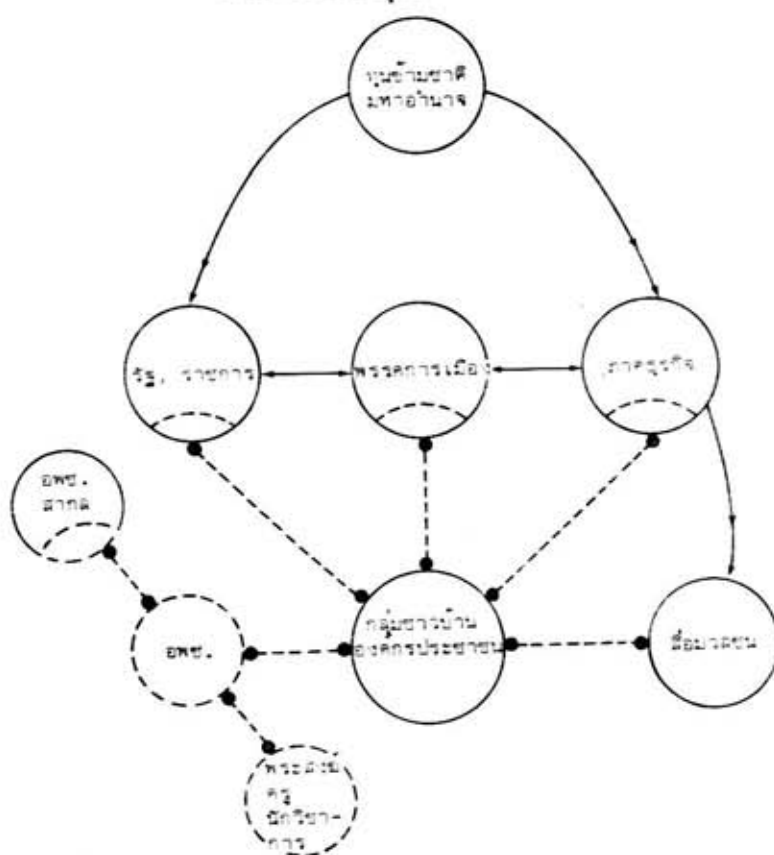
เกษตรต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มมีความสามารถและศักยภาพที่จะทำลายกลุ่ม ไม่แต่เพียงราชการเท่านั้น นอกจากนี้กลุ่มธุรกิจยังมีอิทธิพลในด้านการสื่อสารและการโฆษณา แม้ว่าวิทยุโทรทัศน์จะอยู่ในส่วนของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ก็จริงแต่คนที่ให้บริการ (ยกเว้นวิกฤตการณ์ทางการเมือง) ปกติก็คือภาคธุรกิจ ซึ่งก็มีการโฆษณาในลักษณะมอมเมา สินค้าฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ซึ่งกระทบกระเทือนไปทั่วทั้งเมืองและชนบท อย่างไรก็ตามก็คงไม่ปฏิเสธว่าทั้งในเมืองและในชนบทได้นำวิถีชีวิตแบบชาวตะวันตกมาใช้ซึ่งไม่สอดคล้องไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ซึ่งก็เป็นอันตรายควรจะพิจารณาคำเตือนกล่าวถึงศักยภาพในการพัฒนาของกลุ่มเอกชน

6. ประเด็นสุดท้ายเป็นข้อสังเกตระหว่างโอกาส ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ที่ครอบงำ ในการเสนอสิ่งต่าง ๆ มากมายที่ได้เสนอในการสัมมนาครั้งนี้ มองเห็นได้ว่าโครงสร้างเหล่านั้นบังคับหรือค้ำอยู่ไม่สามารถทำอะไรได้ ดังนั้นควรจะต้องพิจารณาให้ถี่ระหว่างโครงสร้างของระบบใหญ่กับระบบย่อย การที่เจ้าหน้าที่ส่วนต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนย่อย ๆ เช่นระดับหมู่บ้าน บางคนซึ่งทำด้วยแรงจูงใจอุดมการณ์และความมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมให้ดีขึ้น แต่บางคนอาจจะมองว่า การปฏิบัติหน้าที่ในระดับนี้เหมือนกับการชัณนิศ ชันสกรู ไม่สามารถจะไปเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่ ๆ ได้ การคิดพิจารณาเช่นนี้ค่อนข้างจะห่างเหินจากความเป็นจริง ข้อคิดก็คือ ในการที่จะดำเนินการในส่วนย่อยกับส่วนใหญ่นั้น ขณะที่โครงสร้างของสังคมใหญ่ยังค้ำเนินอยู่ในยุคปัจจุบัน ก็ยังคงมีโอกาสมีช่องทางที่จะทำอะไรได้บ้าง ในที่ประชุมก็มีการพยายามที่จะบอกแนวทาง แต่ในรายละเอียดนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละเรื่อง แต่ละสถานที่ และแต่ละโอกาสหรือบรรยากาศทางการเมือง เพราะฉะนั้น ผู้ที่ทำงานส่วนย่อยก็ถือได้ว่าได้ทำการถูกต้องแล้ว การทำส่วนย่อยนั้นเป็นการบรรเทาปัญหา แต่ก็ยังเป็นเป้าหมายของระยะยาวในการที่จะเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น

การทำงานส่วนย่อยนั้นมีอยู่สองส่วน คือ ส่วนย่อยในระบบราชการและส่วนย่อยนอกระบบในการทำงานนั้นต้องทำเป็นขั้น ๆ ไม่อาจที่จะก้าวกระโดดซึ่งทั้งสองส่วนกำลังทำกันอยู่ หากถือถือการปฏิบัติในยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมนี้แล้ว ก็ไม่ต้องรอให้องค์กรหรือหน่วยงานหยิบยื่นผลสำเร็จมาให้ เพราะเราได้เริ่มจากส่วนล่าง องค์กรประชาชนจะต้องทำในที่ต่าง ๆ และประสานกัน และใช้เวลาในกระบวนการเคลื่อนไหวนี้ เพราะฉะนั้นกลุ่ม

สร้างสรรค้ต่าง ๆ ไม่ว่าจะในกลุ่มราชการ กลุ่มพัฒนาเอกชน กลุ่มชาวบ้าน กลุ่มพระสงฆ์ ฯลฯ ต้องช่วยกันผลักดัน อันจะเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ และถ้ากลุ่มต่าง ๆ สามารถที่จะรวมกันและอยู่ในทิศทางที่เหมาะสม ก็สามารถที่จะผลักดันให้ความเป็นอยู่ของประชาชนโดยพื้นฐานดีขึ้นได้ เพราะว่ากลุ่มต่าง ๆ จะเป็นตัวสร้างกลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อสังคม เป็นลักษณะของการถ่วงดุลย์ระหว่างกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ถูกล้างเอาทรัพยากรจากประชาชน ได้แก่ อำนาจอรัฐ กลุ่มธุรกิจผลประโยชน์ กลุ่มบรรษัทข้ามชาติ กลุ่มทุนระหว่างประเทศ กลุ่มกึ่งกล่าวนี้จะเป็นแรงกดดันมา กลุ่มที่ถ้านั้นไปก็คือกลุ่มทางฝ่ายพัฒนาเป็นการถ้านหรือถ้านขึ้นไปในลักษณะที่ว่าจะพยายามดึงเอาผลพวงจากการผลิต หรือผลประโยชน์ให้อยู่กับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาองค์กรประชาชนให้มั่นคง ที่กล่าวมานี้เป็นคุณภาพทางสังคมที่เหมาะสม

