

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมาย

จัดทำโดย นายพิศล พิรุณ

รหัส ๒๔๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมาย

จัดทำโดย นายพิศล พิรุณ

รหัส ๒๔๐๑๕๖

หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

ถ้าจะแปลคำว่า “หลักนิติธรรม” ตามตัวอักษรว่า “ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย” การบังคับใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) คงเปรียบได้กับกระจกเงาที่ส่องสะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของหลักนิติธรรมนั่นเอง ความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องแสดงให้เห็นประสิทธิผลของหลักนิติธรรมได้เป็นอย่างดี กรณีประเทศไทยเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการบังคับใช้กฎหมายในเมืองไทย ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ เราแม้จะมีบทบัญญัติเรื่องหลักนิติธรรม อยู่ในรัฐธรรมนูญ มากน้อยเพียงใด สังคมไทยก็ยังคงไม่รู้สึกรังเกียจได้ว่าประเทศไทยมีหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดในการปกครองอย่างแท้จริง การจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเมืองไทยเข้มแข็งขึ้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ยังมีหนทางอีกมากมายที่จะพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ขึ้นได้ บทความนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขบางประการไว้ให้เป็นข้อคิดซึ่งหากประสบผลสำเร็จ เราก็คงกล่าวได้อย่างภาคภูมิใจว่าเมืองไทย มีหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดในการปกครองประเทศเหมือนอย่างเช่นอารยะประเทศ

Abstract

If literally interpret the word “Rule of Law” as equality before the law, law enforcement could be then perceived as a mirror to reflect its existence. Proficiency of law enforcement represents effectiveness of the Rule of Law. Undoubtedly, law enforcement in Thailand is rather dissatisfactory, therefore whether or not Rule of Law is stipulated in the Charter, it could not be acknowledged that Thailand has actually administered by the Rule of Law. Strengthening law enforcement in Thailand is not so infeasible. There still are ways, which offered in this paper, to improve it. If we achieve by making it more efficiently, Thai people can proudly assert that Rule of LAW is also prevailed in Thailand as in other civilized countries.

หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมาย

“Rule of Law and Law enforcement”

บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นอุดมการณ์ของการอยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมาย ที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”¹ ในขณะที่ “กฎหมาย” เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานความประพฤติของมนุษย์ในสังคมที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลร้าย ซึ่งทั้งสองสิ่งดังกล่าวทุกสังคมยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องดำรงไว้เพื่อความสงบสุขของคนในสังคม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าสังคมนั้น ๆ มีการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด ถ้าการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพก็พอเป็นหลักประกันได้ว่าสังคมนั้นน่าจะอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบและมีความสุข ความรู้สึ กว่าได้รับความเป็นธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกันของคนในสังคม ก็จะค่อย ๆ เติบโตขึ้น คนในสังคมก็จะเคารพและศรัทธาในกฎหมายของบ้านเมือง ยิ่งคนเคารพกฎหมายมากเพียงใด หลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่นำมาสู่การปฏิบัติก็ยิ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นเพียงนั้น

สภาพการบังคับใช้กฎหมายของไทย

ถ้ามีคำถามให้คนชั้นกลางที่พอได้รับการศึกษาในเมืองไทยตอบว่าท่านมีความรู้สึกต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายในประเทศไทยอย่างไร คำตอบที่ได้เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์น่าจะเป็นว่า การบังคับใช้กฎหมายของเมืองไทยยัง “ไม่มีประสิทธิภาพ” หรือ “ไม่น่าพึงพอใจ ” อันแสดงให้เห็นว่าคนไทยรับรู้หรือคุ้นเคยกับการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพมาช้านานจนเกือบจะมองว่าการอยู่ร่วมกันอย่างไม่ต้องคำนึงถึงกฎระเบียบมากนักนั้น

¹ ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา, ธิดาพร พิศลยบุตร โต้ะวิเศษกุล: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน้า

เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันไปแล้ว เช่น ทางเท้าที่มีไว้สำหรับคนเดินในกรุงเทพฯ ก็สามารติดตั้งแผงขายอาหารหรือขายสินค้าได้ รถจักรยานยนต์หรือแม้กระทั่งรถยนต์ที่ติดไฟแดงอยู่สี่แยก หากด้านที่ก่าลังไฟเขียวไม่มีรถแล่นผ่าน รถที่ติดไฟแดงก็สามารถขับฝ่าไฟแดงไปต่อหน้าเจ้าพนักงานตำรวจที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ป้อมตำรวจตรงสี่แยกนั้นได้ หรือที่เดินทำเลดี ๆ ในเขตหวงห้ามริมชายเขาหรือชายทะเล ถ้าผู้ใดมีเงินและต้องการอยากจะได้จริง ๆ ก็มีวิธีการหาซื้อมาจนได้

