





ทำไมคนไทยไม่เคารพกฎหมาย

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ

การจะตอบคำถามว่าเหตุใด “คนไทยจึงไม่เคารพกฎหมาย” นั้นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมองปัญหาอย่างรอบด้าน เราไม่สามารถใช้มุมมองทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวในการวิเคราะห์ปัญหานี้เนื่องจากปัญหาในเรื่องการไม่เคารพกฎหมายยังมีบริบททางสังคมประวัติศาสตร์ การเมือง และวัฒนธรรมประกอบอยู่ด้วย จริงอยู่ที่ปัญหาเรื่องความเคารพนับถือกฎหมายเชื่อมโยงกับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายดังจะเห็นได้จากปัจจัยทางกฎหมายที่ทำให้คนไทยไม่เคารพกฎหมาย อันได้แก่ กฎหมายที่ไม่ดีขาดความชอบธรรมทำให้คนขาดความศรัทธา การบังคับใช้กฎหมายบกพร่องเนื่องจากเจ้าพนักงานประพฤตินิยมชอบเลือกปฏิบัติอีกทั้งมีผู้อิทธิพลทำตัวเหนือกฎหมาย จนทำให้ประชาชนคนอื่นเกิดความรู้สึกอึดอัดหรือหวาดกลัวจนขาดความเคารพในกฎหมาย การขาดพลังมวลชนในการมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการสร้างกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย อันนำมาซึ่งการขาดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งสร้างความแตกแยกขึ้นในสังคมจนไม่มีใครยึดมั่นกฎหมายในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของสังคมอีกต่อไป เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่บั่นทอนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายทั้งสิ้น ถ้าเราจะมองลึกถึงเหตุผลและที่มาของปัญหาจะพบว่าสังคมไทยมีประวัติศาสตร์และลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศตะวันตก อันเป็นผลให้คนไทยมีความเคารพต่อกฎหมายน้อยกว่าพลเมืองในประเทศตะวันตก ดังนั้นเราจึงต้องทำการค้นหาว่าเหตุใดจึงเกิดความแตกต่างเช่นว่า และเหตุผลใดที่ทำให้พลเมือง





ตะวันตกเคารพกฎหมาย เบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยเรานั้นยังมีอุปสรรคในทางวัฒนธรรมสังคมที่ขัดขวางการพัฒนาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย อันได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้เกิดอภิสิทธิ์ชนผู้อยู่เหนือกฎหมาย การปกครองและบริหารประเทศโดยขาดธรรมาภิบาล ระบบประชาธิปไตยที่ความสำคัญอยู่ที่การชนะเลือกตั้งจนทำให้ผู้แทนประชาชนต้องอิงอยู่กับผลประโยชน์ทางธุรกิจและกลุ่มอิทธิพลจนเกิดวงจรที่ไม่สร้างสรรค์ต่อการสร้างประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองที่แท้จริงของประชาชน การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงเป็นปีกแผ่นของวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการส่งเสริมและพัฒนาให้คนไทยเคารพกฎหมายก็จะเป็นผลดีต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศในที่สุด

ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในเบื้องต้นจะทำความเข้าใจถึงสภาพวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงคุณค่า (วิเคราะห์ผลกระทบของประวัติศาสตร์ต่อการเคารพกฎหมาย) โดยจะหยิบยกเอาประวัติศาสตร์ของประเทศตะวันตกที่มีธรรมเนียมการเคารพกฎหมายอย่างเข้มแข็งมาประกอบการพิจารณา โดยในขั้นแรกจะกล่าวถึง ประวัติศาสตร์การเมืองตะวันตกก่อน เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ของไทยในภายหลัง

ประวัติศาสตร์การเมืองและกฎหมายของตะวันตก-โรมัน

กฎหมายโรมันได้มีอายุสืบเนื่องติดต่อกัน 13 ศตวรรษ เป็นกฎหมายที่ได้รับการเพิ่มเติมและแก้ไขให้สมบูรณ์ขึ้นเป็นลำดับ ค่อยๆแผ่คลุมครอบคลุมทั่วทวีปยุโรป มีหลักฐานอันเป็นเอกสารสืบสาวติดตามทราบถึงความเจริญในเชิงระเบียบได้ กฎหมายโรมันมีคุณค่าสูง ปราศจากข้อที่จะพึงได้เถียง¹

¹ ผู้เขียนเห็นว่า ร. แลงการ์ด อาจกล่าวยกย่องกฎหมายโรมันเกินจริงไปบ้าง เนื่องจากในบางประเด็นก็มีผู้โต้เถียงเช่นกัน อาทิ เรื่องความสัมพันธ์ในครอบครัวในกฎหมายโรมัน เป็นต้น แต่หลักการและตรรกะของระบบกฎหมายโรมันก็มีความสมบูรณ์ยิ่ง





สามารถจัดกฎหมายเป็นวิทยาเฉพาะอันหนึ่ง แยกออกต่างหากจากศาสนาและ
 ธรรมจรรยา ผ่อนผันหันเข้าลงรูปกับสภาพแห่งความเป็นอยู่ที่มีการดำเนินชีวิต
 ผิดแผกแตกต่างกันอย่างมา ก ๆ เป็นข้อบังคับทั่วไปที่อาจใช้ได้แก่มนุษยชาติ
 โดยไม่จำกัดหมู่จำกัดเหล่า กฎหมายโรมันเป็นต้นแบบของนานาประเทศใน
 ยุโรปจึงตกอยู่ในอิทธิพลของกฎหมายโรมันซึ่งได้ซึมซาบแทรกซึ่งเข้าไป
 กฎหมายโรมันเป็นประดุจกฎหมายกลางของบรรดาประเทศในยุโรป² ตั้งแต่ยุคที่
 อาณาจักรโรมันรุ่งเรืองจนล่มสลาย แล้วกลับมาเพื่ออีกครั้งในยุคฟื้นฟูศิลปะ
 วิทยาการ

ดังนี้เองกฎหมายโรมันจึงซึมซับอยู่ในความคิดของนักกฎหมาย และ
 ผู้ปกครองในแถบยุโรปและประเทศที่รับอิทธิพลของกฎหมายโรมันแทบทั้งสิ้น