ภาพประกอบคุณภาพทางสังคม



เส้นทึบ = กลุ่มผลประโยชน์เก่าตามแนวพัฒนาเดิม

เส้นประ = ฝ่ายมุ่งยุทธศาสตร์ใหม่

ข้อคิดเห็นและเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

พระมหาวีฑูรย์ ปาสาทิโก (วัดปทุมคงคา)

ประสบการณ์จากงานช่วยเหลือกรรมกรที่อพยพมาจากชนบทได้มีการจัดรวมกลุ่มสมาชิกกรรมกรขึ้นโดยเน้นการช่วยเหลือกันเอง มีความนึกคิดร่วมกัน ทำงานร่วมกันโดยยึดวัตถุประสงค์หลัก คือ การให้การศึกษาแก่พระสงฆ์ สามเณรที่อพยพมาจากชนบท และให้การอุปถัมภ์สงเคราะห์กรรมกรด้วยกัน เช่น ยามเจ็บป่วยหรือตาย ทุนสนับสนุนโครงการได้อาศัยรายได้จากการทอดผ้าป่าและสมาชิกจะช่วยเหลือกันออก ทุนส่วนหนึ่งที่ได้รับจะนำไปส่งเสริมการศึกษาของพระสงฆ์สามเณรดังกล่าว การทำงานในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการสร้างคน การศึกษาเพื่อสร้างคนจัดเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการทำงาน เพื่อให้มีกำลังคนที่เข้มแข็งขึ้น มีคุณภาพขึ้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาสาเหตุก่อนที่จะลงมือทำ เพื่อหา路子นำไปประยุกต์ให้ได้ประโยชน์ ถือได้ว่าใช้หลักปรมัตถ์ธรรมหรือพุทธธรรมเป็นแนวทางในการพัฒนา ฉะนั้นการพัฒนาจะบรรลุเป้าหมายได้ก็ด้วยการยึดหลักปรมัตถ์ธรรมดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการยึดพระสงฆ์และประชาชนเป็นศูนย์รวมในการพัฒนา การพัฒนานั้นก็ย่อมไปถึงเป้าหมาย

พระครูสาครสังวรกิจ (วัดยอกกระบัตร์)

งานพัฒนาจำเป็นต้องแก้ไขความยากจนของชุมชนต้องแก้ที่เศรษฐกิจเป็นหัวหน้า จากพระไตรปิฎกที่ว่าถ้าแจกปัจจัยไม่ทั่วถึงก็จะเกิดการลักขโมย ฆ่าฟัน ฆราว ความจนจึงเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดกัน การที่ประชาชนแออัดในตัวเมืองนั้น เกิดสลมก็เพราะคนไม่อาจทนต่อสภาพความจนในชนบทได้ จำเป็นต้องแก้ที่ชนบท

การพัฒนาก็คือ การ “นำ-ทำ-เตือน” การแนะนำให้หาทางออกยกกระตักตัวเองให้พ้นจากความยากจน ยกตัวอย่างในกรณีที่ชาวบ้านประสบปัญหาในการทำมาหากินในหลายๆ ด้านก็แนะนำให้ปลูกระบอ เพราะเป็นพืชที่เหมาะสมกับท้องถิ่นและสามารถทำรายได้ดีกว่าอาชีพเดิมที่กำลังประสบปัญหาอยู่

ชาวบ้านเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องปัญหาของตนเอง และพระเป็นบุคคลสำคัญที่รู้ถึงปัญหาของชาวบ้าน เพราะคลุกคลีอยู่กับคนในท้องถิ่นรับรู้ปัญหาได้ดี การรับรู้สภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้านเป็นเรื่องที่ไม่ควรละทิ้ง นักพัฒนาไม่ควรจะมีความโลภ ทำงานโดยหวังยศหวังตำแหน่ง

พระเป็นนักพัฒนาที่บริสุทธิ์ไม่หวังผลใด ๆ รักประชาชนเสมือนญาติ สิ่งใดที่เป็นความจำเป็นของประชาชนให้รีบทำในสิ่งนั้น โดยเริ่มทำจากสิ่งที่ทำได้ง่ายที่สุดก่อน

พระบัญญัติอนุคลโร : จาก “วัฏปาฐธรรมคา”

การเป็นนักพัฒนาจำเป็นต้องกล้าตัดสินใจที่จะเลือกทางเลือกเพื่อนำมาใช้ ในการพัฒนา นักพัฒนาต้องมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจโดยไม่กลัวว่าจะมีมอกแทะซาเก้าอี้ ไม่มีชนกักคดหลัง ไม่หวาดเกรงอำนาจอิทธิพลที่ครอบงำ

สำหรับทางเลือกนั้น ก็คือให้รู้จักการพึ่งตัวเอง ขณะเดียวกันก็รับความช่วยเหลือจากผู้อื่นด้วย ในลักษณะพึ่งพิงแบบด้อยที่ด้อยอาศัย เพื่อสำเร็จประโยชน์แก่ส่วนรวม อนุสสติที่นักพัฒนาควรตระหนักถึงคือให้ความช่วยเหลือได้ แต่ไม่ควรเป็นผู้ซัดเส้นให้เดิน เพราะผู้ที่รับการช่วยเหลือสามารถกำหนดวิถีทางแก่ตัวเองที่เหมาะสมได้

ในหลักการของการพัฒนา นักพัฒนาควรจะมีความจริงใจมิใช่จนหนทางเลือกแล้วก็ขายตัว ขายชาติ ขายศาสนา ขายสถาบัน เมื่อตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ นักพัฒนามักจะขาดความกล้าในการดำเนินการพัฒนา

การพัฒนาไม่ได้ละทิ้งที่จะข้องเกี่ยวกับสถาบันของทางราชการ ระบบระเบียบของทางราชการนั้นละเอียดถี่มาก แต่ส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลนั้น ถือว่าอยู่นอกระบบ และเป็นส่วนที่บกพร่อง การย้ายข้าราชการเหลือเกินไปอยู่ในชนบทแถบชายแดน เป็นเสมือนหนึ่งซ้ำเติม ยักเยียดสิ่งที่ไม่ดีให้กับชนบทซึ่งล้าหลังอยู่แล้วเป็นการสร้างปัญหาหนักขึ้นไปอีก ชายแดนควรจะได้รับการเอาใจใส่จากทางราชการดีกว่านี้ ฉะนั้น ในการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม สถานที่ ตลอดจนบุคคลจะไปร่วมกันไม่ได้กับอบายมุข เพราะอบายมุขขัดกันกับการพัฒนาหลักการพัฒนาจะหนีจากศาสนธรรมไปไม่ได้ แต่โดยมากในหลาย ๆ รูปแบบ ที่ได้รับฟังกัน มักจะไม่เกี่ยวข้อง กับปัญหาชีวิตดังกล่าวที่เป็นจริงเท่าไรนั่นก็แค่การผูกจาวกวน สร้างหลักการแพรวพราวเหมือนรังเกียจตัวเอง หลักการที่ได้รับฟังจากการสัมมนาครั้งนั้นมากมายจนเชื่อได้ว่า จะนำไปปฏิบัติไม่หมด แต่ก็ไม่ควรหยุดอยู่แค่นี้ ควรจะแสวงหาหลักการต่อไป