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความหย่อนประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

1. การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเทศไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการฮั้วประมูลเพื่อให้ตนมีสิทธิดีกว่าผู้อื่นหรือการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการกระทำความผิดของตน การเรียกรับหรือยอมรับสินบนที่มีผู้เสนอให้เพื่อแลกกับการกระทำความผิดของตนในกรณีที่สองนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญของความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายในปี านเรา เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจจราจรไม่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจราจรเพราะเห็นแก่สินบนที่ผู้กระทำความผิดมอบให้ การบังคับใช้กฎหมายจราจรก็จะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจเก็บส่วยจากแม่ค้าที่วางแผงขายของบนทางเท้า กฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามเทศบัญญัติก็ย่อมไม่มีความหมาย

2. ความหย่อนยานของการบังคับบัญชา

การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ ในประเทศไทยมีให้เห็นทั้งในระดับสูง เช่น ระดับบ่อนการพนันใหญ่ ๆ ในกรุงเทพมหานครที่ยังสามารถเปิดบริการได้ และระดับต่ำอย่างการจ่ายค่าคิวรถจักรยานยนต์รับจ้างตามตรอก ซอย ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นระดับสูงหรือระดับต่ำ ถ้าผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปสั่งห้ามเด็ดขาดไม่ให้มีการรับสินบน ผู้ปฏิบัติการระดับล่างคงไม่อาจฝ่าฝืนได้ แต่ประเทศไทยเราดูเหมือนการส่งส่วยที่ผู้ปฏิบัติการระดับล่างเป็นผู้รับมักจะไปถึงมือผู้บังคับบัญชาระดับสูงเกือบทุกกรณี เพราะคงไม่มีผู้บังคับบัญชาคนใดนั่งดูถูกน้องรับสินบนโดยตนเองไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใดได้ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงเป็นตัวก่อให้เกิดการไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยตรง

3. การขาดวินัยของคนในชาติ

สองปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่พิจารณาจากฝ่ายผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนปัจจัยที่จะกล่าวต่อไปเป็นปัจจัยที่เกิดจากผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเอง เหตุที่การบังคับใช้กฎหมายในเมืองไทยไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัด ประชาชนก็มีส่วนอย่างมาก เพราะถ้าประชาชนส่วนใหญ่เคารพกฎหมาย ไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม แล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมให้คนปฏิบัติตามกฎหมายก็คงไม่ต้องไล่จับไล่ปรับกันมากมายเหมือนอย่างปัจจุบัน การฝ่าฝืนกฎหมายจรรยาบรรณส่วนตัวอย่างที่เราเห็นได้ชัดที่สุด เมื่อหลายคนฝ่าฝืนได้ คนอื่นก็เอาอย่างบ้าง ในที่สุดการฝ่าฝืนก็กลายเป็นเรื่องปกติทั่วไป แต่การปฏิบัติตามกฎหมายกลายเป็นข้อยกเว้นซึ่งสังคมไทยมีแนวความคิดทำนองนี้ค่อนข้างมาก ผลลัพธ์ก็คือการฝ่าฝืนกฎหมายกลายเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาของสังคมไป อันส่งผลให้ตัวบทกฎหมายที่ออกมาไม่ได้ช่วยจัดระเบียบสังคมให้ดีขึ้นตามความมุ่งหมายเท่าที่ควร