ประวัติศาสตร์การเมืองตะวันตกนับแต่ยุครัฐประชาชาติ

ชนชั้นกลางค่อย ๆ อุบัติขึ้นในราวประมาณ 5-6 ร้อยปีมานี้ ในช่วง
 ปลายของสมัยกลางยุโรป กลุ่มพ่อค้าวาณิชที่สร้างตัว หรือจากขุนนางตกยาก
 แสวงหาเงินทองและสะสมทรัพย์ คนเหล่านี้จึงจับกลุ่มซื้อขายกลายเป็นตลาด
 ต่อมาจึงกลายเป็นเมือง ความขยันขันแข็ง ฉลาด หูตาไว มีความร่ำรวยมั่งคั่งขึ้น
 มีสมบัติไม่น้อยหน้าชนชั้นผู้ดีเก่า ทำให้ชุมชน “เมือง” (City) เกิดขึ้นในยุโรป ไม่
 ยอมนับตนเองว่าเป็นชนชั้นไพร่ ไม่มีสถานะเป็นชนชั้นผู้ดี จึงเรียกเป็นชาวเมือง
 พลเมือง หรือชนชั้นกลาง³ ลูกหลานมีชีวิตที่อยู่ดีกินดี มีโอกาสศึกษาสูงขึ้นจึง
 กลายเป็นกลุ่มชนที่มีความรู้

² ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม1, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526, หน้า
 10-12

³ ปรีดี เกษมทรัพย์, ศ.ดร., ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541, หน้า
 29-31.





ก่อให้เกิดจิตวิญญาณของชนชั้นกลาง เชื้อมั่งและภูมิใจในตัวเอง สิ่งที่เขาถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในชีวิต ก็คือทรัพย์สินสมบัติที่เขาเพียรพยายามแสวงหามา ไม่ได้ฟังใบบัญของใคร กลายเป็นมนุษย์แบบใหม่ที่ห่วงหาเหวนความ เป็นอิสระเสรีของปัจเจกชน แต่ละคนเชื่อว่าคนเกิดมาเท่าเทียมกัน สิ่งที่คนเหล่านี้ ร่ำร้อง คือ ความปลอดภัยและความมั่นคงในทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการ ประกอบธุรกิจ สิ่งที่ชนชั้นกลางต้องการมากที่สุด คือ ระบบกฎหมาย ศาล ตำรวจ และกองทัพที่มีประสิทธิภาพ คุ้มครองแก่ชีวิต ทรัพย์สินสมบัติและการทำ มาหากิน พวกเขาจึงยอมเสียภาษีอากรให้รัฐ ยุคนั้นจึงมีการก่อตั้งระบบการ บริหารราชการแผ่นดินแบบสมัยใหม่ (Modern administration) กฎเกณฑ์ สำหรับการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนมีขอบเขตจำกัด นับว่าเป็นระบอบการ ปกครองที่เป็นระบบระเบียบและมีประสิทธิภาพมาก⁴ เนื่องจากมีกฎหมายเป็น หลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

ยุค Magna Carta ของอังกฤษ

พระเจ้าจอห์นปกครองโดยกดขี่ประชาชนโดยการบังคับเรียกเก็บภาษี มากขึ้น ผู้ใดขัดขวางหรือไม่เห็นด้วยก็ใช้วิธีการรุนแรงบังคับ ก่อให้เกิดความ เดือดร้อนแก่ประชาชน ละเมิดข้อผูกพันต่าง ๆ ที่เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของ อังกฤษ นำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อต่อต้านและบังคับให้ พระมหากษัตริย์ลงนามในเอกสารสำคัญเรียกว่า บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215

บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา ถือกันว่าเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ สาระสำคัญ คือ การจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร กำหนดให้

⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, ศ.ดร., ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2541, หน้า 29-31.





พระมหากษัตริย์เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร รับรองว่าจะไม่ลงโทษจนกว่าจะมีคำพิพากษาตัดสินของผู้พิพากษาว่ามีความผิดโดยบทบัญญัติตามกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

แมกนาคาร์ตาได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ขอบเขตอำนาจของผู้ปกครอง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ⁵

ประการแรก ปฎิรูปโครงสร้างของมหาสภา ซึ่งจะเป็นก้าวต่อไปของการปกครองในระบบรัฐสภา

ประการที่สอง บทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเสรีชน

ประการที่สาม เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและทำนองครอบบรมของกษัตริย์

วิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์และขุนนางถูกคานโดยสามัญชนในรัฐสภาซึ่งได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นจนสามารถถ่วงดุลอำนาจของพวกขุนนางได้ ชาวอังกฤษเป็นชาติที่ยอมรับความสำคัญของหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ในเมื่อรัฐสภาเกิดจากข้อตกลงระหว่างพระมหากษัตริย์และประชาชน พระมหากษัตริย์หรือคู่แข่งทางการเมืองจะให้ความเคารพต่อกติกาที่ได้ตกลงกันไว้ ลักษณะเช่นนี้ได้ตกทอดเป็นมรดกทางการเมืองของชาติอังกฤษตลอดมา

การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา

สาเหตุสำคัญของสงครามประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาประมวลได้เป็น 3 ข้อใหญ่ ๆ คือ⁶

⁵ สมบัติ อารงธัญวงศ์, ศ.ดร., การเมืองอังกฤษ, กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2546, หน้า 27-31.

⁶ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2518, หน้า 29-37.





