

สภาวะสูญญากาศของการบังคับใช้กฎหมายในยุคเปลี่ยนผ่านทางการเมือง*

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย**

หลังเหตุการณ์วันที่ 10 เมษายน เป็นต้นมา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศอย่างชัดเจนถึงหลักการที่ว่า “จะต้องบังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด” กับการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดง นอกจากนี้ ยังมีการเน้นย้ำอยู่เสมอว่า ทุกอย่างต้องกระทำไปตาม “หลักนิติรัฐ” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของอดีตนายกฯ อย่างคุณชวน หลีกภัย และบุคคลอื่นๆ ของรัฐบาล

ฟังแล้วราวกับว่า สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้ว่า ท้ายที่สุดหากยึดหลักการข้างต้นแล้วจะนำพาประเทศชาติไปสู่ความสงบสุขได้ !!

แต่สำหรับผู้เขียนแล้ว ภายหลังจากการพิจารณาถึงการปฏิบัติการของภาครัฐกลับเห็นว่าเป็นการประกาศหลักการด้วยความไม่เข้าใจที่ดีพอว่าอะไรคือ “หลักนิติรัฐโดยแท้จริง” และอะไรคือภาวะการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษในช่วง “เปลี่ยนผ่านทางการเมือง” อันนำไปสู่ความรุนแรงในขณะนี้

เมื่อปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) อันส่งผลให้สังคมมีความเปราะบางทางด้านความรู้สึกทางการเมืองเป็นอย่างมาก เราจะพบเห็นตัวละครหลักที่เป็นมวลชนอย่างน้อย 2 กลุ่มคือ 1.กลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลเดิมซึ่งผู้นำตัวจริงของเขายังคงมีบทบาทในทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อกลุ่มมวลชน และ 2.กลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้เกิดความสับสนเสี่ยงของการปะทะกันระหว่างทั้งสองกลุ่ม ซึ่งการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดกับกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลเดิม จึงต้องคำนึงถึง “ลักษณะพิเศษ” ข้างต้นเป็นอย่างมาก และต้องเพิ่มความระมัดระวังเป็นพิเศษ

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลของนายกฯ อภิสิทธิ์ ยังมีได้ให้ความสำคัญและระมัดระวังถึงสภาวะทางการเมืองที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะคำพูดที่ว่า

* บทความนี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยภายหลังจากที่ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกแล้วในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

“จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” เพราะหากเข้าใจถึงสภาพข้อเท็จจริงของสังคมที่มีลักษณะของการขัดแย้งกันในทางความคิดและความแตกต่างของการสนับสนุนกลุ่มก้อนทางการเมือง ภาครัฐย่อมรู้ว่า การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอาจไม่สามารถนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคม หากแต่อาจเป็นปัจจัยในการเร่งให้เกิดความตึงเครียดและความรุนแรงในทางการเมืองได้ ยังไม่รวมถึงคำถามที่ว่า จะไปบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด กับใคร และทำอย่างไร

รัฐบาลต้องทำความเข้าใจเสียใหม่ว่า ไม่ใช่ว่ามีกฎหมายให้อำนาจแล้วจะทำอะไรก็ได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพ หรือระมัดระวังอะไรเป็นพิเศษ ในช่วงเวลาที่มีความเปราะบางมาก เช่นนี้ รัฐบาลไม่อาจที่จะอ้างตัวตามกฎหมายอย่างเดียว แต่พึงต้องตระหนักถึง “หลักนิติรัฐแท้” และรับรู้ถึงการบังคับใช้มันในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่มีความแตกต่างจากหลักการในช่วงเวลาปกติ

ในช่วงเวลาปกติ อารมณ์ความรู้สึก การสนับสนุน การแบ่งออกอย่างชัดเจนของผู้สนับสนุนทางการเมืองอาจไม่รุนแรงและชัดเจนมากนัก ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงมีปัญหาน้อยกว่าช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ความรู้สึกของประชาชนที่แบ่งแยกออกเป็นหลายฝักหลายฝ่าย