4. การอบรมศึกษา

ปัจจัยข้อนี้เป็นเหตุต่อเนื่องของการขาดวินัยข้อที่ 3 เพราะวินัยของคนในชาติย่อมสั่งสมมาจากพฤติกรรมและการเรียนรู้ตั้งแต่วัยเด็กของคนในสังคมนั้น หากเด็กได้รับการเรียนรู้อบรมมาในทิศทางใด เมื่อเติบโตใหญ่ขึ้นมา ก็จะมีแนวความคิดหรือทัศนคติไปในทางนั้น เช่น ถ้า ในวัยเด็กได้รับการสั่งสอนอบรมให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมด้วยการช่วยเหลือและไม่ให้มีการเปิดน้ำ เปิดไฟทิ้งไว้ โดยใช่เหตุในโรงเรียน พอโตเป็นผู้ใหญ่ขึ้นมาเด็กนั้นก็จะมีจิตสำนึกหวงแหน และช่วยกันรักษาทรัพยากรของชาติไปโดยไม่รู้ตัว ความคิดที่จะเอาทรัพย์สินสมบัติของชาติ เช่น ที่ดินสวย ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติไปทำเป็นรีสอร์ทก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ประเทศไทยเรา การปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนมีความคิดต่อส่วนรวมในลักษณะนี้น้อยมาก ส่วนใหญ่มักจะสั่งสอนอบรมให้บุตรหลานของตนเป็นผู้ชนะเหนือผู้อื่นเสียมากกว่า ซึ่งการอบรมเช่นนั้นเป็นการสอนให้เด็กเห็นแก่ตัวโดยปริยาย ครั้นเด็กเหล่านั้นเติบโตขึ้นมาทุกคนก็จะเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงคนรอบข้างหรือประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลให้คนในชาติมีลักษณะนิสัยคิดแต่ตนเป็นใหญ่ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หากคนได้รับประโยชน์แล้ว แม้จะผิดระเบียบบ้างก็ไม่เป็นไร จนทำให้เกิดคำพูดติดตลกว่า “ระเบียบมีไว้ฝ่าฝืน” ซึ่งเป็นอันตรายอย่างมากเพราะเมื่อแนวความคิดส่วนใหญ่ของคนในชาติเป็นแบบนี้แล้ว ก็ยากที่จะเห็นการบังคับใช้กฎหมายในบ้านเราเป็นไปอย่างมีมาตรฐานได้

ผลกระทบต่อการขาดประสิทธิภาพ

ตัวอย่างข้างบนเป็นเพียงส่วนน้อยของการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในเมืองไทยเท่านั้น ยังมีข้อเท็จจริงทำนองนี้อีกมากมายที่คนไทยรู้สึกจนเกือบจะชินถึงความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายของบ้านเมืองเรา ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ส่งผลต่อการพัฒนาคนและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทำให้คนไทยค่อย ๆ สัมผัสแนวคิดที่ว่า การฝ่าฝืนกฎระเบียบของบ้านเมืองหรือของสังคมนั้นไม่ใช่สิ่งเลวร้าย การไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบบ้างต่างหากที่บางครั้งถูกมองว่าเป็นความคิดที่ไม่ค่อยฉลาด หรือไม่รู้จักปรับตัวเข้ากับสังคม ทำนองเข้าเมืองตาหลิ่ว ไม่รู้จักหลิ่วตาตาม ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลให้บุคคลิกโดยรวมของคน ไทยกลายเป็นคนที่ชอบคิดอะไรแบบซิกแซ็ก โดยพยายาม หาทางหลีกเลี่ยงกฎระเบียบเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองอยู่เสมอ วิธีการหรือช่องทางใดที่เป็นมาตรฐานซึ่งคนในสังคมพัฒนาเขาไม่คิดปฏิบัติกัน แต่คนไทยมักจะทำ เช่น การพิจารณาเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือในหน่วยงานเอก ชนที่มีกฎเกณฑ์เป็นหลักทั่วไปทำให้พิจารณาจากความรู้ความสามารถของคนเป็นสำคัญ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควรเป็นการเฉพาะรายซึ่งเป็นข้อยกเว้น ปรากฏว่าข้าราชการหรือพนักงานที่มีความรู้ความสามารถอยู่ในมาตรฐานทั่วไปมักจะไม่ได้รับการพิจารณา แต่ลูกน้องที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรเป็นกรณีพิเศษซึ่งเป็นบทยกเว้นมักจะได้รับการพิจารณาอยู่เสมอ

เมื่อแนวความคิดหรือมาตรฐานการคิดของคนในสังคมส่วนใหญ่เป็นเช่นนี้ ก็ยากที่ประเทศชาติจะพัฒนาไปสู่ระบบที่เป็นมาตรฐานได้ หลักนิธิธรรมซึ่งเป็นอุดมคติของการปกครองที่มุ่งหวังให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมดำเนินไปอย่างมีความสุขก็คงบรรลุเป้าหมายได้ยาก การบัญญัติหลักนิธิธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแทบจะไม่ส่งผลในทางปฏิบัติเลย