ฉะนั้นในด้านการพัฒนา สิ่งใดที่สอดคล้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น ก็ควรจะดำเนินการพัฒนาได้ เพราะความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน การแสวงหาแนวร่วมของ

ชีวิตชาวบ้านควรจะพยายามใช้ธรรมชาติให้มาก ๆ ตัวอย่างเช่น ในท้องที่วัดป่าธรรมชาติไม่เคยใช้ยากำจัดศัตรูพืชหรือผงเคมี แต่ร่วมกับสัตว์เคี้ยวเอื้อง เช่น ค่างคอก จิ้งจก ตุ๊กแก ช่วยปราบศัตรูพืช ใช้เทคโนโลยีง่ายๆ ก็ได้ การทำเช่นนี้ ทำให้นักพัฒนาและเกษตรกรไม่ตกเป็นทาสของพ่อค้า แต่ก็มีได้หมายความว่า จะเน้นให้หนีออกไปพึ่งตัวเองเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงมีการพึ่งพิงกันอยู่แบบญาติพี่น้อง การพัฒนาไม่ควรจะมุ่งหวังผลทางการค้า ควรจะมุ่งหวังการดำเนินชีวิตที่จะอำนวยความสะดวกสบายทางจิตใจ ฉะนั้น หลักการพัฒนาที่ดีที่สุด คือ หลักทางศาสนา สามารถใช้หลักมรรคนิยมแปลมาใช้ได้ไม่ขัดกับการพัฒนาของประเทศ

คุณศิริ ศาสกุล

ประเด็นเรื่องการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ยังยกเลิกไม่ได้ แต่เงื่อนไขและกระบวนการช่วยเหลือน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงกล่าวคือ ไม่ควรช่วยเหลือผ่านองค์กรของรัฐ ถ้าสังเกตองค์กรของรัฐจะเป็นผู้คอยรับเอง ผลพวงจากการช่วยเหลือจากประชาชนอย่างเช่น กัง ออกก. ขึ้นมาขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยมีจุดประสงค์จะซื้อวัสดุการเกษตรไปช่วยเหลือประชาชน เมื่อได้รับแล้วกลับเอามาขายให้เกษตรกรมิได้เอาช่วยแต่อย่างไรหรือกรณีปกติ ขอความช่วยเหลือจากกองทุนมันสำปะหลัง นำไปขายแพงให้กับเกษตรกร ตัวอย่างเหล่านี้ เป็นความเสียหายที่เกิดจากองค์กรของรัฐ ที่ร้ายแรงกว่านี้ก็คือ องค์กรของรัฐนั้นไม่รู้เลยว่า บัญชีใช้ได้กับประเทศไทยหรือเปล่า เพราะฉะนั้นจุกนี้ จึงคิดว่าไม่ควรรับความช่วยเหลือผ่านองค์กรของรัฐ และเสนอให้ผ่าน NGO เป็นเบื้องต้น แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์นัก - ซึ่งน่าจะช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรประชาชนเลย สมบูรณ์ที่สุดไม่ว่า ประชาชนเป็นผู้ใช้บริการนั้นโดยตรง

ในการประสานงานแบบรวมศูนย์ขององค์กรเอกชน เป็นสิ่งที่สมควรอย่างยิ่ง เพราะหน่วยงานจะรวมกันขึ้นกับศูนย์กลางเดียว การประสานกันมากขึ้นจะได้ประโยชน์ และศูนย์ประสานงานนั้นต้องมีความอิสระจากอำนาจครอบงำอื่น ๆ เช่น ทางการเมือง และต้องแยกหน้าที่ของศูนย์ประสานงานกับหน้าที่ของ NGO ให้ชัดเพราะอาจจะกลายเป็นการเข้าไปคลุม NGO เสียทั้งหมด

ในเรื่องกฎหมาย กฎหมายเป็นผลพวงของทางเศรษฐกิจ สังคม ครอบงำที่กฎหมายไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมแล้วก็จะเกิดวิกฤตการณ์ ความไม่เป็นธรรม

โดยทั่วไป เพราะฉะนั้นการที่ NGO ส่งคนไปตามหมู่บ้านต่างๆ ส่วนผู้แทนนั้นทำหน้าที่แทนประชาชนไม่ได้ บุคคลเหล่านั้นน่าจะเป็นนักวิจัย นักพัฒนาที่สำคัญที่สุด และกล้านำเสนอ นักกฎหมายให้แก่ไขกฏหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้วย แต่ทำไมได้กฏหมาย น่าจะได้รับการแก้ไข

คุณวิริยา น้อยวงศ์

ความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประเทศนั้น 70% จะถูกนำกลับคืนไป แต่ในฐานะที่ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ต้องถ้อยทีถ้อยอาศัย การพึ่งตัวเองเพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ตลอดรอดฝั่ง การรับความช่วยเหลือจึงจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมของเงื่อนไขในการรับ ข้อคิดที่จะให้ NGO เป็นคนจัดการโดยตลอด ก็ต้องดูว่าประเทศไทยพร้อมที่จะทำหรือเปล่า ถ้าจะทำจริง ๆ แล้วก็ต้องผ่านองค์กรรัฐบาลซึ่งก็ยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็ไม่มีคำตอบที่เป็นรูปธรรมมากเท่าที่ควร แต่ก็เชื่อว่า คงไม่มีคำตอบที่ถูกสักทีจะนำไปใช้ได้กับทุกรูปแบบทุก ๆ ชุมชน

การทำงานพัฒนา นักพัฒนาจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในชุมชนเพื่อศึกษาสภาพวัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี ฯลฯ ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งนักวิชาการปัจจุบันค่อนข้างจะละเอียด หรือเห็นเป็นเรื่องโบราณ เช่น การเข้าทรง ซึ่งหากสนใจศึกษาก็จะเห็นว่า การเข้าทรงนั้นก็คือ ปัญหาของชาวบ้านที่แสดงออกมาเป็นรูปธรรมให้เห็นอย่างแจ่มชัด การพัฒนาโดยยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้หรือไม่ที่จะเน้นโดยใช้ความเชื่อของคนในชุมชน

ในค่านชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่อยู่ร่วมกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยก็น่าจะมีการเปิดให้ชนส่วนนี้เข้ามาช่วยรับรู้ในการพัฒนาหลาย ๆ ด้านด้วย