1) สภาพแวดล้อมของการปกครองอาณานิคม อำนาจของอังกฤษในการปกครองนั้นแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นไปแต่เพียงในนามเท่านั้น ทำให้ชาวอาณานิคมเคยชินอยู่กับเสรีภาพในการปกครองตนเอง เมื่ออังกฤษพยายามจะขยายอำนาจการปกครองมากขึ้นย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นธรรมดา

2) หน้าที่ของอาณานิคม คือ การสร้างผลประโยชน์ให้ประเทศเมืองแม่เท่านั้น ดังนั้นความต้องการของชาวอาณานิคมจึงไม่สำคัญเท่าผลประโยชน์ของประเทศเมืองแม่ จึงเกิดการไม่พอใจของชาวอาณานิคม

3) ชาวอาณานิคมต้องการมีอิสระในการปกครองด้วยตนเองเหมือนเดิม ส่วนรัฐบาลอังกฤษต้องการจะควบคุมการปกครองบรรดาอาณานิคมมากขึ้นอันก่อให้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง

อังกฤษได้ออกกฎหมายบังคับให้ชาวอาณานิคมต้องทำการค้ากับอังกฤษเท่านั้น ถ้าชาวอาณานิคมจะค้าขายกับประเทศอื่นก็ต้องกระทำโดยผ่านอังกฤษเสียก่อน โดยที่ให้อังกฤษเก็บภาษีก่อนทุกครั้ง มีหน้าซ้าอังกฤษยังจำกัดสินค้าประเภทขนสัตว์ และสิ่งต่าง ๆ ที่ผลิตได้ในอังกฤษ ไม่ให้ชาวอาณานิคมส่งไปขายแข่งในอังกฤษ แต่กฎหมายเหล่านี้ไม่ค่อยมีใครเคารพปฏิบัติตาม และเมื่อได้มีการประกาศอิสรภาพ คำประกาศอิสรภาพนี้ก็ได้เป็นพื้นฐานของหลักการแห่งเสรีภาพซึ่งได้รับอิทธิจากบรรดานักปรัชญาของศตวรรษที่ 18 จอห์น ล็อก (John Lock) เป็นผู้นำ ซึ่งหลักการที่ถือว่าทุกคนเท่าเทียมกัน ตำแหน่งได้มาภายหลังที่ต้องเป็นคนเสียก่อน โดนมีสิทธิในชีวิตในเสรีภาพ และในการแสวงหาความสุข รัฐบาลหรือคณะบุคคลบังคับเอาสิทธิเหล่านี้ไปจากประชาชนไม่ได้ จึงถือได้ว่าคำประกาศอิสรภาพของอเมริกาทำให้กลายเป็นสงครามแห่งหลักการแห่งสิทธิเสรีภาพ ผลของสงครามประกาศอิสรภาพได้ช่วยส่งเสริมลัทธิประชาธิปไตยในอเมริกาให้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง มลรัฐ





ต่าง ๆ ก็ได้ร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐขึ้นมา โดยรวมเอาการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย โดยสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ชาวอังกฤษได้รับใน The Bill of Right ซึ่งชาวอาณานิคมต้องการมีสิทธิแบบเดียวกัน เมื่อบรรดาอาณานิคมแยกตัวออกเป็นเอกราชแล้วก็ได้บัญญัติข้อความประกันสิทธิของประชาชนตามแบบ The Bill of Right จะเห็นได้ว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐ ได้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพอย่างเข้มแข็ง จนทำให้ประชาชนยึดมั่นและถือปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก เมื่อเทียบกับประเทศไทย

ชัยชนะของอเมริกาในสงครามประกาศอิสรภาพนี้ เป็นตัวอย่างของการปฏิวัติของอาณานิคมทั่วโลกที่สามารถสลัดแอกของจักรวรรดินิยมเป็นผลสำเร็จ ผลทำให้เกิดการปฏิวัติของบรรดาอาณานิคมของสเปนในอเมริกากลางและอเมริกาใต้ การปฏิวัติของอเมริกานี้มีอิทธิพลต่อการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสก่อตั้งประเทศขึ้นโดยให้สิทธิประชาชนทุกคนเท่าเทียมกัน ไม่มีกษัตริย์ ไม่มีศักดินา ไม่มีสิทธิพิเศษของศาสนาต่อสังคม

การปฏิวัติฝรั่งเศส

หลักการที่ว่ารัฐบาลได้อำนาจอันชอบธรรมมาโดยความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือสัญญาประชาชน เป็นที่นิยมยินดีอย่างยิ่งในประเทศยุโรปหลายประเทศ ในฝรั่งเศสเองก็มีไม่น้อยเลย เพราะนับแต่ ค.ศ. 1688 สำหรับฝรั่งเศสแล้ว ทฤษฎีการเมืองใหม่นี้ได้เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิวัติอันนำดินแดนเพื่อต่อต้านระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความรู้สึกลอยๆ ให้ปฏิรูปนี้มีรุนแรงที่สุดในหมู่ตัวแทนของฐานันดรที่สาม ซึ่งก็คือพวกสามัญชนนั่นเอง สภาฐานันดรได้ค่อย ๆ กลายรูปเป็นสภาแห่งชาติ (National Assembly) และเริ่มเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ราชอาณาจักรฝรั่งเศส ผู้เรียกร้องให้ปฏิรูปทำให้ประชาชนทั่วไปพลอยตื่นเต้นไปกับเรื่องนี้ด้วย ทำให้ขยายวงออกไปสู่ชนบท สภาแห่งชาติจึงไหวตัวโดยการประกาศด้วย





อารมณืความรู้สึกอย่างรุนแรงให้สิทธิและข้อยกเว้นใด ๆ อันพึงมีตามระบบ
 พิสดลเป็นโมฆะโดยสิ้นเชิงในคืนวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญ
 ฉบับใหม่จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อำนาจสูงสุดตกอยู่แก่สมานิติ
 บัญญัติ ประชาชนผู้มีสิทธิทั้งหลายช่วยกันเลือกสมาชิก ต่อมาไปเสีย
 ซึ่งจัดเป็นทนายาทที่แท้จริงของการปฏิวัติ ได้จัดรวบรวมกฎหมายฝรั่งเศสได้
 สำเร็จ กฎหมายนี้ได้บรรดานักพูดทั้งหลายในกลุ่มนักปฏิวัติมากรองเป็น
 กฎหมาย อันมีผลใช้บังคับในชีวิตประจำวันได้ นอกจากนี้กฎหมายยังรับรอง
 หลักความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย เลิกความแตกต่างระหว่างชนชั้น⁷
 อันเป็นรากฐานที่สำคัญของหลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และ
 ระบบกฎหมายฝรั่งเศสสืบมา

จากที่มาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของตะวันตกพบว่า การได้มา
 ซึ่งกฎหมายต้องผ่านการต่อสู้และเรียกร้องของประชาชน รวมทั้งประชาชนหมู่
 มากมีส่วนร่วมในการเรียกร้อง จึงเกิดความหวงแหนกฎหมายและเคารพ
 กฎหมายที่บรรพชนต้องพลีชีพแลกมา หากเราจะนำไปเปรียบเทียบกับ
 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยที่มักมีการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยชน
 ชั้นนำของไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ ก็จะได้เห็นว่า การเมืองของพลเมืองตะวันตก
 ต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองร่วมกันของประชาชนในประเทศ
 มากกว่าระบบการเมืองไทยที่จำกัดเวทีทางการเมืองให้เป็นเรื่องของชั้นนำซึ่งจะ
 ได้เสนอในหัวข้อถัดไป

⁷ วิลเลียม เอช แมคเน็ลล์, ประวัติศาสตร์โลก, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2519, หน้า 365-371.