ผู้เขียนเชื่อว่าคนในระดับบนของสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร นักวิชาการ หรือนักธุรกิจต่าง ทราบดีว่าความหย่อนยานของการบังคับใช้กฎหมายในเมืองไทยนั้นเป็นปัญหาที่ถ่วงความเจริญของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งหากนำเรื่องดังกล่าวมาเป็นหัวข้อในวงเสวนา ทุกคนคงยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง แต่หากตั้งคำถามต่อไปว่า แล้วเราจะพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายในบ้านเราให้ดีขึ้นได้อย่างไร ทุกคนคงนั่งคิดอยู่นานว่าคำตอบควร จะเป็นอย่างไร บางคนอาจจะถึงขั้นสรุปว่าอย่าไปคิดมันเลย ปล่อยให้มันเป็น “แบบไทย ๆ” ดิกว่า ซึ่งปัจจุบันเชื่อว่ามีคนคิดเช่นนี้จำนวนมาก เมื่อปัญหาโดยยากต่อการปรับปรุง หรือไม่คิดจะปรับปรุงก็โยนไปสู่บทสรุปว่า มันเป็นปัญหาแบบไทย ๆ และปล่อยให้มันเป็นไปตามแบบ “ไทย ๆ” ดิกว่า

ต่อปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนไม่อยากจะให้คิดเช่นนั้น เนื่องจากเห็นว่า ทุกปัญหามีทางแก้ไขได้ ปัญหาใดสิ่งรากลึกยาวนาน ก็ต้องใช้เวลานานในการแก้ไขและต้องแก้ด้วยความสามารถ ขึ้นอยู่กับว่าผู้แก้ไขมีความตั้งใจที่จะแก้ไขจริงหรือไม่ ถ้ามีความตั้งใจจริงที่จะแก้ไขก็มีปัญหาต่อไปว่าใครจะเป็นผู้นำในการแก้ไข ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างเป็นข้อคิดให้เกิดกำลังใจไว้ 2 กรณี คือ กรณีของประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง

ทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่มีคนเชื้อสายจีนอยู่เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่เหตุใดปัจจุบันคนสิงคโปร์จึงพูดภาษาอังกฤษกันทั้งประเทศ แม้บางคนจะพูดภาษาจีนซึ่งเป็นภาษาบรรพบุรุษได้ แต่ภาษาราชการที่ใช้กันก็เป็นภาษาอังกฤษ เด็กนักเรียนเรียนภาษาอังกฤษตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย เขาเริ่มใช้ภาษาอังกฤษตั้งแต่เมื่อไร ใครเป็นคนแนะนำให้ใช้ และใช้อย่างไรจึงประสบความสำเร็จ ทำให้คนที่เคยพูดภาษาจีนเปลี่ยนมาเป็นพูดภาษาอังกฤษกันทั้งประเทศ

กรณีของฮ่องกง ดินแดนแห่ง “หนึ่งประเทศสองระบบ ” ปัจจุบันหลังจากอังกฤษส่งมอบเกาะฮ่องกงคืนให้ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเพราะครบสัญญาเช่าแล้ว ฮ่องกงก็ยังคงระบอบการเมืองการปกครองในรูปแบบเดิมที่อังกฤษใช้มาประมาณ 200 ปี อยู่ โดยไม่นำระบอบคอมมิวนิสต์ของประเทศแม่มาใช้ คำถามมีว่าทำไมคนจีนในเกาะฮ่องกงจึงมีความคิดทางการเมืองต่างจากคนจีนแผ่นดินใหญ่ คำตอบง่าย ๆ ก็คือ เพราะอังกฤษเป็นผู้ปกครองฮ่องกงมาถึง 200 ปี แต่มีข้อนำชวนคิดว่า จริง ๆ แล้วคนหรือแนวความคิดของคนในสังคมใดสังคมหนึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่มีปัญหาว่าใครเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ผู้ปกครองเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงหรือคนในสังคมคิดเปลี่ยนแปลงกันเอง คำตอบน่าจะเป็นผู้ปกครองเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมากกว่า เพราะทั้งกรณีการเปลี่ยนมาใช้ภาษาอังกฤษของคนสิงคโปร์และการมีระบบการปกครองแบบอังกฤษของคนฮ่องกง คงเป็นไปได้หรือเป็นไปได้ยากมากที่คนจีนในสิงคโปร์จะคิดพูดภาษาอังกฤษกันทั้งประเทศด้วยตนเอง หรือคนจีนในฮ่องกงจะมีแนวคิดแบบอังกฤษโดยไม่มีผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย

จากข้อคิดของทั้งสองประเทศดังกล่าว เมื่อคิดถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้กฎหมายในบ้านเราแล้ว นามองโลกในแง่ดีว่าเราก็มีสิทธิปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้กฎหมายในบ้านเราได้โดยไม่ปล่อยให้ปัญหา “แบบไทย ๆ” อีกต่อไปเพราะคนจีนในสิงคโปร์หรือในฮ่องกงคงไม่มีผู้ใดคิดทำนองคนไทยว่าปล่อยให้ปัญหา “แบบจีน ๆ”

แนวทางในการแก้ปัญหา

จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองประเทศศึกษาดังกล่าว น่าจะสรุปแนวคิดในการแก้ปัญหาได้ดังนี้

1. เริ่มที่ผู้นำ

ผู้นำของประเทศหรือผู้กำหนดนโยบายของรัฐต้องเป็นผู้เริ่มก่อน มิใช่ปล่อยให้คนในสังคมคิดกันเอง เช่น หากจะให้คนกรุงเทพมหานครเคารพกฎจราจร ไม่แอบขับรถฝ่าไฟแดง ในขณะที่ทุกคนยังรอสัญญาณไฟเขียวอยู่ ตำรวจจราจรที่ประจำป้อมยามซึ่งเห็นการกระทำผิดซึ่งหน้าก็ต้องจับบุคคลที่ฝ่าฝืนนั้นมาลงโทษตามสภาพความผิดอย่างเคร่งครัดในทันทีทันใดก่อน เพื่อให้คนที่รออยู่สี่แยกและผู้กระทำผิดนั้นเองได้เห็นเลยว่า การฝ่าฝืน กฎเกณฑ์ของสังคมนั้นไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ต้องได้รับโทษ และเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำอีกต่อไป เมื่อทุกครั้งที่เราฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ต้องถูกจับปรับเหมือนกันทุกคน ประชาชนก็จะรู้สึกว่าคุณคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน คนที่คิดจะฝ่าฝืนอีกก็จะค่อย ๆ ลดลง ในที่สุดกลายเป็นบรรทัดฐานที่ดีของสังคมต่อไป ไม่มีใครคิดขับรถฝ่าไฟแดงในลักษณะเช่นนี้อีก ในแง่ของตำรวจผู้จับก็ไม่ยากที่จะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดได้ เพราะมีสายงานการบังคับบัญชาอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะกำหนดนโยบายให้ลูกน้องปฏิบัติตามได้ หาก ผู้ปฏิบัติรายใดไม่สนองนโยบายก็พิจารณาลงโทษไปตามระเบียบของทางราชการ รายใดปฏิบัติดีปฏิบัติชอบก็ควรได้รับรางวัล สำหรับตัวผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้กำหนดนโยบายก็ไม่ควรอ้างว่าทำไม่ได้เพราะมีบุคคลอื่นอยู่เหนือนโยบายเป็นข้อแก้ตัว หากมีผู้ใดแสดงตนอยู่เหนือกฎหมายจริงก็ประกาศให้สังคมรับรู้เลย สังคมจะช่วยประณาม

2. การรณรงค์ (campaign) สำหรับผู้ตาม

คงจำกันได้ว่าที่มีการรณรงค์หลายอย่างในประเทศไทยที่ใช้ได้ผลมาแล้วในอดีต เช่น การรณรงค์วางแผนครอบครัวด้วยคำว่า “ลูกมากจะยากจน” การรณรงค์การไม่สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ จนปัจจุบันไม่มีใครสูบบุหรี่ในรถโดยสารปรับอากาศ ร้านอาหารหรืออาคารที่เปิดเครื่องปรับอากาศอีกต่อไป ดังนั้นการปรับเปลี่ยนทัศนคติของการบังคับใช้กฎหมายก็น่าจะใช้วิธีการรณรงค์เป็นตัวนำได้ สื่อต่าง ๆ ที่เป็นที่นิยมมีอยู่มากมาย ถ้าต้องการให้สังคมเปลี่ยนค่านิยมไปทางใดก็สา มารถกระทำผ่านสื่อต่าง ๆ นั้นได้ โดยเฉพาะสื่อ โทรทัศน์และวิทยุ เมื่อคนบริโภคนสื่อที่แสดงถึงสิ่งที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เช่น ต้องไม่จอดรถในที่ห้ามจอด หรือต้องหยุดรถตรงทางม้าลายเมื่อมีคนข้ามถนน ไปนานวันเข้าจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ทุกคนก็จะปฏิบัติตามสิ่งที่สื่อนำเสนอไปโดยไม่รู้ตัว แล้วสิ่งนั้นก็จะกลายเป็นค่านิยมหรือบรรทัดฐานของสังคมที่ดีต่อไป