อ. สุริยชัย หวันแก้ว : สรุป

เจตนาของการช่วยเหลือของประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกปัจจุบัน ซึ่งยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือนั้น จำเป็นที่จะต้องรู้เท่าทันในเจตนาถึงความต้องการของประเทศเหล่านั้น อาจวิเคราะห์ในแต่ละรูปธรรมอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ได้แลกเปลี่ยนข่าวสารนี้ให้รับรู้ซึ่งกันและกัน

สนั่น รัตนโสภา

ในฐานะที่สัมพันธ์โดยตรงกับชีวิตประชาชนในชนบทได้ตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมา พบว่าความล้มเหลวของแผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาทั้ง 5 แผน มองเห็นว่าความล้มเหลวดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอยู่ 3 ส่วน คือส่วนที่ (1) รัฐ (2) องค์กรธุรกิจ (3) ประชาชน

ในส่วนของรัฐ รัฐยังคงสภาพที่จำกัดขอบเขตประชาชนในด้านการเสรีภาพและการแสดงความคิดเห็น สิ่งที่ถูกกันมาทั้งหมดนั้น ไม่ทราบว่าจะทำได้หรือไม่ หรือรัฐจะยอมรับหรือไม่ แต่ก็ถือเป็นนิมิตที่ อ.พ.ช. ได้เคลื่อนไหวในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ทางด้านประชาชนศักยภาพในตัวประชาชนนั้น ยังมีอยู่เพียงแค่งังไม่เป็นระบบเท่านั้นเอง ประชาชนนั้นมีความคิดที่จะช่วยเหลือตัวเองตลอดเวลา แต่เนื่องจากการถูกกกดและการส่งผ่านจากรัฐไปทำให้ประชาชนไม่เป็นตัวของตัวเอง จากประสบการณ์ส่วนตัวในการทำงานพบว่า ประชาชนพยายามค้นคว้าที่จะซื้อปุ๋ยในราคาถูก บางทีก็จะซื้อปุ๋ยจากตลาดโดยไม่ผ่าน อ.ค.ก. ถ้าหากว่าบีได้ปุ๋ยจากตลาดถูกกว่า เพราะฉะนั้นจึงมองว่า ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาในการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม อยากจะวางแผนว่าในขั้นต้นองค์การในการพัฒนาควรจะได้รับการยอมรับจากรัฐเป็นอันดับแรก อันดับที่ 2 คือการได้รับการยอมรับจากสังคม เมื่อได้รับการยอมรับจากสังคมในบางส่วนแล้ว สิ่งที่จะต้องทำคือการเข้าไปคลุกคลีและศึกษาปัญหาจากประชาชนอย่างแท้จริง ยุทธศาสตร์ที่จะลงไปก็คือ ยุทธศาสตร์ที่จะไปอยู่กับประชาชน หรือไปศึกษาจากประชาชน ทำอย่างไรจึงจะสามารถที่จะใช้สถานการณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรืออำนาจรัฐในปัจจุบันแบบนี้ ให้ลงไปสู่ประชาชนได้ ให้เป็นยุทธวิธีอีกอย่างหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง แต่อย่างน้อยจะต้องมองว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถเอาความต้องการของประชาชนที่มีอยู่หรือปัญหาที่มีอยู่ มาทำให้ประชาชนคิดอย่างเป็นรูปแบบในการพัฒนาตัวเองได้ เพราะฉะนั้นจุดหนักก็คือ จุดที่ว่าต้องลงไปหาประชาชน

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์

ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร ที่พูด ๆ มากก็ได้เพียงประเด็นปัญหาที่ทึงไว้ให้คิด ในทางที่เป็นจริงที่ยากในการที่จะหาข้อสรุปจากที่ประชุมเหล่านี้

จากการสัมมนาได้ทั้งประเด็นปัญหาหลาย ๆ อย่าง ไม่ว่าจะเรื่องราวในด้านสาธารณสุข การศึกษา องค์กรทางการเมือง ฯลฯ ล้วนมีปัญหาหลาย ๆ อย่างที่ได้นำไปครุ่นคิดได้ เช่น

งานสาธารณสุขก็ได้คำตอบออกมาหลาย ๆ อย่างว่าดูเหมือนจะมีอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับประชาชนมากกว่าในทางราชการ แต่ในทางปฏิบัติ ก็คือ ทำอย่างไรให้ส่วนนี้ได้ใกล้ชิดและตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

การพูดถึงองค์กรพัฒนาเอกชน หรือพูดถึงสถาบันทางกฎหมายก็คิสิ่งเหล่านี้มิใช่จะหยุดเฉพาะการอภิปรายภายใน 2-3 วันนั้นเท่านั้นต่อไปก็ยังเป็นภาระอีกในการที่เราจะคิดต่อ

การที่ได้มีการสัมมนาเรื่องการพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมมากนัก ในอดีตรัฐมีบทบาทกำหนดทิศทางในการพัฒนาสังคมเป็นส่วนใหญ่

ภายใต้สภาวะการณ์ที่รัฐเป็นผู้แสดงบทบาทในการใช้อำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดสิทธิในการพัฒนา กำหนดทิศทางการพัฒนา ได้ทำให้เกิดอุปสรรคของปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น การรับทุนกิติ การสาธารณสุขกิติ ปัญหาการศึกษาได้มีผู้สะท้อนออกมาหลายประการ ในจุดนี้อดีตที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพของรัฐที่แบกเอาภาระของสังคมทั้งหมดไว้กับตัวเอง และสิ่งนี้เป็นส่วนที่กระบวนการในการพัฒนาสังคมได้เริ่มมองเห็นยุทธศาสตร์จึงน่าจะเริ่มตรงที่ (ได้สรุปจากความเห็นในที่ประชุม) ดูเหมือนว่าได้มองจุดบางอย่างร่วมกันคือ อยากจะลดบทบาทของรัฐลง แต่ก็ทำได้โดยยากเพราะกลุ่มขององค์กรพัฒนาที่มาสัมมนาฯ อำนาจที่เข้มแข็งที่จะต่อรอง ผิดกับอำนาจทางการทหารที่เข้มแข็งและมีส่วนกำหนดอะไรได้มากมายหลายอย่าง

ในทางยุทธศาสตร์ได้มีความเห็นร่วมกันว่า อยากจะลดบทบาทของรัฐเพราะมองเห็นว่าเป็นตัวก่อปัญหาหลายอย่าง และบนเงื่อนไขของสภาวะการณ์อย่างนี้ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรกับประชาชนเท่าไร แต่เมื่อมองในทางปฏิบัติว่าทิศทางต่าง ๆ จะเป็นผลในการปฏิบัติได้และเป็นจริงได้นั้นองค์กรพัฒนาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนก็ควรจะมีส่วนลดภาระของรัฐลง

ภูมิธรรม เวชยชัย

เมื่อพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ ตัวประชาชนน่าจะมีส่วนกำหนดมิใช่มีส่วนร่วม แต่ว่าภายใต้ระบบสังคมเศรษฐกิจ การเมือง ที่มีโครงสร้างทางอุดมการณ์อยู่เช่นปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ยากต่อการมีโอกาส มีเงื่อนไขในการกำหนดของประชาชน