ประวัติศาสตร์การเมืองและการมีส่วนร่วมของไทย

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเคารพนับถือกฎหมายสามารถวิเคราะห์เป็นหลักได้ ดังนี้⁸

➤ พรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

- พรรคการเมืองกับการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. 2489-2495
- พรรคการเมืองกับการขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมือง พ.ศ. 2498-2500
- พรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง พ.ศ. 2511-2529
- พรรคการเมืองกับผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

➤ ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมืองของไทย

- การแตกแยกภายในพรรคในช่วงปี พ.ศ. 2517-2519
- การแตกแยกและขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล
- ความแตกแยกและขัดแย้งของพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ. 2521-2529

➤ รัฐสภากับการพัฒนาทางการเมืองของไทย

- รัฐสภากับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- บทบาทของรัฐสภา
- รัฐสภากับสถาบันทหาร

➤ กลุ่มผลประโยชน์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

⁸ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, สกัดความมาบางส่วน.





- กลุ่มนิสิตนักศึกษากับการต่อสู้เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- บทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ
- ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง

➤ **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับบทบาททางการเมืองของทหาร**

- รัฐประหารกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- รัฐประหารกับผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร
- สภาพที่เปิดโอกาสให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองจากการยึดอำนาจมาเป็นการเล่นตามกติกา

➤ **การพัฒนาทางการเมืองของไทย : การเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย**

- การพัฒนาเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย (democratization)
- การถดถอยของบทบาททางการเมืองของทหารและการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย
- การสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย
- การปฏิรูปทางการเมือง

ด้วยบริบทต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ทางการเมือง การทหาร และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเหล่านี้ ทำให้สังคมเกิดทัศนคติต่อกฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกันไป ในบางยุคที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองมากก็จะเกิดความตื่นตัวทางกฎหมายทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพ อันนำไปสู่ค่านิยมในการนับถือกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์สังคมที่ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน แต่ในยุคใดที่ปรากฏวงจรอุบาทว์ในการเมืองเกิดการแทรกแซงโดยทหาร มีการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายในลักษณะ



คำสั่งเด็ดขาดของฝ่ายรัฐ ประชาชนก็จะเกิดความชิงชังต่อกฎหมายเหล่านั้นจนพาลไม่เคารพในกฎหมายไปในที่สุด

เหตุปัจจัยทางสังคม และวัฒนธรรมที่ส่งผลให้คนไทยไม่เคารพกฎหมาย

ในบทนี้จะกล่าวถึงเหตุปัจจัยทางการเมืองการปกครอง สังคมรวมถึงวัฒนธรรมของไทยที่มีอิทธิพลต่อจิตสำนึกของคนไทยว่าเหตุใดสามัญสำนึกและธรรมเนียมการเคารพนับถือกฎหมายจึงได้น้อยนัก เหตุปัจจัยประการแรกที่จะกล่าวถึง คือ

ระบบอุปถัมภ์

เป็นที่รู้กันทั่วไปในสังคมไทยว่าวัฒนธรรมทางสังคมของไทยได้รับแนวคิดเรื่องชนชั้น ปฏิสัมพันธ์ในแนวตั้งสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานจนฝังรากลึกมาถึงปัจจุบัน แต่ระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการเคารพนับถือกฎหมายที่จะนำเสนอ ณ ที่นี้ คือ อิทธิพลและความเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มการเมืองและข้าราชการ โดยในที่นี้จะแสดงผลที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งและยากจะลบล้างไป กล่าวคือ

นักธุรกิจอิทธิพล มีอิทธิพลต่อระดับการกำหนดนโยบายในลักษณะที่จำกัด การมีส่วนร่วมทางตรงในการเมืองระบบรัฐสภา จึงมีประสิทธิผลมากกว่าอย่างไรก็ดี อิทธิพลในระดับของการปฏิบัติตามนโยบายมิได้มีความสำคัญน้อยกว่าในระดับการกำหนดนโยบายสำหรับนักธุรกิจซึ่งปรารถนาจะปกป้องและดำเนินการต่อไปแล้ว เขาต้องรักษาผลประโยชน์ของตนในทางการเมืองด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ⁹

ประการแรก ข้าราชการในท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของสวนกลางอย่างซื่อสัตย์เสมอไป การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

⁹ อมรา พงศาพิชญ์, ปรีชาควินทร์พันธุ์, บรรณารักษ์, ระบบอุปถัมภ์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 337-341.



นั้นมีความไม่แน่นอน จึงกลายเป็นสิทธิพิเศษที่ซื้อหาได้สำหรับคนที่สามารถเข้าไปหา เพื่อจะให้กฎหมายมีผลบังคับจริงก็ต้องมีข้อตกลงพิเศษระหว่างปัจเจกบุคคลกับนายตำรวจหรือข้าราชการพลเรือนมากกว่า ภายใต้การบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีมีช่องทางให้เกิดการเบี่ยงเบนกฎระเบียบในระดับของการปฏิบัติตามนโยบาย

ประการที่สอง การเมืองเชิงอิทธิพลนั้นเป็นการต่อสู้ขับเคลื่อนระหว่างผู้มีอำนาจ ได้แก่ ข้าราชการและผู้มีอิทธิพล ได้แก่ นักธุรกิจ การเมืองลักษณะดังกล่าวค่อนข้างที่จะมั่นคงและอยู่ตัวแล้ว การโยกย้ายข้าราชการทั้งหมดในจังหวัดหรืออำเภอแห่งหนึ่งไปยังพื้นที่ในเวลาเดียวกันเป็นสิ่งที่ไปอาจนึกภาพขึ้นได้