มีข้อนำสังเกตสำหรับการรณรงค์ว่า การรณรงค์ในเชิงบวกนั้นควรพิจารณานำมาใช้เป็นวิธีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้มากกว่าการรณรงค์ในเชิงลบ เช่น การรณรงค์ไม่ให้คนบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติก็ควรจะเน้นว่าอุทยานแห่งชาติให้ความชุ่มชื้นแก่คนที่เข้าไปเที่ยวหรือสัตว์ป่าที่อาศัยในเขตป่าสงวนนั้นอย่างไร หากมีคนไปตัดไม้ทำลายป่าหรือรบกวนสัตว์ป่าจะส่งผลให้มีความสุขเพิ่มขึ้นที่เราจะได้รับจากป่าหรือสัตว์ป่านั้นลดน้อยถอยลงอย่างไร เมื่อคนได้รับรู้ถึงประโยชน์และความสำคัญของป่าไม้และสัตว์ป่าแล้ว ความรักและห่วงใยในป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของชาติก็จะเกิดขึ้นกลายเป็นจิตสำนึกของคนในชาติไปโดยปริยายตัว ต่างจากการนำเสนอแต่ข่าวที่มีแต่การตัดไม้ทำลายป่า การเข้าไปสร้างรีสอร์ตในเขตป่าหรือการล่าสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งล้วนแต่เป็นการกระทำผิดกฎหมายและเป็นการเสนอข่าวในเชิงลบ การที่คนรับรู้ข่าวในเชิงลบนี้มาก ๆ อาจมีผลให้เกิดความรู้สึกว่าการกระทำผิดกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาก็ได้ ในที่สุดเมื่อเห็นว่าคนอื่นทำได้ ตนเองก็คิดจะทำบ้างโดยคิดเข้าข้างตัวเองว่า คนที่ทำอยู่ก่อนยังไม่เห็นได้รับโทษเลย ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้เป็นความคิดที่ผิดอย่างมาก เพราะคนที่ลักทรัพย์แต่ยังไม่ถูกจับดำเนินคดี ไม่ได้หมายความว่ากระทำนั้นเป็นการกระทำที่ถูก ฉะนั้น การนำเสนอข่าวสารเพื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์จึงน่าจะเป็นผลดี ต่อสังคมในระยะยาวและควรทำมากกว่าการมุ่งเสนอแต่ข่าวในเชิงลบ

3. การให้การศึกษาแก่เยาวชน

เมื่อรณรงค์ปรับเปลี่ยนแนวความคิดและพฤติกรรมของผู้ใหญ่แล้ว ก็ต้องให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนไปด้วยพร้อม ๆ กัน เพราะการปรับเปลี่ยนค่านิยมของสังคมเพื่อให้นักเคารพกฎหมายหรือ ให้อีกคนในสังคมมีระเบียบวินัยนั้นต้องกระทำกันในระยะยาวซึ่งหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะยั่งยืนมั่นคงก็ต้องเริ่มปรับเปลี่ยนกันตั้งแต่เด็ก โดยอบรมสั่งสอนให้เด็กเคารพในกฎระเบียบเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายใน โรงเรียนหรือภายในสังคมนรอบตัวของเด็กไปก่อน เช่น ให้เด็กรู้ว่าการมาโรงเรียนสายเป็นสิ่งที่ผิดมาก หรือการไม่บอกความจริงแก่พ่อแม่เป็นสิ่งที่ผิดและไม่ควรทำอย่างยิ่ง เมื่อเด็กส่วนใหญ่ตระหนักถึงความผิดหรือความไม่เหมาะสมไม่ควรของการมาสายหรือการโกหกแล้ว พอเติบโตเป็นผู้ใหญ่เด็กเหล่านั้นก็จะรู้จักเคารพต่อกฎหมายหรือเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคมไปเอง เมื่อรัฐออกกฎหมายใดมาบังคับใช้ คนก็จะเคารพกฎหมาย ไม่กล้าที่จะฝ่าฝืน ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นกระจุกเงาต้องให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายได้เป็นอย่างดี