แม้ประชาชนรู้ มีเงื่อนไข และค้นร่นต่อสู้ในกระบวนการที่ประชาชนประสบแก่ในทางความเป็นจริงประชาชนก็มีชีวิตจำกัดด้วย เพราะปัญหาที่ประชาชนรับรู้ก็คือ ปัญหาใกล้ ๆ ตัวเท่านั้น ในกระบวนการทางสังคม ประชาชนมีชีวิตจำกัดหลายอย่าง เช่น มีโครงสร้างทางอุดมการณ์ มีปัญหาอื่น ๆ หลายอย่างที่ผสมกลมกลืนกันอยู่ ดังนั้นการมองบทบาทของประชาชนต้องมองอย่างเป็นจริง คือ มองจากสิ่งที่ได้กล่าวมานี้ ฉะนั้นในความหมายก็คือ ประชาชนอาจต้องการผู้ช่วย ซึ่งก็คือสถาบันเอกชน ซึ่งเป็นสถาบันนอกกระบวนการที่มีจิตใจ มีอุดมการณ์จึงต้องมีส่วนช่วยในการคิด แก้ไขปัญหา ยุทธศาสตร์ในชั้นนี้จึงหมายถึง อ.พ.ช. ที่จะเข้าไปมีบทบาท มีส่วนร่วมในการผลักดันในการตัดสินใจให้การพัฒนาสังคมตอบสนองคนส่วนใหญ่ให้มากที่สุด เป็นเรื่องที่ อ.พ.ช. ส่วนหนึ่งจะเข้ามามีบทบาทให้ คือ ทำอย่างไรจึงจะช่วยลดภาระของรัฐด้วย และช่วยปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อจะเสริมให้กระบวนการของประชาชน หรือส่วนของประชาชนที่มีปัญหาได้มีบทบาทในอนาคต เพราะฉะนั้นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมในปัจจุบันนี้ เราปฏิเสธภาระที่มากเกินไปของรัฐและอยากจะให้สถาบันนอกกระบวนการเข้ามามีส่วนให้มากที่สุด และสถาบันนี้ต้องมีจิตอื่น มีอุดมคติ มีความต้องการที่จะทำประโยชน์เพื่อคนส่วนใหญ่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน มีบทบาท มีส่วนตัดสินใจ มีส่วนกำหนด เพื่อให้ทิศทางของการพัฒนานั้น สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ให้มากที่สุด จึงจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานอันนี้ด้วย

เมื่อพูดถึงการที่เราอยากมีส่วน อยากให้ ไปตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ความหมายก็คือ จริง ๆ เราจะทำงานอย่างองค์การนอกกระบวนการที่ได้พูดมาถ้าจะให้มีความหมายที่ยิ่งใหญ่น่าจะไม่ใช่ว่า ต่างคนต่างคิด ต่างก็ช่วยกันทำไป แต่ก็ยังไม่มองถึงว่า ควรจะรวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ แต่ต้องการจะเห็นกระบวนการพัฒนาสังคม องค์การต่าง ๆ มีลักษณะที่ร่วมกันอย่าง เป็นกระบวนการทางสังคมร่วมกัน หมายความว่า เราพอจะมองเห็นร่วมกันที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้คนส่วนใหญ่ และมีทิศทางที่ร่วมกันทำ แต่ละฝ่ายจะเป็นอิสระ มีกระบวนการเป็นของตัวเอง สามารถดำเนินการไปได้ภายใต้เป้าหมายความต้องการของตัวเองอยู่ด้วย ถ้าหากว่าสามารถเสริมกันจนเป็นทิศทางเดียวกันได้ ก็น่าจะมีพลังเมื่อจับกันเป็นกระบวนการเดียวกันได้แล้ว สิ่งทีอาจจะแตกต่างกันอยู่บ้าง ก็คือบทบาทหน้าที่ที่ของแต่ละองค์การอาจจะทำแตกต่างกันไป ที่นี้มากกว่าเงื่อนไขและศักยภาพและชีวิตจำกัดของแต่ละคนอยู่ที่จุดไหนแล้วเราจะ

เลือกบทบาทนั้นเลือกจุดนั้นเสริมกระบวนการทางสังคมไปด้วยกัน สมมติเมื่อชักจูงตรงนี้ก็พอ จะมีความหวังได้ และก็คิดว่าหน้าที่ของเราจากการเข้าร่วมกระบวนการทางสังคมเดียวกันนี้ ทำอย่างไรจะทำให้พลังของประชาชนปรากฏขึ้นมาได้ ช่วยเอาปัญหาของประชาชนมาตีแผ่ เอาข้อคิดของเขามาช่วยแบ่งแล้วเสริมให้ศักยภาพของเขามีเพิ่มขึ้นมาอีก ซึ่งหวังไว้เป็นผลระยะยาวและคิดว่าในอนาคตประชาชนจะเลือกทางเลือกของเขาเอง

๑. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

ความเห็นที่เกี่ยวข้องเรื่องกับองค์กรต่าง ๆ ประเด็นแรกการร่วมหรือการมีส่วนร่วมก็คือ การร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันทำ ถ้าการมีส่วนร่วมในการพัฒนาก็น่าจะหมายถึงว่า การมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมกระทำกันในการพัฒนา ในแนวกระแสนี้ที่ผ่านมา การพัฒนา หมายถึง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ในที่นี้ น่าจะหมายถึง การพัฒนาที่ใช้คน เป็นศูนย์กลาง การพัฒนาคนก็ควรจะมีเป็น 3 ด้านคือ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วัฒนธรรม เป็นทั้งนี้ การพัฒนาก็หมายถึงการพัฒนา 3 ด้านหลักดังกล่าว แต่การมีส่วนร่วมของคน 50 ล้าน ไม่สามารถที่จะให้แต่ละคนพูดได้ทั่วถึงทั้งหมด จำเป็นต้องอาศัยสถาบันและองค์กรเป็นการมีส่วนร่วม ผ่านสถาบันและองค์กร สังคมไทยขณะนี้ สถาบันทางเศรษฐกิจก็คือสถาบันธุรกิจ ทางการเมือง ก็คือ สถาบันของรัฐหรือราชการ ส่วนสถาบันทางสังคมนี้ยกให้สถาบันทางศาสนาเป็นหลัก ดังนั้นประชาชนจึงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมผ่าน 3 สถาบันนี้ จะผ่านได้อย่างไร ในทางยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วมโดยการผ่าน 3 สถาบันนี้ก็คือ ในทางการเมือง ถูกครอบงำโดยทางราชการโดย สมบูรณ์ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ หรือสถาบันทางเศรษฐกิจ (ธุรกิจ) เป็นสิ่งยาก ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม เพราะส่วนนี้ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน การมีส่วนร่วมทำได้บ้างในแง่ของกลุ่มคนที่สามารถมีอำนาจต่อรองกับธุรกิจ เช่น สหภาพแรงงาน แต่ สหกรณ์ที่ได้คิดขึ้นมา นั้น จริง ๆ แล้วก็ยังไม่ใช่ ส่วนสถาบันทางศาสนานั้น โดยนัยแล้วน่าจะเป็น สถาบันที่มีความหมายมากที่สุดที่คิดในขณะนี้ จากการสนใจศึกษาพระไตรปิฎกได้พบว่า มีบรรยากาศ ในการที่จะเอื้ออำนวยในทางสร้างสรรค์สังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม โดยผ่าน สถาบันทางศาสนา ความคิดนี้ทางสถาบันราชการเองก็มองเห็น และมองเห็นก่อน อ.พ.ช. ด้วย แต่ที่น่าเสียดายที่สถาบันทางศาสนาซึ่งเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนน่า