ประการที่สาม การเมืองเชิงอิทธิพล เปิดโอกาสให้บุคคลหลาย ๆ คนมีโอกาสเข้าถึงได้พัฒนาขึ้นในทุก ๆ ระดับของระบบราชการ บางกรณีนักธุรกิจก็จำต้องต่อรองกับส่วนกลาง แต่ทว่าผู้ปฏิบัติตามนโยบายในระดับจังหวัดมักจะร่วมมือกับนักธุรกิจเพราะผลประโยชน์ส่วนตัวของตน เหตุนี้บุคคลหลาย ๆ คนมีส่วนร่วมในการเมืองเชิงอิทธิพลได้อย่างง่ายดาย

ประการที่สี่ ข้าราชการจะตอบสนองต่อผู้ที่ประสบความสำเร็จในการใช้อิทธิพล นโยบายและกฎหมายซึ่งร่างขึ้นในสภาย่อมต้องรอคอยการนำไปปฏิบัติ และอาจจะไม่ถูกนำไปปฏิบัติ ดังนั้น การเมืองเชิงอิทธิพลดังกล่าวอยู่เหนือกว่าการเมืองในระบบรัฐสภา ด้านความมั่นคง ความง่ายในการเข้าไปมีส่วนร่วม ความฉับพลันทันที และความแน่นอน

นักธุรกิจสามารถที่จะแปรเปลี่ยนความมั่งคั่งไปสู่อำนาจทางการเมืองผ่านการเมืองเชิงอิทธิพล สามารถเป็นชนชั้นนำในการเมืองไทย การเมืองเชิงอิทธิพลจึงทำให้ข้าราชการกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบ การเมืองเชิงอิทธิพลสามารถดำเนินการตามผลประโยชน์ของตนผ่านระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา





5) กรอบกฎหมายยังไม่ชัดเจนและยังเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจมาก

6) กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีความไม่แน่นอน มีการเลือกปฏิบัติ

7) ระบบราชการและผู้ปกครองไม่เกื้อหนุนระบอบประชาธิปไตย

8) ระบบตรวจสอบยังเชื่อมโยงและถูกแทรกแซงโดยภาครัฐ

9) รัฐไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

12) สื่อมวลชนถูกแทรกแซงการทำงาน

11) ขาดการฝึกอบรมและประเมินผล

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอันทำให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เหมินเฉย เลือกปฏิบัติ จนส่งผลต่อความมั่นคงของการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกฎหมายเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่บกพร่อง จนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสื่อมลงเป็นลำดับ

ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่อิงกับการชนะการเลือกตั้ง

เนื่องจากระบอบการปกครองมีผลอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องสำรวจสภาพการเมืองของไทย ซึ่งพบว่าประชาธิปไตยตะวันตกกับประชาธิปไตยแบบไทย ประชาธิปไตยในการเมืองไทยเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่ทำการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยมีประเด็นของการต่อสู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมายังไม่ประสบความสำเร็จ มีแนวโน้มที่จะเชื่อว่าแนวทางความคิดนี้อาจจะไม่ถูกต้อง เราสามารถพอจะสรุปปัญหาการสร้างประชาธิปไตยในสังคมไทย “เป็นปัญหาแนวความคิด”

สำหรับประชาธิปไตยตะวันตกที่คณะราษฎรได้นำเข้า เป็นการนำประชาธิปไตยตะวันตกเพียงมิติ กล่าวคือ มิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือ



วิธีการของประชาธิปไตย มิติที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายหรือหลักการของประชาธิปไตยตะวันตกไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง ปัญหาของการสร้างประชาธิปไตยของไทย การพยายามสร้างแต่กระบวนการหรือวิธีการของประชาธิปไตยเท่านั้น โดยที่ไม่ได้มีการสร้างจุดมุ่งหมายหรือหลักการของประชาธิปไตยเท่าที่ควร ในด้านหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยของคนไทย โดยเฉพาะชนชั้นนำ เป็นแนวคิดที่กระจัดกระจาย มักจะนำลักษณะบางประการเท่านั้นของประชาธิปไตยขึ้นมาให้ความสำคัญ ประชาชนจึงมองประชาธิปไตยด้วยสายตาที่ต่างกัน คนจำนวนหนึ่งอาจจะเห็นการมีการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจทางการเมืองได้ ความจริงพบว่าประชาธิปไตยที่ทั้งกองทัพหรือพรรคการเมืองให้เป็นนั้นล้วนแต่เป็นเพียงด้านหนึ่งของประชาธิปไตยเท่านั้น ประชาธิปไตยที่ครบถ้วนไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ในการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยจะอาศัยตัวบุคคลโดยเฉพาะผู้นำ แต่เพียงอย่างเดียวหรือเป็นด้านหลักไม่ได้ จะต้องอาศัยความคิดเห็นหรือหลักการเป็นพื้นฐานเบื้องต้น ที่สำคัญที่สุดแนวความคิดหรือหลักการนี้จะเป็นกติกากาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน จะทำให้ความสับสนและความขัดแย้งอันเกิดจากความไม่ชัดเจนในกติกาลดลงโดยปริยาย¹² เมื่อทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำเสนอความคิดเห็นของฝ่ายตัวเองและเข้าใจเหตุผล ที่มาของกติกาสังคมมากยิ่งขึ้น

ซึ่งกติกากาของสังคมที่กล่าวข้างต้นนั้นก็คือ กฎหมายที่มีความศักดิ์สิทธิ์และมั่นคงอันมีรากฐานมาจากความเห็นร่วมกันของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมนั้นเอง

¹² กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, สกัดความมาบางส่วน.