ฉะนั้น ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง “การบังคับใช้กฎหมาย” จึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับในภาวะปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว หากปรากฏว่า การบังคับใช้กฎหมายสะท้อนถึงการ “ไม่มีความเป็นธรรมเพียงพอในสายตาของประชาชนผู้ถูกบังคับใช้” ประชาชนก็จะเกิดการต่อต้านกฎหมายที่ประกาศใช้โดยรัฐทันทีอันส่งผลให้เกิด “สภาวะสูญญากาศของการบังคับใช้กฎหมาย” อย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วสมัยการประกาศใช้ พรก.ฉุกเฉินฯ กับกลุ่มคนเสื้อเหลืองโดยอดีตนายกฯ สมัคร สุนทรเวช

เพราะนิยามของความเป็นธรรม (Justice) ในบริบทนี้คือ ความเท่าเทียมกันทางด้านสิทธิเสรีภาพ (Equal Rights and Liberties) ประการหนึ่งและความเท่าเทียมกันทางโอกาส (Equal Opportunities) อาทิ โอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ฯลฯ อีกประการหนึ่ง

จากประเด็นข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจในคำว่า “กฎหมาย” แตกต่างกันออกไประหว่างฝ่ายผู้ใช้กฎหมายและฝ่ายผู้ถูกบังคับใช้ เนื่องจาก ฝ่ายรัฐมองกฎหมายเพียงใน

แก่ “รูปแบบ” เท่านั้นในขณะที่ประชาชนไม่ได้มองแค่นั้น หากแต่มองลึกเข้าไปใน “เนื้อหา” ของมันด้วยว่า สามารถนำมาซึ่งความเป็นธรรมให้พวกเขาได้หรือไม่ อย่างไร

ทั้งหมดนี้หากพินิจพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐมองกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือในการใช้เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน (Rule by Law) อันถือเป็นเพียงหลัก “นิติรัฐเทียม” แต่ประชาชนผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้กลับมองลึกเข้าไปทำความเข้าใจนอกเหนือไปจากตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในเบื้องหน้าของกฎหมาย ได้มีการคำนึงถึง “หลักกฎหมายที่สถิตย์อยู่ในกฎหมายที่ใช้ปกครองประเทศ” อันถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐแท้” (Rule of Law)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่ได้จะบอกว่า รัฐไม่ควรบังคับใช้กฎหมายกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่สังคมไทยโกลาหลเพิ่มขึ้น เพราะมีฉันทานแล้วประเทศจะกลายสภาพเป็นอนาธิปไตย และส่งผลให้เกิดภาวะรัฐล้มเหลว (Failed State) ได้ แต่รัฐพึงต้อง “เข้าใจหลักกฎหมายมิใช่เพียงแค่รู้จักตัวกฎหมาย” และพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมายกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น บางกรณีหากบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว อาจเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความรุนแรงได้ กรณีดังกล่าวรัฐก็ไม่พึงที่จะกระทำ เป็นต้น

อีกประเด็นหนึ่งคือ การทำความเข้าใจและยอมรับใน “ความเป็นพลวัตรของการเมือง” ที่เกิดขึ้นอย่างเสมออันเป็นปกติวิสัย ซึ่งอาจารย์เกษียร เตชะพีระ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เคยอธิบายสภาพสังคมการเมืองไทยในขณะนี้ว่า เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านอำนาจ (Power Shift) ครั้งที่ 3 แต่ปรากฏว่า ชนชั้นนำ ชนชั้นกลางระดับสูงและระดับกลาง บางส่วนพยายามที่จะปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงข้างต้น กลุ่มคนเหล่านี้พยายามที่จะ “ฝืนธรรมชาติของปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้” โดยไม่ยอมที่จะปรับตัวเองกับการเปลี่ยนแปลง

กรณีจึงนำไปสู่การพยายามที่จะ “ใช้ตัวบทกฎหมาย” หรือ “หลักนิติรัฐในเชิงรูปแบบ” (นิติรัฐเทียม) เพื่อหยุดยั้งปรากฏการณ์ดังกล่าวในการรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของตนเองจนนำไปสู่การต่อต้านของประชาชนและความรุนแรงต่างๆ ที่ผ่านมามาทั้งหมด ซึ่งในยุคเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเช่นนี้ บางครั้งการยึดหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายเชิงรูปแบบ” คงไม่เพียงพอและถูกต้องนัก หากแต่พึงต้องคำนึงถึง “ความชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหา” อันมีเนื้อความที่ลึกซึ้งเกินกว่าความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้อำนาจอรัฐตามที่รัฐบาลรู้และเข้าใจ