จะร่วมกันสร้างขึ้นมาเพื่อจะได้มีส่วนร่วมนี้ได้ตกอยู่ภายใต้สถาบันราชการค่อนข้างจะสมบูรณ์ คุ้ได้จากกฎเกณฑ์การศึกษาต่าง ๆ

ถ้าเรายอมรับว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถจะทำได้โดยต่างคนต่างทำ จำเป็นจะต้องผ่านสถาบันและองค์กร ๓ ด้านดังกล่าวมา แต่ปรากฏว่าสถาบันที่น่าจะเกื้อหนุนประชาชนได้คือสถาบันศาสนากลับไปตกอยู่ภายใต้สถาบันราชการ ปัญหาก็คือ ทำอย่างไรจึงจะมีให้สถาบันศาสนาตกอยู่ภายใต้สถาบันราชการ ปัจจุบันนี้ การก่อตั้งวัด การตั้งเจ้าอาวาสจนถึงสังฆราชต้องตกอยู่ภายใต้ระบบราชการ ทั้ง ๆ ที่สถาบันศาสนานั้นมาก่อนการมีรัฐไทยด้วยซ้ำ แต่เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

อีกอย่างหนึ่งก็คือ มีคำถามว่า ในเมื่อสถาบันแห่งรัฐตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชการ ความจริงรัฐโดยความหมายของตัวมันเองมิได้หมายความว่า สังกัดสถาบันไหน แต่ถ้าสมมติว่ารัฐนี้มาจากสถาบันศาสนา อ.พ.ช. หรือ NGO ก็พอจะสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วมได้ แต่ถ้ารัฐนี้มาจากสถาบันราชการตลอดไป เราต้องศึกษาประวัติศาสตร์ว่าราชการนั้น ว่าเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมไม่ใช่เพื่อมีส่วนร่วม และสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน เป็นระบบราชการที่สร้างขึ้นมา จึงเป็นการยากที่จะใช้สถาบันหลักของชาติที่มีอยู่ขณะนี้ เป็นเครื่องมือในการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ถ้าคราบไค้ที่ทุกสถาบันยังตกอยู่ภายใต้อำนาจราชการ

ในความคิดของ อ.พ.ช. ยังมีความคิดแง่ลบต่อสถาบันทางศาสนาอยู่มาก ๆ คือ นักวิชาการบางท่านอาจจะรู้สึกว่าเป็นสถาบันทางศาสนา หน่วยงานพัฒนา เพราะค่อนข้างจะคดงอ ย้ำซ้ำเติมอคติและความเชื่อที่ล้าหลัง ให้กับชาวบ้าน แต่โดยเนื้อหาแล้วในทางศาสนาพุทธค่อนข้างจะเป็นสังฆกรรมที่ก้าวหน้าและเป็นสังฆกรรมที่ช่วยเหลือชาวบ้าน แต่เนื่องจากการตกอยู่ภายใต้สถาบันราชการซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นมาควบคุม จึงจำเป็นให้กฎเกณฑ์การศึกษาและเนื้อหาของศาสนาถูกควบคุมอยู่ภายใต้ระบบราชการ สิ่งที่สามารถจะถ่ายทอดไปสู่ประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ถูกฉันทรงและควบคุมไว้แล้ว

ดังนั้นใครก็ตามที่นำเอาหลักกาลมสูตรของการศาสนาซึ่งเกี่ยวกับความเชื่อว่าย่าเชื่อคนนั้นคนนี้ ไปถ่ายทอดให้กับชาวบ้านอาจจะถูกกล่าวหาว่าสร้างความแตกแยกได้ เพราะหลักการนี้เป็นหลักการปฏิเสธคำสั่ง นั่นคือเป็นการปฏิเสธอำนาจจากศูนย์กลาง หลักกาลมสูตรนั้นเป็นหลัก

ที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ตนเอง ปฏิเสธการยึดเกาะและพึ่งพา แต่เป็นหลักที่สร้างความเชื่อมั่น และพึ่งตัวเอง ในแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยไปค่อย จะเห็นได้ชัดว่า สถาบันทางศาสนาที่ดีที่สุดที่จะเป็น สถาบันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ถ้าสถาบันศาสนา สามารถคลายเกลียวจากสถาบัน ราชการไปได้ และมีการทบทวนปรัชญาทางพุทธศาสนา ให้ตรงกับหลักของพระไตรปิฎกจริงๆ เท่าที่ผ่านมานั้นองค์กรทางศาสนาถูกกระทำ ถูกเบียดเบียนโดยระบบราชการ จนห่างไปจากหลัก ศาสนาแท้ ๆ หลายประการ

สุธารัตน์ ทิพย์บำรุง

ในฐานะที่เป็นคนรุ่นใหม่ตอนต้นเข้าไปทำงานในชนบทซึ่งเป็นงานที่ง่ายกว่าระบบ ราชการ แต่ปัจจุบันนี้ยาก เพราะระบบราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวมากจะเห็นได้ว่า รัฐนั้นมีบทบาท โดยการใส่ 4 กระทรวงหลักในการพัฒนาโดยมีความต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ไม่ได้ ล้างตรวจสอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทำให้คนรู้มาก รู้ไม่จริง เกิดความเข้าใจที่ผิด เป็น การเสริมสร้างอิทธิพลให้กลุ่มผู้นำ เสริมสร้างศักยภาพของกลุ่มอิทธิพลหรือผู้นำให้สร้างอิทธิพล ยิ่งขึ้นจึงเกิดการพัฒนาก็เกิดความไม่จริงใจในการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งอาสาสมัครที่เข้าไปก็ไปตามคำ นิยมเดิม ชาวบ้านเกิดความชินชา ก็เลยไม่เห็นความสำคัญของอาสาสมัครเท่าไรนัก บางครั้ง กลุ่มผู้นำมีอิทธิพลมาก หากทางที่จะใช้อาสาสมัคร ถ้าเปรียบก็เหมือนกับปลุกไม้หุ่นไมไ่ไถลัน การที่รัฐใช้ระบบ Top-down กับประชาชน และกลุ่มผู้นำก็ใช้ระบบดังกล่าวกับชาวบ้าน ก็ เหมือนกับการเดินตามหลังผู้ใหญ่