ปัจจัยทางกฎหมายที่ทำให้คนไทยไม่เคารพกฎหมาย

การที่จะทำให้คนเคารพในกฎหมายนั้นจำเป็นต้องส่งเสริมความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ทั้งในแง่ความดีของตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ซึ่งในสังคมไทยนั้นมีลักษณะพิเศษทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่นำพาต่อการพัฒนากฎหมายและสร้าง ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ถ้าพิจารณาหิโนมมมองกฎหมายจะเห็นปัจจัยที่ไม่สนับสนุนการเคารพกฎหมายดังนี้

ตัวบทกฎหมายไม่ดี

เป็นที่เข้าใจกันว่าถ้าตัวบทกฎหมายไม่ดีผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายก็ไม่เคารพเนื่องจากไม่มีความศรัทธาต่อกฎหมายนั้นจนทำให้มีทัศนคติต่อกฎหมายไม่ดี จนนำไปสู่การเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ตัวบทกฎหมายที่ไม่ดีอาจมีลักษณะดังต่อไปนี้

- กฎหมายที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม กล่าวคือ กฎหมายฉบับนั้นมีเนื้อหาที่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายบางกลุ่ม เช่น กฎหมายเลือกปฏิบัติต่อคนผิวสีในประเทศอัฟริกาใต้ มีการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เสมอภาคทำให้เกิดความรู้สึกอยุติธรรมจนเกิดการต่อต้านนำมาซึ่งความรุนแรงและสุดท้ายรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจก็ถูกล้มล้างโดยประชาชนในที่สุด ในไทยก็ได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นที่ตั้งข้อสันนิษฐานว่าชาวบ้าน หรือชนกลุ่มน้อยเป็นผู้ละเมิดกฎหมาย
- กฎหมายที่ออกมาเป็นจำนวนมาก การออกกฎหมายมาเป็นจำนวนมากจนกลายเป็นสิ่งที่เยอะหรือเป็นภาระมากมายอาจให้ผลตรงข้าม กล่าวคือ แทนที่จะมีกฎหมายมาบังคับใช้ได้มากกลับกลายเป็นว่าประชาชนไม่ให้ความสำคัญมองข้ามและไม่เคารพในที่สุด ยิ่งประเทศ





ไทยใช้ระบบประมวลกฎหมายสิ่งใดที่จะเป็นกฎหมายก็ต้องออกกฎหมายในรูปแบบลายลักษณ์อักษรจึงมีการประกาศกฎหมายออกมา มากแต่ก็ไม่ได้มีการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย จน กลายเป็นความเสียเปล่า และตัวกฎหมายเองก็จะเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ ลงเมื่อไม่ได้บังคับใช้

- กฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี ถ้ากฎหมายนั้นเป็นไป ตามอำเภอใจของรัฐาธิปไตยก็จะเกิดความบกพร่องทั้งในตัวเนื้อหาสาระ ที่ขาดการตรวจสอบของหลายฝ่าย และยังเกิดความขุ่นเคืองต่อผู้ที่อยู่ ภายใต้อำนาจกฎหมายอีกด้วย เช่น ความรู้สึกของพรรคการเมืองหรือ สมาชิกที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองอันเนื่องมาจากประกาศของคณะ รัฐประหาร จนเกิดความรู้สึกต่อต้านแตกแยก

การบังคับใช้กฎหมายบกพร่อง

การบังคับใช้กฎหมายถือเป็นกระบวนการที่เติมเต็มกฎหมายให้มีความ สมบูรณ์และยังเป็นกระบวนการที่เกิดระหว่างความสัมพันธ์ของรัฐกับเอกชนหรือ ผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะ หากผู้บังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่ดีก็จะเกิดผลกระทบต่อ ประชาชนโดยตรง บางครั้งแม้กฎหมายจะมีสาระที่ดีแต่เมื่อนำไปบังคับใช้แล้ว เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างอยุติธรรมก็ทำให้ผู้ถูกบังคับขุ่นเคืองจนเกิดความรู้สึกไม่ ดีต่อกระบวนการทางกฎหมายทั้งระบบจนขาดความศรัทธาในกฎหมาย ใน สังคมไทยการบังคับใช้กฎหมายมีอุปสรรคนานัปการอาทิ ความล่าช้าและ ยุ่งยากของระบบราชการ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ การเมินเฉยและละเลยของเจ้าหน้าที่ การแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งกลุ่ม ธุรกิจและกลุ่มการเมือง การอยู่เหนือกฎหมายของผู้มีอิทธิพล ระบบอุปถัมภ์ที่ เกื้อหนุนกันจนเกินเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งสังคมเมืองที่อยู่แบบตัว ไครตัวมันไม่สนใจจะให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน





เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดธรรมาภิบาล จนนำไปสู่การไม่เคารพกฎหมายและกฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ในท้ายที่สุด

การขาดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การขาดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้อาจแยกได้เป็นสองส่วนคือ การขาดความเข้าใจของผู้ใช้กฎหมายและการขาดความเข้าใจของผู้ถูกบังคับตามกฎหมายการไม่เคารพกฎหมายน่าจะมีที่มาจาก การขาดความเข้าใจของผู้ถูกบังคับ เนื่องจากขาดการชี้แจงถึงเหตุผล และความจำเป็นที่อยู่เบื้องหลังกฎหมาย ทำให้บางครั้งเกิดความเข้าใจผิดหรือไม่พอใจต่อกฎหมาย ภาครัฐหรือผู้บังคับใช้กฎหมายนั่นเองที่จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความเข้าใจบ่อยครั้งที่เกิดการชุมนุมประท้วงหรือต่อต้าน แต่เมื่อภาครัฐหรือมีองค์กรอิสระเข้าไปไกล่เกลี่ยหรือพูดคุยจนเกิดความเข้าใจอันดี ประชาชนก็ยอมปฏิบัติตามผลของกฎหมาย

การมีส่วนร่วมในกฎหมายของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในตะวันตก ทำให้พลเมืองมีความรู้สึกหวงแหนและยึดมั่นเคารพในกฎหมาย ส่วนในประเทศไทยนับแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ยุคที่ประชาชนตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพและเคารพกฎหมายมากน่าจะเป็นช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลา และช่วงปี 2540 เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากประชาชนจำนวนมากได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องจนเกิดการเปลี่ยนแปลงและรู้สึกหวงแหนในสิ่งที่ได้ร่วมลงแรงแลกมา ยิ่งกฎหมายใดมีการทำประชาพิจารณ์หยั่งเสียงอย่างกว้างขวางก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจ และความรู้สึกร่วมกันของประชาชน แต่ในยุคเผด็จการซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง ประชาชนก็เกิดการต่อต้านและไม่ศรัทธาในกฎหมายของฝ่ายเผด็จการ





