

# ความสัมพันธ์ระหว่างการร่างกฎหมาย การตีความ และการบังคับใช้กฎหมาย Relationship Between Legal Drafting, Interpretation and Enforcement

พรรณรัตน์ โสธรประภากร<sup>1</sup>  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี  
ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี 22000, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: tuk3399@hotmail.com

Phannarat Sothonpraphakorn<sup>2</sup>  
Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University  
Thachang, Mueang, Chantaburi 22000, Thailand  
Email: tuk3399@hotmail.com

Received: January 15, 2019; Revised: March 28, 2019; Accepted: April 22, 2019

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ว่ามีความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรมและความสงบสุขของสังคมอย่างไร เพื่อให้ทราบว่าผู้มีอำนาจในการตีความที่แท้จริง คือ ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ร่างกฎหมาย คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานต่าง ๆ โดยจัดทำกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่มีได้เป็นผู้ตีความและบังคับใช้กฎหมาย โดยเป็นแต่เพียงผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้กับผู้มีอำนาจนำไปตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจทำการตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต หลักนิติธรรม หลักการได้สัดส่วน เป็นต้น แต่ก็ยังปรากฏว่ามีผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายได้ตีความแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ โดยขาดหลักกฎหมาย ขาดความรับผิดชอบและขาดอำนาจหน้าที่ ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดและเกิดความแตกแยก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางการเมือง ดังนั้นการร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีหลักกฎหมายมาประกอบสนับสนุนอย่างชัดเจน เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชน เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขต่อไป

**คำสำคัญ:** การร่างกฎหมาย; การตีความกฎหมาย; การบังคับใช้กฎหมาย

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

<sup>2</sup> Assistant Professor, Lecturer.

## Abstract

This article aims to study the relationship between legal drafting, interpretation and enforcement. The main purpose is to find out how these three steps are related to justice system and public peacefulness, and to prove that persons authorized to interpret laws are the only one group of de facto legal enforcers.

The studies show that legal drafters are the Office of the Council of State and many other agencies. The drafts are then submitted for consideration and approval of the National Assembly. The laws are not interpreted or enforced by the Office of the Council of State and other agencies whose works are actually to designate different rules to be subsequently interpreted and enforced by other authorized persons or agencies. The legal interpretation along with the enforcement are supposed to uphold the will of respective laws as well as designated rules. As a result, when authorized persons are interpreting and enforcing laws, legal principles should be used as a tool to ensure accurate interpretation and efficient enforcement of laws. For example, Principle of Legality, Bona Fide, Rule of Law, Proportionality, etc. Unfortunately, there are many cases of unauthorized persons expressing their personal opinion without any legal principles. Their unauthorized and irresponsible opinions have made news headlines in various media causing widespread public misunderstanding and deteriorating social divisiveness. Especially, the legal interpretation is related to the exercise of political power. Therefore, the legal drafting, interpretation and enforcement should be based on explicit legal principles so as to ensure the justice and accountability of the whole process, to promote public acceptance of legal interpretation and enforcement, and finally to guarantee happy coexistence in the society.

**Keywords:** Legal Drafting; Legal Interpretation; Legal Enforcement

### 1. บทนำ

เริ่มตั้งแต่เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติกฎหมายมีเจตนารมณ์เปลี่ยนแปลงไปจากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนมาเป็นบัญญัติกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน เพราะระบอบประชาธิปไตยอำนาจเป็นของประชาชนใช้โดยประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชนเอง และหากประเทศใดยังสอนกฎหมายว่ากฎหมายบัญญัติมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชน ประเทศเหล่านั้นจะพัฒนาประเทศให้เป็นระบอบประชาธิปไตยด้วยความยากลำบาก เนื่องจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะใช้อำนาจไปบังคับใช้กับประชาชน แทนที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน เป็นผลทำให้เกิดการทุจริตประพฤติดิบจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ประชาชนขาดสิทธิเสรีภาพและไม่ได้รับความยุติธรรมจากการใช้อำนาจ ถูกกดขี่และเอาเปรียบ จากแนวคิดที่ว่ากฎหมายบัญญัติมาใช้กับประชาชนและ

ระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวดังกล่าวจะต้องมีอยู่ในตัวผู้ร่างกฎหมาย หากผู้ร่างกฎหมายขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตลอดจนการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายก็จะต้องอยู่บนพื้นฐานการรักษาสีทึบเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนด้วย

การร่างกฎหมาย การตีความ การบังคับใช้กฎหมายเป็นคนละส่วนกันแต่มีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายได้ร่างกฎหมายและกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ แต่ผู้ร่างกฎหมายมิใช่เป็นผู้ตีความ ดังนั้นผู้ตีความจะต้องตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผู้ร่างกำหนดไว้ หากตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง การนำกฎหมายไปบังคับใช้ก็จะไม่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ การบังคับใช้กฎหมายจะบรรลุผลจะต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น และจะต้องตีความให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ดังกล่าว เมื่อผู้บังคับใช้กฎหมายนำกฎหมายไปบังคับใช้จะต้องบังคับใช้ให้ตรงกับการตีความและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการตีความไม่ใช่การบังคับใช้กฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมาย คือ การที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนำอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ไปใช้ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย เพื่อบรรลุหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>3</sup>

## 2. การร่างกฎหมาย

เนื่องมาจากระบอบประชาธิปไตยยึดหลัก “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย”<sup>4</sup> ด้วยเช่นกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 อำนาจตามแนวความคิดของมองเตสกีเออร์ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำยินยอมของรัฐสภา”<sup>5</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้แต่โดยดังนี้

- 1) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอของศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>6</sup>

ส่วนร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและจะเสนอได้แต่โดยดังนี้

- 1) คณะรัฐมนตรี
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

<sup>3</sup> Russell, *Legislative Drafting and Forms* (London: Butterworths, 1938), 88.

<sup>4</sup> Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 3, Royal Gazette Krisdika Version vol. 134 Section 40 n (April 6, 2017): 3. [In Thai]

<sup>5</sup> Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 81, Royal Gazette Krisdika Version vol. 134 Section 40 n (April 6, 2017): 21. [In Thai]

<sup>6</sup> Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 131, Royal Gazette Krisdika Version vol. 134 Section 40 n (April 6, 2017): 37. [In Thai]

3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกรณีพระราชบัญญัติที่ได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>7</sup>

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา ผู้มีอำนาจเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจึงเป็นผู้ร่างกฎหมาย ส่วนผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมายจะมีหน่วยงานใดเป็นผู้ร่างกฎหมายให้จะต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายและให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง มีอำนาจหน้าที่เสนอให้ความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายด้วย ส่วนหน่วยงานทางปกครองอื่น เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะมีหน่วยงานร่างกฎหมายเพื่อเสนอตามขั้นตอนมาให้รัฐสภาพิจารณา จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎแต่อย่างใดก็ตาม ขั้นตอนสุดท้ายรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

กฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาจะนำมาเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน เช่น กฎหมายที่มีโทษทางอาญาบัญญัติมาลงโทษกับผู้ละเมิดกฎหมายที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนและผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ ศาล จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายกับผู้ใดตามที่กระทำผิดกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องมีความเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีหลักเกณฑ์ แต่ที่สอนกฎหมายกันอยู่ทุกวันนี้ ส่วนใหญ่สอนว่าศาลมีคำพิพากษาฎีกาว่าอย่างไร แต่มิได้อธิบายหรือแยกแยะให้เห็นว่าศาลใช้หลักเกณฑ์อะไรบ้างในการตัดสิน และเพื่อเป็นการรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องเรียนหลักกฎหมายอาญา หลักกฎหมายเอกชน หรือหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายนำหลักกฎหมายไปใช้ได้ถูกต้อง จะเป็นการรักษาความถูกต้อง ความยุติธรรมให้กับประชาชน

กฎหมายอาญา ต้องมีการบัญญัติการกระทำความผิดและโทษในการกระทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดแจ้งปราศจากความคลุมเครือ และกฎหมายอาญาจะให้ผลย้อนหลังแก่ผู้กระทำมิได้ แต่ย้อนหลังเพื่อเป็นคุณได้ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ”<sup>8</sup>

กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนไม่มีโทษทางอาญา แต่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อให้เกิดความถูกต้อง ความยุติธรรม ให้กับประชาชนที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนก็จะเสียสิทธิของตนเอง

<sup>7</sup> Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 133, Royal Gazette Krisdika Version vol. 134 Section 40 n (April 6, 2017): 38. [In Thai]

<sup>8</sup> Pridi Kasemsap, “Interpretation of Criminal Law,” *Law Journal, Thammasat University* 4, no. 4 (December 1984): 40. [In Thai]

กฎหมายมหาชน เป็นเรื่องของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้อำนาจปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติและตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุหน้าที่ ซึ่งหน้าที่ของรัฐและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบ ประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติผู้ใช้อำนาจบางส่วนบังคับใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย จึง เป็นการนำกฎหมายไปบังคับใช้กับประชาชน ซึ่งเป็นการเข้าใจผิดและไม่เป็นการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ ระบอบประชาธิปไตย

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมา “ผู้ร่างกฎหมาย” “ผู้พิจารณากฎหมาย” ซึ่งเป็นผู้ทำงานร่วมกัน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี นอกจากนั้นจะต้องรู้ปัญหาและสาเหตุของ ปัญหาที่จะนำกฎหมายไปใช้แก้ปัญหา ซึ่งปัญหาและสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหานั้น<sup>9</sup> ควรจะต้องมีการศึกษา ไม่ควร ที่จะคิดเองโดยขาดการศึกษาอย่างถูกต้อง เพราะปัญหาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ต่างจะต้องใช้ กฎหมายในการแก้ไขทั้งสิ้น และหากไม่ศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาอย่างถูกต้อง การร่างกฎหมายหรือการ บัญญัติกฎหมายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหาจะไม่บรรลุผลหรือบรรลุผลไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ตลอดจนการใช้ถ้อยคำสำนวนจะต้องรัดกุมเข้าใจง่ายชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายจะต้องบอก เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับด้วย ซึ่งโดยทั่วไปเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเขียนไว้ที่หมายเหตุท้ายกฎหมาย แต่ละฉบับ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและผู้บัญญัติกฎหมาย<sup>10</sup>

การร่างกฎหมายไม่สามารถร่างให้ครอบคลุมได้ทุกอย่างกรณี จะต้องอาศัยการตีความให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผู้ร่างและผู้บัญญัติมีความประสงค์ว่าอย่างไร ดังนั้นผู้ร่างและผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้อง เขียนเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนด้วย เนื่องจากเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้วผู้ร่างและผู้บัญญัติกฎหมาย จะมีใช้ ผู้ตีความกฎหมาย<sup>11</sup>

ผู้ตีความกฎหมาย คือ ผู้ที่นำกฎหมายไปใช้ ได้แก่ ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติ ของกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ในชื่อใดก็ตาม สามารถแยกเนื้อหาของกฎหมายออกได้เป็น 4 ประการ คือ 1) อำนาจ 2) ผู้ใช้อำนาจ 3) หลักเกณฑ์ และ 4) หน้าที่ ดังนั้นผู้มีอำนาจตีความกฎหมาย คือ ผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ คือ เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ เพราะอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้มี แต่อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจปกครองด้วย ซึ่งผู้ที่มีอำนาจตาม กฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการตีความกฎหมายก่อนที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ ดังนั้นหากผู้มีอำนาจตาม กฎหมายตีความไม่ถูกต้องย่อมนำบทบัญญัติของกฎหมายไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง ผลเสียหายจะกระทบกับประชาชน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การตีความกฎหมายจึงต้องมีหลักเกณฑ์

<sup>9</sup> Act Rules for the Preparation of Draft Laws and Assessments of Achievement of Law B.E. 2562, Article 15 (1), Royal Gazette vol. 136 Section 72 ก (May 31, 2017): 6. [In Thai]

<sup>10</sup> Phannarat Sothonpraphakorn, *The Thai Legal History* (Bangkok: Octoberprint Press, 2018), 7. [In Thai]

<sup>11</sup> Edgar S.G.G., *Craies on Statute Law*, 6<sup>th</sup> ed. (London: Sweet & Maxwell, 1963), 10.