กลยุทธ์คือ เมื่อเรารู้ในจุดที่ว่า จริง ๆ รัฐได้เข้าไปมีบทบาทกับประชาชนมากก็อยาก ให้รัฐรับฟังความคิดเห็นของ NGO บ้าง รัฐต้องมีความจริงใจในการพัฒนา ในการที่จะพัฒนา บุคลากร หรือข้าราชการของรัฐ รวมทั้ง NGO ด้วย เพราะ NGO หลายหลายก็ควรพัฒนา จิตสำนึกของ NGO ด้วยแต่ส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงเพียงการพัฒนาจิตสำนึกของประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมจึงน่าจะเปลี่ยนเป็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาโดยเข้าไปร่วมกับประชาชน โดยประชาชนกำหนดมากกว่า และ NGO เองก็ควร จะ คู่ตัวเองว่าเย่อหยิ่ง หรือเหยาะแหยะหรือเปล่า เพราะจะทำให้ยุ่งเหยิงและอย่าเสียใจกรมมองนโยบาย ของรัฐบาลโดยแง่ลบทั้งหมดนั้นไม่ถูกต้องนัก เพราะนโยบายของรัฐคลุมกว้าง ๆ ไม่เจาะกับปัญหา

ของชนบทอย่างแท้จริง การทำงานของระบบราชการต้องวิเคราะห์ดูว่าข้อบกพร่องเกิดจากตัวข้าราชการหรือไม่อย่างไรด้วย ส่วน NGO มีเวลาที่เข้าถึงหมู่บ้านมากกว่าทำให้คิดว่าตนเองมีความสามารถที่จะทำได้ดีกว่า มีเวลามากกว่า ข้าราชการบางครั้งก็อาจจะทำให้เสียมากกว่าระบบราชการก็เป็นได้ จำเป็นต้องมองยุทธศาสตร์การพัฒนาคนของ NGO อาสาสมัครต้องมองถึงความจริงใจของตัวเองด้วย การเข้าไปบางครั้งก็ทำให้ชาวบ้านสับสน ผู้ใหญ่บ้านบางคนถึงกับเป็นโรคประสาทเพราะการเข้าประชุมมักจะรับเอานโยบายอย่างเดียวรวากับตนเองเป็นคนที่คุม 4 กระทรวงหลักไปเลย แล้วในหมู่บ้านใดที่มี NGO เข้าไป NGO ก็ลืมนมองตัวเองว่าเราจริงจังแค่ไหน ทำให้ชาวบ้านสับสน

ข้อสรุป ของอาสาสมัคร คอส. หรือ บอ. ทั้งหลายเคยเอาข้อสรุปเกี่ยวกับคนบ้างหรือเปล่าที่จะเอามาพูดกัน ซึ่งก็อาจจะเป็นการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาคนของ NGO ด้วย

จริง ๆ แล้วยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่กว้างมาก นโยบายของรัฐบาลเองก็วางระบบไว้กว้างเช่นกัน ยุทธศาสตร์ของ อ.พ.ช. ที่วางลงไปก็กว้างเช่นกัน หากสมมติ วางระบบ วางโครงการไว้ดีแล้ว แต่ลืมนมองย้อนในตัวของคนที่ทำงาน ความสำเร็จที่ได้จะมีสักแค่ไหน

เอนก นาคะบุตร

เมื่อพูดถึงยุทธศาสตร์ก็ควรจะพูดถึงเรื่องชาวบ้านให้มาก แต่เท่าที่ประชุมมารู้สึกว่าคุณพูดถึงเรื่องของ อ.พ.ช. หรือของหน่วยงานมากกว่า การมีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องบางส่วนที่แก้ไม่ได้ ซึ่งเรื่องนี้เป็นภาพเก่า แต่เราสามารถหลุดพ้นได้ ถ้าเราพูดถึงเรื่องชาวบ้าน ชาวบ้านนั้นมีพลังพลังชาวบ้าน 2 ส่วนที่มีอยู่คือ พลังทางวัฒนธรรม และพลังทางการผลิต

เนื่องจาก NGO มีข้อจำกัด รัฐก็มีข้อจำกัดแค่ไหน 2 สิ่งนี้ เราเอาส่วนที่ก้าวหน้ามาทำงานได้ ถ้าเราคิดจะไปแก้ไชนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้โดยยาก แม้แต่สถาบันสงฆ์ก็ได้พูดกันมา

ซึ่งอยากจะเรียกร้องเป็น 2 ประเด็นคือ

ประเด็นแรก เป็นสิ่งที่เร่งรีบไม่ได้ ทั้งในส่วน NGO และรัฐ เพราะเป็นเรื่องทางผ่านของกระบวนการทางสังคมทั้งสังคม ที่ต้องใช้เวลา อาจจะเป็นอีก 10 ปี หรือ 20 ปี ก็ได้ รัฐและ NGO จึงจะเข้าใจว่าชาวบ้านเป็นอะไร จะเบ็ดเตล็ดสภาพของชาวบ้าน จะพัฒนาในยุทธศาสตร์ที่เราจะให้มันเป็นได้อย่างไร ซึ่ง อ.พ.ช. ไม่ควรจะเร่งรีบตัวเอง และก็เป็นกระบวนการทางสังคมเช่นกัน

ที่รัฐจะต้องคลี่คลายตัวเอง และ ที่เพิ่งก้าวเข้ามาเป็นหน่วยงานใหม่ก็ต้องค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งต้องใช้เวลาในระยะผ่านนี้ด้วยความอดทนเป็นอย่างมาก