รัฐจำต้องเข้าใจด้วยว่า การอ้างตัวบทกฎหมายในการให้อำนาจรัฐกระทำการใดๆ นั้น ไม่เพียงพอ รัฐต้องคำนึงและปฏิบัติตาม “หลักกฎหมายทั่วไป” เช่น หลักความเสมอภาคในการใช้บังคับกฎหมายกับบุคคลทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ที่แม้ไม่ปรากฏในรูปแบบลายลักษณ์อักษรแต่ก็มีบทบาทในการควบคุมการกระทำของรัฐด้วย เพราะหากรัฐไม่เข้าใจและไม่ยึดหลักการนี้แล้ว คงมีอาจกล่าวได้ว่า รัฐนั้นกระทำตามหลักนิติรัฐโดยแท้จริง หากแต่เป็นเพียงแค่การปกครองโดยตัวบทกฎหมายเท่านั้น (Rule by Law not of Law) อันแสดงถึงความแข็งกระด้างของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่เน้นเพียงแค่มิติทางด้านอำนาจรัฐ และถือเป็นปัญหาหนึ่งของนักกฎหมายกระแสหลักของประเทศไทย

เพราะท้ายที่สุดแล้วก็จะนำมาซึ่งความชอบด้วยกฎหมายในแง่รูปแบบที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมมากกว่าจะเป็นการนำมาซึ่งความยุติธรรมที่แท้จริง (Legality not Justice) ยิ่งรัฐบาลของประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐโดยแท้จริง (Limited Government) อันเป็นหลักการที่เข้ามาประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากปัญหาว่าด้วยความเป็นธรรมที่รับรู้โดยประชาชนอันเป็นการแตกต่างกับภาครัฐใน “แง่ของตัวบทกฎหมาย” และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐแล้ว อีกประเด็นที่ทำให้ประชาชนปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายและนำไปสู่สถานะสูญญากาศทางกฎหมายได้ก็คือ “แง่ของตัวสถาบัน” (Institution) ที่ประกาศและบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หากจะกล่าวถึงปรากฏการณ์ของการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ประชาชนนั้นมีการพิจารณาถึง “รัฐบาล” ด้วยว่ามีความชอบธรรมในสายตาของพวกเขาหรือไม่ โดยจะพิจารณาถึงในแง่ที่มาของการเข้ามาถือครองอำนาจ นโยบายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน การบังคับใช้กฎหมายที่อาจจะส่งผลต่อการใช้สิทธิเสรีภาพและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทางสังคม ทางเศรษฐกิจของประชาชน ฯลฯ

เมื่อเขาเห็นว่าไม่ชอบธรรม เพราะรู้สึกว่าเขาเองถูกล่วงละเมิดเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญโดยรัฐบาล จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยอมรับสภาพบังคับของกฎหมายที่ถูกประกาศใช้โดยองค์กรที่เขาเห็นว่าไม่ชอบธรรมนั่นเอง นั่นจึงเป็นที่มาของการปฏิเสธการประกาศและบังคับใช้ พรบ.ความมั่นคงฯ และพรก.ฉุกเฉินฯ ของผู้ชุมนุมทางการเมือง

เมื่อความเปราะบางเป็นพิษของช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สัมพันธ์อย่างยิ่งยวดกับ
 หลักนิติรัฐและการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีนัยที่ผิดแผกแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับช่วงเวลาปกติ
 การบังคับใช้กฎหมายบนฐานคิดที่ถูกต้อง และใช้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์การเมืองที่
 คุุเดือดเลือดพล่าน จึงสำคัญยิ่ง การที่รัฐบาลพยายามพูดว่า คำนี้ถึงความสันติ ก็ต้องหลีกเลี่ยง
 วิธีการสร้างความเกลียดชังและความแตกแยกในสังคมในทุกรูปโดยเฉพาะวิธีการเลือกใช้
 กฎหมายแบบใดๆ เป็นเครื่องมือ เพราะมีฉะนั้นแล้ว ประเทศชาติคงต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่
 เลวร้าย รุนแรง และนำไปสู่การนองเลือดในท้ายที่สุด