นอกจากอบรมให้เด็กเกรงกลัวต่อการกระทำผิดแล้ว ควรจะอบรมให้เด็กรู้จักรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและรู้จักเคารพในสิทธิของบุคคลอื่นด้วย เพราะการไม่เคารพกฎหมายใน

บ้านเมืองเรา ส่วนหนึ่งมาจากการไม่รู้สิทธิทางแพ่งในทรัพย์สินส่วนรวม แทนที่จะช่วยกันรักษาทรัพย์สินส่วนรวมเพื่อเก็บไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันนาน ๆ กลับหาทางยึดถือครอบครองเอาทรัพย์สินส่วนรวมนั้นมาใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวคน เช่น หาทางจับจองที่หลวงแล้วทำเป็นรีสอร์ทหรือให้ผู้อื่นเช่าทางทำหน้าบ้านเพื่อวางแผงขายสินค้า ซึ่งสองตัวอย่างดังที่ยกมานี้มีให้เห็นกันดาษดื่นในสังคมไทย เหตุผลที่น่าจะมาจากคนไทยไม่ได้ถูกสั่งสอนอบรมให้รักเคารพในทรัพย์สินส่วนตัวหรือเคารพสิทธิของผู้อื่นนั่นเอง นอกจากจะไม่เคารพแล้วยังหาทางดึงเอาผลประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวอีก ทางแก้มีไว้สำหรับคนเดินที่เจ้าของบ้านต้องไม่วางสิ่งใดเกาะกะให้เป็นที่รบกวนสิทธิแก่ผู้สัญจรไปมา แต่ปรากฏว่านอกจากจะให้แสงลอยมาตั้งเกาะกะแล้ว เจ้าของบ้านยังเรียกเก็บเงินค่าเช่าที่จากคนที่นำแผงลอยมาตั้งอีก ซึ่งเท่ากับเป็นการกระทำที่ไม่ชอบถึงสองต่อ คือรบกวนสิทธิของผู้อื่นแล้วยังแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบอีก

4. การบำรุงความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปคือหากจะพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รัฐต้องให้เงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเพียงพอ พอที่เขาจะมีภูมิคุ้มกันต่อการให้สินบนของผู้กระทำความผิดได้

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า เมื่อมีการให้สินบนโดยผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ยอมหวั่นไหวเป็นธรรมดาความคิดว่า ควรจะรับสินบนหรือไม่รับขึ้นอยู่กับมโนธรรมของผู้รับในขณะนั้นว่าอำนาจฝ่ายกุศลหรืออกุศล อย่างไรจะมีอำนาจเหนือกว่ากัน ถ้าความคิดฝ่ายกุศลมีเหนือกว่าก็ปฏิเสธไม่รับแล้วปฏิบัติการไปตามตัวบทกฎหมาย แต่ถ้าฝ่ายอกุศลมีมากกว่า ความคิดที่จะรับสินบนก็เกิดขึ้นและเมื่อรับแล้วก็ไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายปล่อยให้คนผิดลอยนวลไป

จุดเปลี่ยนที่สำคัญว่าจะรับหรือไม่รับ นอกจากคุณธรรมและศักดิ์ศรีของผู้นั้นจะเป็นตัวชี้วัดแล้ว ความจำเป็นทางเศรษฐกิจก็มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับ ถ้าผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายผู้ใดมีความจำเป็นทางด้านการเงินอย่างมากในขณะที่ต้องตัดสินใจ ต่อให้ผู้นั้นมีคุณธรรมสูงส่งเพียงใด ความหวั่นไหวที่จะรับสินบนที่มีผู้เสนอให้ย่อมเกิดขึ้นเป็นธรรมดา เหมือนกับความผิดฐานลักทรัพย์ก็เกิดจากการกระทำของผู้ที่ไม่มีอะไรจะกินอย่างมากมาย