ในข้อที่ 2 ถ้าเรารู้ข้อจำกัดของ อ.พ.ช. ว่าไม่ค่อยจะรู้จักชาวบ้าน ในศักยภาพในวัฒนธรรม ในวิถีการผลิต และพลังการผลิตที่มีทุกหย่อมหญ้า ทำอย่างไรที่เราจะสร้างเงื่อนไขให้ตัวเรา ไม่คิดว่าจะไปแก้รัฐอะไรมากมาย เพราะเราก็คงน้อย แต่ว่าควรจะใช้พลังน้อย ๆ ที่มีอยู่ในแนวทางข้างหน้าที่คือทำเป็นงานเล็ก ๆ แต่ทำเยอะ ๆ เชื่อว่ามีสานกันได้ ปรากฏการณ์ก่อนนี้ NGO ก็สานกัน สานกันในแง่ที่ว่าจะไปรู้จักชุมชนในถิ่นต่าง ๆ ทำให้เรารู้ว่ามีพลังใดที่ถูกเอาเปรียบ มีพลังอะไรที่ชาวบ้านเขามีอยู่และพลังการผลิตอะไรที่จะพัฒนาขึ้น แม้แต่เรื่องข่าวในแง่นี้ก็คือ งานที่ทำเป็นงานเล็ก ๆ และง่าย ๆ ยุทธศาสตร์ที่ทำได้คืออาศัย ทักษะที่เบ็ดเตล็ดบ้าง อาศัยความยืดหยุ่นของชนชั้นกลางว่า ต้องไปชิมชั๊บเอาบทเรียนนั้นมา ด้วยวิธีนี้เชื่อว่า ข้างหน้าย่อมมีทางออก เห็นด้วยที่ว่าไม่มีความหวังที่จะแก้ รัฐแก้โครงสร้างบนหรือให้คนอื่นอีกพวกหนึ่งทำ แต่เห็นว่า NGO เล็ก ๆ ที่มีเจ้าหน้าที่ทำเล็ก ๆ ในความเล็กที่ได้ทำกันนี้ จะใหญ่ได้ก็คือการสานกัน สานกันด้วยการประชุม ด้วยการเอาชาวบ้านมาร่วมมือ ด้วยการศึกษาค้นคว้าเรียนกัน นี่คือพลังในอนาคต และชาวบ้านเองก็มีพลังในถิ่นนี้สูงด้วย พลังที่เคลื่อนไหวตลอดเวลา ทั้งทางวัฒนธรรมที่เราไม่ค่อยได้พูดถึง สถาบันสงฆ์ถ้าได้รับการฟื้นฟูก็มีพลังในอนาคต ข้อจำกัดของฝ่ายรัฐและ NGO มีอุปสรรคอยู่ แต่เราสามารถที่จะคลี่คลายได้ ถ้าเรากลี่ยคลายตัวเราให้ถูกทางว่าเราไปเปิดพลังที่มีอยู่เดิมในชนบท ซึ่งมีพลัง 2 ตัวที่มีอยู่เดิม และยังคงดำรงอยู่ คือ พลังทางวัฒนธรรม และพลังทางการผลิตที่มีอยู่ เพราะชาวบ้านต้องผลิต ชาวบ้านต้องสู้ ชาวบ้านห่วงแผนผลผลิต ชาวบ้านประกอบการผลิตอยู่ ในขณะที่เราก็กำลังคิดหาแนวทาง

บทบาทของ อ.พ.ช. มีมากมายนัก ในขณะที่ทำงานเราก็เก็บบทเรียนไปเรื่อย ๆ ถ่ายทอดขึ้นบนเรื่อย ๆ เมื่อถึงตอนนั้น จะมีความหมายในการเปลี่ยนของโครงสร้างบนอย่างที่เราจารย์สุธีได้พูดไว้

คิดว่ายังมีความหวังและมีศักยภาพจริงอยู่ในพื้นที่ แค่อ้อยค่อย ๆ ทำ และทำด้วยระยะผ่านที่เราต้องเข้าใจมัน การทำเล็ก ๆ นั้นแหละมีความหมาย การทำใหญ่ ๆ ในยุทธศาสตร์ข้างหน้าจะไม่แก้อะไรได้เลย เพราะว่าเราต้องสู้กับยักษ์ การทำเล็ก ๆ ในวันข้างหน้าเราจะประตบกับเงื่อนไขทางสังคมที่จะเป็นระยะผ่านได้

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์

มีพุดอยู่ 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอ หรือเรื่องลักษณะที่ว่าเราอยากจะทำโครงการหรือปฏิรูประบบราชการและไม่ศรัทธาในความจริงใจ หรือความสามารถของระบบราชการที่จะพัฒนาประเทศ ให้บรรลุถึงความยุติธรรมที่ควรจะเป็น จุดนี้ในกำนกลับเรามีพลังนอกระบบ จึงอยากจะแนะนำหนังสือเล่มหนึ่ง เป็นของ อ.สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ซึ่งเป็นคนนอกระบบที่ได้สร้างผลสะท้อนต่อสังคมในวงกว้างค่อนข้างมาก หนังสือเล่มนี้ได้พูดถึงสิ่งที่อยู่นอกระบบไว้ค่อนข้างชัดเจน หนังสือเล่มนี้ชื่อว่า "อีกมิติหนึ่งของ ส.ศิวรักษ์" มีพระประชาเป็นบรรณาธิการ หนังสือเล่มนี้ทำให้เข้าใจคำว่านอกระบบเป็นอย่างดี

เราจะได้เข้าใจว่า ถ้ามีคนนอกระบบมากขึ้น ๆ เราก็สามารถจะมีพลังงานมากขึ้นพร้อมที่จะไปคานกับระบบได้ และคานแบบเป็นประชาธิปไตยด้วย

นอกระบบไม่ได้หมายความว่า เป็นข้าราชการแล้วนอกระบบไม่ได้ อันที่จริงพระคุณเจ้าที่มาในวันนี้ ก็เป็นคนในระบบเช่นกัน แต่มีวิธีการทำงานนอกระบบข้าราชการก็สามารถทำ ส่วนหนึ่งนอกระบบในบางส่วนก็เป็นในระบบได้เช่นกัน แต่ว่าแนวโน้มที่ควรจะสนับสนุนก็คือ แนวโน้มการทำงานแบบนอกระบบ พวกเราในที่นี้มีศักยภาพที่จะช่วยผลักดันในเรื่องนี้ได้

ประเด็นอีกอย่างที่เกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่ายุทธศาสตร์นี้เพื่อใคร ของใคร ความยุติธรรมนี้ใครเป็นคนกำหนด ข้อเสนอซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำในจุดเล็ก ๆ เพื่อให้มันเติบโตขึ้นมาหรือสะท้อนจากจุดเล็กไประดับกว้างและการพัฒนาแบบที่ อ.สุริ พุดถึง มีบันไดถึง 10 ชั้น ขณะนี้เราทำบันไดชั้นที่ 1 ยังไม่อยากจะก้าวกระโดดไปถึงบันไดชั้นที่ 10 แต่มีความจำเป็นที่ว่า

หลาย ๆ คน นักพัฒนาหลาย ๆ คน กำลังทำอยู่ในระดับชุมชน ถือว่าเป็นระดับของบันไดชั้นที่ 1 แต่บันไดชั้นที่ 2 มันอยู่ไกลเกินความสามารถที่เราจะทำหรือไม่ บันไดชั้นที่ 3 อยู่เกินกว่าที่เราจะทำได้หรือไม่ สิ่งนี้เป็นสิ่งที่เราต้องพิจารณาด้วย มิใช่ที่เราทำแค่ชุมชนอย่างเดียวแล้วค่อย ๆ จะสะสมแต่อย่างเดียว รอให้วันดีคืนดี จู่ ๆ มีคนโยนบันไดชั้น 10 ให้มา แล้วเราจะพร้อมถึงจุดนั้น ซึ่งเราไม่ได้หมายความว่าอย่างนั้น

ทุกวันนี้ หลายจุดกำลังทำในบันไดชั้นที่ 1 แต่อีกหลายจุดก็อาจจะทำในบันไดชั้นที่ 2 ได้เช่นเดียวกัน ถ้าเราช่วยกันทำ เราก็จะทำได้ทีละ 3-4 บันได การจะถึงบันไดชั้นที่ 10 มันก็ยิ่งรวดเร็วมากยิ่งขึ้น



พิมพ์ที่โรงพิมพ์อุตสาหกรรมหาวิทยาลัย ไท, 2150340 คอ 226

นายวินชอ ศิริชนะ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา สิงหาคม 2528

2712-85/1,000