บทวิเคราะห์การเคารพกฎหมาย

ในบทนี้จะขอล่าวถึง การเคารพกฎหมายในเชิงเปรียบเทียบระหว่างการเคารพกฎหมายของพลเมืองในประเทศตะวันตกกับการเคารพกฎหมายของคนไทย ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงเหตุผลและสภาพความเป็นจริงในการเคารพกฎหมายของสังคมที่มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

การเคารพกฎหมายของประเทศตะวันตก

“รัฐสมัยใหม่” (Modern State) เริ่มก่อตั้งขึ้นภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พร้อมด้วยการสนับสนุนของชนชั้นกลาง ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของชนชั้นกลาง ให้เคารพสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของสามัญชน ระบบ “บริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่” และระบบราชการพลเรือน อันถือหลักปฏิบัติว่า เจ้าพนักงานของรัฐทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงถูกพัฒนาชนชั้นพ่อค้า ผลักดันให้เกิดระบบการบริหารและการปกครองสมัยใหม่ ในขณะที่เรียกร้องให้รัฐใช้กฎหมายคุ้มครองตน ชนชั้นกลางจึงต้องทำตนเป็นผู้เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายด้วย เพื่อก่อเกิดความมั่นคงแก่ชีวิต ร่างกายของทรัพย์สินของตน ธรรมเนียมการเคารพกฎหมายบ้านเมืองจึงค่อย ๆ หยั่งรากลงในอุปนิสัยของชนชั้นพ่อค้า ในรัฐสมัยใหม่และสังคมสมัยใหม่จึงถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายบ้านเมืองเป็นเรื่องใหญ่ พวกที่ถืออำนาจผลการของตนเป็นใหญ่จึงเป็นสิ่งที่สังคมสมัยใหม่จะยอมทนไม่ได้ ชนชั้นสามัญชน ชนชั้นปกครอง ต่างก็ต้องถือกฎหมายบ้านเมืองเป็นบรรทัดฐานแห่งความประพฤติ การยอมรับนับถือปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองเหล่านี้แหละที่เรียกกันว่า เป็นการปกครองที่ถือหลัก “นิติธรรม” หรือ “การปกครองที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่” ยกย่องนับถือการมีอภิสิทธิ์ การใช้กำลังโดยพลการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนค่าก็มีความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือเอกชนใด ๆ ทั้งสิ้น บ้านเมืองที่ปราศจากเจ้าพ่อ ไม่มีการให้อภิสิทธิ์และไม่มีการใช้กำลังบังคับโดยพลการ เป็น





“สังคมเมือง” หรือ “สังคมพลเรือน” (Civil Society) ตั้งอยู่บนรากฐานการเคารพในสิทธิและทรัพย์สินของเอกชน ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองต้องถอดถอนการใช้อำนาจ กลายเป็นหลัก “รัฐต้องมีอำนาจจำกัด”

การที่ประเทศในยุโรปได้พัฒนาระบบการศาล การตำรวจและระบบบริหารราชการแผ่นดินเช่นที่กล่าวนี้เป็นเพียงขั้นต้น เป็นเพียงระบอบการปกครองที่ยึดถือกฎหมาย ยังไม่ได้พัฒนาถึงขั้นประชาธิปไตยโดยอย่างสมบูรณ์ หากมองย้อนไปทางตะวันตกจะเห็นว่าหลังจากที่ชาวยุโรปและชาวอเมริกาได้มีความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมพลเรือน ที่ถือหลัก “กฎหมายเป็นใหญ่” ในระบบเรียกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การพาณิชย์และอุตสาหกรรมในยุโรปจึงเจริญขยายตัวอย่างรวดเร็วมากขึ้นเป็นหลายเท่าทวีคูณ ความมั่งคั่ง คนชั้นกลางอย่างมหาศาล จึงแปรสภาพเป็นชนชั้นอยู่ดีกินดี มีการศึกษาสูงขึ้น มีสถานะทางทรัพย์สินสมบัติ ทัดเทียมชนชั้นผู้ดีสมัยเก่า ชนชั้นกลางรุ่นใหม่จึงเริ่มเรียกร้องขอมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครอง การเรียกร้องนี้ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในระบบการปกครองในยุโรปและอเมริกาในสมัยใหม่ก่อนที่จะมีการปกครองเป็นประชาธิปไตย ต้องผ่านระยะปูพื้นฐานพัฒนาสร้างระบบบริหาร และระบบข้าราชการพลเรือน เมื่อปูพื้นฐานแล้วจึงก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ชนชั้นปกครองจะค่อย ๆ จำกัด อำนาจของตนเองให้น้อยลง ปล่อยให้ชนชั้นกลางมีส่วนร่วมมีเสียงในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินได้มากขึ้น ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงค่อย ๆ ออกงาม ในที่สุดประชาชนก็ได้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน รัฐมีการปกครองที่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้ ป้องกันสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของเอกชนโดยอำนาจของกฎหมายจึงจะเป็นไปได้ กลุ่มคนที่เรียกร้องให้บ้านเมืองใช้อำนาจกฎหมายให้ก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายด้วย การค้าจากระบบกฎหมายของบ้านเมือง กลุ่มเจ้าพ่อมิจฉาชีพอันนี้จะถูกกฎหมายกำราบ และปราบปรามอยู่ตลอดเวลา พวกสัมมาอาชีพถือเป็นฝ่ายสุจริต สังคมต้องอาศัย





พลังฝ่ายสุจริตของสังคมเป็นพลังสนับสนุนและเป็นเสียงส่วนใหญ่เป็นรากฐานให้เสมอ คนส่วนใหญ่ที่เป็นฝ่ายสุจริตที่เคารพต่อกฎหมายนี้จะมีความรู้สึกนึกคิดรวมเรียกว่า “มติมหาชน” ผู้แทนที่คนเหล่านี้เลือกเข้าไปนั่งในรัฐสภาแทนเขาก็มักมีความคิดเป็นที่สอดคล้องความคิดความรู้สึกของชุมชน¹³ ทำให้ธรรมเนียมการเคารพกฎหมายฝังรากอยู่ในจิตวิญญาณของทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ในส่วนของภาครัฐนั้นก็มีส่วนของประชาชนที่มีจิตสำนึกแห่งการเคารพกฎหมายเช่นกัน