ดังนั้นเพื่อขจัดความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยทางการเงินออกให้เหลือแต่คุณธรรมหรือมโนธรรมแท้ ๆ ของผู้นั้น รัฐก็ควรจะให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเพียงพอ ไม่ให้เดือดร้อนจนใช้เป็นข้ออ้างได้ว่าเงินเดือนน้อยจึงต้องรับสินบน จริงอยู่เงินไม่ใช่เป็น

ตัวว่าจะไม่รับสินบน คนมีเงินก็รับสินบนได้ แต่อย่างไรก็ตาม คนมีเงินน้อยก็เสี่ยงที่จะรับสินบนมากกว่า ดังนั้นหากรัฐมีเงินพอและจัดสรรค่าตอบแทนให้อยู่ในมาตรฐานที่เพียงพอ โอกาสที่คนจะไม่เสี่ยงรับสินบนก็น่าจะมีมากกว่า ส่วนคนมีเงินแล้วแต่ยังรับสินบนอยู่ก็สามารถใช้วิธีการลงโทษเป็นตัวควบคุมได้ โดยหากผู้ใดถูกจับได้ว่าทุจริตคอร์รัปชันก็ใช้วิธีลงโทษอย่างเด็ดขาดและรุนแรง เพราะถือว่ารัฐได้จัดสรรเงินเดือนให้ในระดับที่พอมีพอกินแล้ว เมื่อมีการลงโทษอย่างเคร่งครัดแล้วต่อไปคนที่คิดจะทุจริตคอร์รัปชันก็จะมีน้อยลง การเสนอให้สินบนและการรับสินบนย่อมไม่มีผู้ใดคิดทำ เพราะจะต้องได้รับโทษรุนแรง เมื่อผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ยอมรับสินบนเสียแล้ว กฎหมายก็ย่อมเป็นกฎหมาย ใครทำผิดก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันทุกคน บ้านเมืองก็อยู่กันอย่างมีความสุขและมีระเบียบ

มีข้อสังเกตสั้น ๆ สำหรับเงินเดือนหรือเงินค่าตอบแทนว่า รัฐต้องสูญเสียเงินจากการทุจริตคอร์รัปชันไปมากมาย ไม่ว่าจะการหลีกเลี่ยงภาษีด้วยการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐหรือ การไม่จับปรับตามกฎหมายเพราะเจ้าพนักงานตำรวจรับสินบน เงินดังกล่าวเหล่านี้หากนำมา ปั้นเงินเดือนหรือค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่สุจริตแล้วน่าจะเพียงพอและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะรัฐจะได้ไม่สูญเสียงบประมาณที่พึงได้ ในขณะที่เดียวกันก็เสริมสร้างหลักนิติธรรมของประเทศให้เป็นที่ยอมรับประจักษ์แก่ชาวโลกด้วย

บทสรุป

ดังที่ได้นำเสนอมาในตอนต้น ผู้เขียนมีความคิดในแง่บวกว่าการบังคับใช้กฎหมายของไทยที่ทุกคนยอมรับว่าหย่อนยานไม่มีประสิทธิภาพนั้น สามารถแก้ไขพัฒนาได้ แต่ต้องใช้เวลาและความตั้งใจจริงของกลุ่มผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายของประเทศว่ามีความจริงใจที่จะแก้ไขเพียงใด เมื่อผู้นำเริ่มกระบวนการแก้ไขแล้ว ประชาชนก็จะเป็นผู้ตามเอง เพราะประชาชนเป็นส่วนประกอบของสังคม คงคาดหวังให้คนในสังคมที่มีความแตกต่างกันในหลายมิติลุกขึ้นมาสร้างระเบียบวินัยพร้อมกันจนเป็นค่านิยมของประเทศไปได้ รัฐจะต้องเป็นผู้นำก่อน เมื่อวันหนึ่งที่คนในรัฐรู้สึกว่สิ่งทีรัฐวางกรอบให้ เดินหรือปฏิบัติเป็นเรื่องปกติที่ทุกคนต้องเดินตามหรือปฏิบัติตามแล้ว สิ่งนั้นก็กลายเป็นบรรทัดฐานของสังคมสืบไป และเมื่อการบังคับใช้กฎหมายซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานของสังคมส่วนหนึ่งได้พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น โดยทุกคนได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

กันแล้ว วันนั้นก็คงจะกล่าวได้ว่า สังคมไทยมีหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดในการปกครองประเทศ
อย่างแท้จริง มิใช่มีหลักนิติธรรมแต่เพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น