การเคารพกฎหมายของคนไทย

สภาพสังคมที่สะท้อนถึงความเลื่อมทราบในการเคารพกฎหมายของคนไทยที่พบเห็นเป็นประจำ เช่น กลุ่มเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลใช้กำลังบังคับกันอย่างรุนแรง การอาศัยอำนาจของรัฐไปใช้เกินขอบเขตหรือโดยมิชอบ การจับกุมหรือลงโทษผู้บริสุทธิ์ รวมถึงสุจริตชนที่ไม่ต้องการข้องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและเมื่อมองในทางสังคม การขาดความเคารพกฎหมาย อาจจะไม่ใช่เป็นเพราะความแตกต่างระหว่างกฎหมายกับชนบประเพณีเท่านั้น อาจเป็นเพราะความแตกต่างระหว่างกฎหมายที่บัญญัติขึ้น กับกฎหมายที่ทางราชการนำมาบังคับใช้จริง ๆ ว่าเหตุใดประชาชนคนไทยจึงผิดหวัง วิกฤตการณ์ในความศรัทธาเชื่อกฎหมายยิ่ง จะเพิ่มความซับซ้อนยุ่งยาก โดยการที่ทางหน่วยงานราชการไม่เต็มใจรับคำตัดสินของศาลฎีกา ผู้ร้องทุกข์แต่ละคน ต้องนำคดีของตนขึ้นฟ้องร้องเพื่อให้ได้รับการแก้ไข จึงมักทำให้การพิพากษาตัดสินครั้งสุดท้ายล่าช้า จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหตุใดผู้ที่รู้สึกว่ตนถูกระทำอย่างผิด ๆ จึงไม่เต็มใจไปศาล ในการฟ้องร้องเรื่องความรับผิดชอบในผลผลิต เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมายไทย ไม่มีการบัญญัติให้ฝ่ายที่ทำผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดความคับข้องใจและการขาดความเคารพกฎหมาย

¹³ ปรีดี เกษมทรัพย์, ศ.ดร., ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2541, หน้า 30-38.





ผลที่ตามมาก็คือ เขาอาจจะหันไปใช้วิธีการลงโทษอย่างรุนแรงแก่บุคคลผู้กระทำผิดต่อเขาก็เป็นได้¹⁴ ซึ่งเป็นการทำลายความศรัทธาต่อกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งในหมู่ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และสังคมโดยรวม

ในทางทฤษฎีแล้วรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ กฎหมายและคำสั่งของฝ่ายบริหารต้องมาก่อน ในเรื่องกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นมักจะร่างขึ้นโดยคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ความสงบสุข และศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมจะต้องก่อให้เกิดความคับข้องใจอัดอั้นเป็นธรรมดา หากกฎหมายและชนบประเพณีเข้ากันไม่ได้ เจ้าหน้าที่ทางการก็มักจะเอนเอียงในทางทำเป็นไม่รู้ไม่เห็นเสีย ทำให้ประชาชนผิดหวังและขุ่นเคือง การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องและไม่สม่ำเสมอของเจ้าหน้าที่ ทำให้ประชาชนเกิดความคับข้องใจในกฎหมาย เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้คนไทยไม่เคารพกฎหมาย

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทความที่น่าเสนอไปข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ที่ใดมีความแตกต่างระหว่างกฎหมายกับชนบประเพณี ก็อาจคาดการณ์ได้ว่าที่นั่นจะมีการไม่เชื่อฟังกฎหมาย ขาดความเคารพกฎหมายด้วย นอกจากนั้นการบังคับใช้กฎหมายที่มักปรากฏว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจของอำนาจรัฐก็ย่อมทำให้ประชาชนคิดขุ่นเคืองและมีผลให้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมากขึ้น และเกิดการทุจริตชั่วร้ายร้ายบงหลวงตามมาเนื่องจากมีการเลือกใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่สม่ำเสมอ รัฐจึงควรทำให้กฎหมายและชนบประเพณีมีความสอดคล้องต้องกัน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับจริยธรรม

¹⁴ วิลเลียม เจ คลอสเนอร์, ชัดติยา กรรณสูต แปล, สะท้อนวัฒนธรรมไทย, กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหนังสือ กรมวิชาการ, 2537-2539, หน้า 231-235.





และการขจัดอคติทางการเมือง สังคม และทางวัฒนธรรมด้วย พร้อมทั้งการที่ศาลจะตีความกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่เสียใหม่โดยพิจารณาถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสำคัญ ดังคำสุภาษิตที่ว่า “ชนบธรรมนิยมประเพณีเป็นผู้แปลกฎหมายที่ดีที่สุด”

เห็นได้ชัดว่ารัฐอาจมีการปรับกฎหมายและธรรมเนียมประเพณีให้เหมาะสมสอดคล้องกันได้ หากการประพุดิตามธรรมเนียมประเพณีเปลี่ยนแปลงไปเป็นเข้ากันกับกฎหมายที่มีอยู่ รัฐจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งรัฐประกาศใช้ บางกรณีจะต้องให้ประชาชนนิยมชมชอบว่า การปฏิบัติตามความต้องการของกฎหมายดังที่ระบุไว้ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและแก่สาธารณชนอย่างแน่นอน ในทำนองเดียวกัน ควรต้องให้ประชาชนรู้สึกสำนึกถึงเหตุผลทั้งทางสังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพและทางด้านความปลอดภัยของปวงชน จนถึงเหตุผลทางวิชาการที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายเสริมไปด้วย

ด้านฝ่ายตุลาการ แม้จะต้องวินิจฉัยคดีตามหลักกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้น แต่ก็อาจพิจารณาการศึกษา บรรยายภาคแวดล้อมในชีวิตของเขา ประกอบกันไปด้วย เพื่อที่จะตัดสินใจคดีความ และลงโทษได้อย่างยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ควรใช้วิธีผ่อนผันเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเคารพกฎหมายต่อไปในภายหน้า จะเป็นการช่วยให้ชาวบ้านคลายความขุ่นเคือง พร้อมยอมรับความจำเป็นตามกฎหมาย เมื่อเขามีความรู้ความเข้าใจ กระบวนการทางกฎหมายมากขึ้น