### 3. การตีความกฎหมาย

เนื่องจากการร่างกฎหมายออกมาใช้นั้น ไม่สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์ชัดเจนได้ทั้งหมด ซึ่งบางส่วนจะต้องอาศัยการตีความกฎหมาย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้ตีความกฎหมาย ใครเป็นผู้มีอำนาจตีความกฎหมาย หากดูจากบทบัญญัติของกฎหมายจะพบว่า ผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมาย คือ ผู้ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ผู้อื่นไม่มีอำนาจ ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้ว ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจ จะมีอำนาจได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และผู้ตีความกฎหมายยังหมายถึงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการนำกฎหมายไปบังคับใช้จะต้องผ่านการตีความกฎหมายก่อน เพื่อที่จะนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ระดับใดต่างมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสิ้น ทั้งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ทางปกครองเพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้จะต้องผ่านกระบวนการตีความกฎหมายด้วยกันทั้งนั้น จึงจะใช้อำนาจให้บรรลุหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง แต่เจ้าหน้าที่ต่างปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคยชินจนไม่รู้ว่าตนได้ตีความกฎหมายเรียบร้อยแล้ว จึงนำกฎหมายมาปฏิบัติให้บรรลุหน้าที่และหากเกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความ ศาลจะเป็นผู้ตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย<sup>12</sup> เช่น ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 109 (11) ว่า การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกับคำเฉพาะที่มาก่อนหมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะส่วนคำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้นโดยจะต้องมีความหมาย คำว่า “พนักงาน” หรือ “ลูกจ้างของหน่วยงาน” ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่า หมายถึงบุคคลใดบ้างได้อย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดได้บ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไปจึงต้องตีความโดยให้ความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2543 โดยประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มาทำหน้าที่ตีความกฎหมายทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและเข้าใจผิด เพราะในเรื่องเดียวกันตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตราเดียวกันฝ่ายหนึ่งตีความไปอย่างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งตีความไปอีกอย่างหนึ่ง จะเห็นได้บ่อยครั้งตามสื่อโทรทัศน์เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง หรือออกมาให้ความเห็นทางกฎหมาย แต่ละฝ่ายจะจัดหาบุคคลที่มีชื่อเสียงทางวิชาการ ทั้งอาจารย์มหาวิทยาลัย อดีตผู้พิพากษาหรืออดีตตุลาการ หรือผู้มีชื่อเสียงอื่น ๆ ได้มาแสดงความคิดเห็นในการตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง เพียงแต่จะเอาชนะหรือเอาใจเพื่อสนับสนุนฝ่ายตน ผลคือทำให้เกิดความแตกแยกทางสังคม อีกทั้งทำให้ประชาชนผู้ไม่เข้าใจเกิดความเกลียดชังศาล หากศาลตัดสินไม่เป็นไปตามที่ฝ่ายตนได้ตีความ

<sup>12</sup> Pakon Ninpraphan, “Neutrality in the Interpretation of Laws,” *Kritsadikasan* 9, no. 3 (February-March 2014): 19.

การตีความกฎหมายในบทบัญญัติเดียวกัน จะตีความให้เหมือนกันหรือให้แตกต่างกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้ตีความและความไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่หรือไม่สำนึกถึงประโยชน์ของส่วนรวม ผู้ตีความกฎหมายโดยไม่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นผู้ทำลายความสงบสุขและความยุติธรรม ดังนั้นการตีความกฎหมายควรเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และสุดท้ายการตีความกฎหมายจะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลใดศาลหนึ่ง

การตีความกฎหมายจะต้องวิเคราะห์ตามตัวอักษรของกฎหมายที่บัญญัติไว้ประการหนึ่ง และวิเคราะห์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกประการหนึ่งควบคู่กันไป ส่วนจะตีความแบบแคบแบบกว้างเป็นเพียงคำอธิบายของนักวิชาการ แต่อย่างไรก็ตาม การตีความของผู้ที่มีอำนาจจะต้องอาศัยหลักกฎหมายเป็นสำคัญ

หลักกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริต หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความเป็นธรรม ฯลฯ หากการตีความขาดหลักกฎหมายที่ถูกต้องชัดเจนในแต่ละกรณี ผู้มีอำนาจตีความกฎหมายสามารถจะตีความกฎหมายไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนหรือพวก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรม ดังนั้นหลักกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือในการตีความกฎหมายและเมื่อกล่าวถึงการตีความส่วนใหญ่แล้วจะเน้นไปที่การตีความกฎหมายอาญา การตีความกฎหมายแพ่ง แต่ตามความเป็นจริงแล้วการตีความในการใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จำนวนมากและทั่วไป แต่มีได้กล่าวถึงกันมากนัก การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ทุกหน่วยงานทางปกครองนั้นเป็นกระบวนการที่ผ่านการตีความกฎหมายมาแล้วทั้งสิ้น เนื่องจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งต้องผ่านกระบวนการตีความมาแล้ว

หลักกฎหมายที่ใช้ในการตีความได้มาอย่างไร ได้มาจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ กฎหมายบัญญัติไว้ว่าอย่างไร มีเจตนารมณ์อย่างไร ผู้ตีความกฎหมายจะต้องตีความให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ต้องตีความกฎหมายด้วยความสุจริต ไม่มีเจตนารมณ์บิดเบือนกลับแกล้ง หลักความสุจริตจึงเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญมีขอบเขตกว้างขวาง จะต้องเป็นหลักกฎหมายอื่นมาสนับสนุนเพื่อให้เห็นว่าสุจริตจริง หลักความเป็นธรรม หลักความยุติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน ก็เป็นหลักกฎหมายที่สามารถนำมาสนับสนุนการตีความกฎหมาย หลักประโยชน์สาธารณะก็เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญเพราะกฎหมายทุกฉบับถูกบัญญัติออกมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นหลักกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการตีความกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและยุติธรรมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เป็นเหตุผลที่สนับสนุนให้การตีความกฎหมายถูกต้อง เป็นที่ยอมรับของประชาชน<sup>13</sup> สิ่งทีหลีกเลี่ยงและไม่ควรทำ คือการตีความกฎหมายโดยไม่มีอำนาจหน้าที่หรือตีความกฎหมายเพื่อเอาชนะกันอย่างซึ่งไร้ความรับผิดชอบ จะเป็นหนทางนำไปสู่ความแตกแยกของประชาชนและเป็นการทำร้ายกระบวนการยุติธรรมและศาลด้วย

#### 4. การบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย คือ การที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย นำอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไปใช้ตามหลักเกณฑ์ การใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ แต่ก่อนที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ควรจะต้องทำความเข้าใจกับเนื้อหาของกฎหมาย ว่าเนื้อหาของกฎหมายบัญญัติเรื่องอะไรบ้างเนื้อหาของกฎหมาย

<sup>13</sup> Kraphot Atsawinwicht, “The Rule of Law and Public Service of the State,” *Journal of the Constitutional Court* 19, no. 55 (January-April 2017): 8. [In Thai]

ประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ใช้อำนาจและหลักเกณฑ์ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญาจะบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำความผิด หลักเกณฑ์ในการลงโทษ เช่น บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย<sup>14</sup> ในประมวลกฎหมายแพ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องต่าง ๆ ที่ไม่มีโทษทางอาญา ซึ่งจะเป็นเรื่องทรัพย์สิน เรื่องมรดก เรื่องหนี้ และเรื่องอื่น ๆ เช่น การกู้เงินเกินเกินกว่า 2,000 บาทขึ้นไป จะต้องทำเป็นหนังสือไว้เป็นหลักฐาน<sup>15</sup> แต่ประชาชนจะไม่ทำหนังสือสัญญาคุ้มกันนั้นกฎหมายก็ได้กำหนดโทษไว้ แต่ผู้ให้คุ้มกันจะขาดหลักฐาน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ให้กระทำเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประชาชนก็จะเสียสิทธิของตนเอง ส่วนผู้ใช้อำนาจทางปกครองหรือผู้ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมอื่นก็ตาม จะตีความและนำกฎหมายไปบังคับใช้จะต้องมีหลักเกณฑ์และแสดงเหตุผลไว้อย่างชัดเจน<sup>16</sup> ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏการบังคับใช้กฎหมายของไทยอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การใช้อำนาจปกครองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ โดยให้เหตุผลเพียงว่า “เพื่อความเหมาะสม” หรือ “เพื่อประโยชน์ทางราชการ” หรือการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งผู้ใช้อำนาจจะต้องแสดงเหตุผลและหลักกฎหมายให้ชัดเจนปราศจากข้อสงสัย เพื่อให้เกิดความสุจริตและเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง ป้องกันการทุจริตและความแตกแยกในสังคมได้อีกประการหนึ่งด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากจะบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้ว ยังบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจไว้ด้วย รัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องอำนาจไว้

## 5. องค์ประกอบของกฎหมาย

เมื่อแยกองค์ประกอบของกฎหมายออกเป็นส่วน ๆ จะประกอบไปด้วยดังนี้

### 5.1 กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์

บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับไม่ว่ากฎหมายฉบับนั้นจะอยู่ในชื่อของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด จะบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ไว้ การนำกฎหมายไปบังคับใช้หรือนำกฎหมายไปปฏิบัติจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจะเป็นหลักเกณฑ์ให้กระทำและห้ามกระทำ เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการได้มาของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือเรียกว่า “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” หรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ส่วนในประมวลกฎหมายแพ่ง จะเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการกระทำเพื่อรักษาประโยชน์ของตนเอง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธี

<sup>14</sup> Act to Use the Criminal Code B.E. 2499, Article 2, Royal Gazette vol. 73 Section 95 Special Edition (November 15, 1956): 8. [In Thai]

<sup>15</sup> Act to Use the Provisions of vol. 1 of the Civil and Commercial Code of Reconciliation B.E. 2535, Article 653, Royal Gazette vol. 109 Section 42 (November 15, 1956): 108. [In Thai]

<sup>16</sup> David Ingram, *Law: Key Concepts in Philosophy* (U.S.A.: Continuum, 2007), 33.



พิจารณาความอาญา หรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ต่างจาก บัญญัติหลักเกณฑ์ในแต่ละเรื่องไว้ทั้งสิ้น<sup>17</sup> เช่น หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบอำนาจ เป็นต้น

## 5.2 กฎหมายบัญญัติหน้าที่

กฎหมายนอกจากจะบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้ว ยังบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ เช่น รัฐธรรมนูญ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่ของศาล ส่วนกฎหมายอื่นจะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ ก็จะไม่มียอำนาจหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเกิดขึ้นได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติและเมื่อกฎหมาย บัญญัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ จึงต้องบัญญัติอำนาจไว้ด้วย หากมีหน้าที่โดยปราศจากอำนาจ หรือมีอำนาจแต่ไม่มีหน้าที่ ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้คู่กันเสมอ เช่น หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน สร้างสะพาน หรือจะให้ให้มีสาธารณูปโภคอื่น ๆ ฯลฯ กฎหมายเพียงแต่บัญญัติหน้าที่ไว้ แต่การที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้บรรลุผลถึงหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาจจะต้องใช้อำนาจในการออกกฎ หรือออก คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อให้สำเร็จในหน้าที่ ที่กฎหมายบัญญัติหน้าที่ไว้<sup>18</sup>

## 5.3 กฎหมายบัญญัติผู้ใช้อำนาจ

เมื่อกฎหมายบัญญัติหน้าที่ไว้ กฎหมายจะบัญญัติไว้ด้วยว่าผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับ นั้น หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจ จะขาดผู้รับผิดชอบ หน้าที่ที่บัญญัติไว้จะไม่บรรลุผล เนื่องจาก จะต้องต้องมีผู้ใช้อำนาจอย่างต่อเนื่องในระบบราชการในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจตามกฎหมายด้วย<sup>19</sup> ด้วยเหตุผลนี้กฎหมายจึงต้องบัญญัติเกี่ยวกับ “การรักษาราชการ” และ “การปฏิบัติ ราชการแทน” แก่ผู้มีอำนาจเพื่อให้การบริหารราชการและการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไร ก็ตาม การมอบอำนาจให้ผู้อื่นรักษาราชการหรือปฏิบัติราชการแทน จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องใด กระทำได้เรื่องใดกระทำไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน

## 5.4 กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัตินั้นจะต้องเป็นไปตามหลัก เกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติหรือเรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้ อำนาจ นอกจากจะบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับที่บัญญัติให้อำนาจแล้ว ยังอาจจะมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น

<sup>17</sup> Kijbodi Kongbenjapuch, *Principles of Public Law* (Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018), 92. [In Thai]

<sup>18</sup> *Ibid.*, 276.

<sup>19</sup> Act for Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures B.E. 2542, Article 9 (1), Royal Gazette vol. 116 Section 49 ก (October 10, 1999): 108. [In Thai]

หรือบัญญัติอยู่ในกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้อำนาจจะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติหรือกฎบัญญัติไว้ด้วยความสุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชน เพราะกฎหมายทุกฉบับบัญญัติเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อเป็นเครื่องมือให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการป้องกันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>20</sup>

1) กระทำการโดยไม่มีอำนาจ หมายถึง ผู้กระทำไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้อง หรือกรณีที่ผู้กระทำมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น หน่วยงานทางปกครองหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเรื่องใดแล้ว มีหน่วยงานอื่นมาดำเนินการเช่นนี้ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เป็นต้น

2) กระทำการนอกเหนืออำนาจ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น ปลัดอำเภอมีหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองมิใช่หน้าที่ทางทะเบียน แต่ไปใช้อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอฝ่ายทะเบียน เป็นต้น

3) กระทำการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น กฎหมายบัญญัติว่าการออกโฉนดที่ดินจะต้องทำการรังวัดที่ดินก่อนแต่ผู้ใช้อำนาจออกโฉนดที่ดินโดยไม่ทำการรังวัด เป็นต้น

4) กระทำการโดยไม่สุจริต หมายถึง การใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีวัตถุประสงค์หรือมีเจตนาถ้อยแถลงที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่สุจริต เช่น ผู้บังคับบัญชาทำการประเมินการทำงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ โดยผู้บังคับบัญชามีเจตนาถ้อยแถลงผู้ใต้บังคับบัญชา โดยไม่ประเมินให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้รับการต่อสัญญา เป็นต้น

## 6. กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย คือ การที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนำอำนาจที่ได้จากกฎหมายไปใช้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เพื่อให้บรรลุตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายและจะต้องตีความกฎหมายให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการนำอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ไปบังคับใช้นั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์เพื่อให้บรรลุตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>21</sup> เช่น รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายควบคุมรัฐบาลและให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ เป็นต้น

กรณีดังกล่าวผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ รัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ให้บรรลุผลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่ง

<sup>20</sup> Kijbodi Kongbenjapuch, *Principles of Public Law*, 309-310. [In Thai]

<sup>21</sup> Thanin Kraiwichian, *Thinking in the Interpretation of Thai Laws* (Bangkok: Chuan Phim Press, 2005), 4-5. [In Thai]

รัฐสภาจะต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นประการแรก ประการต่อมา รัฐสภาจะต้องตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แล้วจึงนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติหรือไปบังคับใช้ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐสภานำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ จึงต้องมีหลักเกณฑ์ จึงเรียกว่า “หลักกฎหมายมหาชน” เช่น หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย และการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้นั้นต้องกระทำด้วยความสุจริต ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเรียกว่า “หลักประโยชน์สาธารณะ” รวมทั้งหลักอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>22</sup>

การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เพียงนำบทบัญญัติมาตีความโดยนักวิชาการหรือผู้หนึ่งผู้ใด แต่เป็นการที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี นำอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไปปฏิบัติให้บรรลุตามหน้าที่โดยจะต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงควรแยกให้ออกระหว่างการตีความและการบังคับใช้ มิฉะนั้นจะเข้าใจว่าการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งแท้จริงแล้วการบังคับใช้รัฐธรรมนูญผ่านขั้นตอนการตีความของผู้ใช้อำนาจมาแล้ว ดังนั้นการศึกษาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมิใช่เพียงการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ผู้บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งก็คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย ดังนั้นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงกล่าวได้ว่า การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ส่วนอำนาจตุลาการนั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>23</sup> ส่วนผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐธรรมนูญคือ “เจ้าหน้าที่” ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ได้นำอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ไปใช้ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน หรือหลักกฎหมายอาญา หรือหลักกฎหมายมหาชน แล้วแต่กรณีเพื่อให้บรรลุหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเพื่อบรรลุหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายมีองค์ประกอบดังนี้<sup>24</sup>

1) มีกฎหมายบัญญัติ คือ การบริหารราชการแผ่นดินต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ และผู้ใช้อำนาจไว้

<sup>22</sup> Bawonsak Uwanno, *The Rule of Law and Democratic Governance* (Bangkok: Legal Education Training Institute of the Thai Bar Association, 2008), 27. [In Thai]

<sup>23</sup> Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 210 Royal Gazette vol. 134 Section 40 n (April 6, 2017): 60-61. [In Thai]

<sup>24</sup> Kijbodi Kongbenjapuch, *Principles of Public Law*, 111-113. [In Thai]

2) มีผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ กฎหมายจะบัญญัติผู้ใช้อำนาจไว้ว่ามีผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้อำนาจ

3) มีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ใช้อำนาจ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

4) มีอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ คือ กฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครอง หรือทำสัญญาทางปกครอง

5) มีหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ คือ หน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่

ดังนั้นการบริหารราชการ คือ การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เพื่อบรรลุผลตามหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 7. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

### 7.1 สรุปผล

ผู้ร่างกฎหมายกับผู้ตีความกฎหมายเมื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้นั้นมิใช่บุคคลคนเดียวกัน ผู้ร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการร่างกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ นำกฎหมายไปบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการนำกฎหมายไปบังคับใช้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ตีความกฎหมาย คือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ศาลและเจ้าหน้าที่ศาลตีความกฎหมายเพื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้ในการตัดสินใจคดี ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติและเหตุผลประกอบ ส่วนเจ้าหน้าที่ตีความกฎหมายเพื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้ในทางปกครอง และจะต้องมีหลักกฎหมายประกอบในการนำกฎหมายไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและถูกต้องโดยปราศจากความขัดแย้ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย คือ ผู้ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายจะออกมาแสดงความคิดเห็นและตีความกฎหมายอย่างขาดความรับผิดชอบ เพื่อมิให้ปัญหาการตีความกฎหมายหรือการเสนอความคิดเห็นโดยขาดความรับผิดชอบ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดความแตกแยกในสังคม ผู้มีหน้าที่ในการตีความกฎหมาย คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกา หรือศาลทหาร ต่างมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในการตัดสินใจคดี ซึ่งการนำกฎหมายไปบังคับใช้จะต้องผ่านการตีความ แล้วจึงนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายจะต้องมีหลักกฎหมายประกอบอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปราศจากข้อสงสัย และเป็นหลักในการตีความต่อไป ในทำนองเดียวกันการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และเจ้าหน้าที่ทางปกครองเป็นผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้เช่นเดียวกัน การนำกฎหมายไปบังคับใช้ ต้องผ่านการตีความ จึงจะต้องมีหลักกฎหมายประกอบเป็นบรรทัดฐานให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์ของประชาชน

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของผู้ร่างกฎหมาย ผู้ตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ควรที่จะบ่งบอกหลักกฎหมายและเหตุผลสนับสนุนหลักกฎหมายที่นำมาใช้ให้ชัดเจน ว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง เพื่อปราศจากความสงสัยและเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน ป้องกันผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นทำให้ประชาชนเกิดความแตกแยกและสับสนอีกทางหนึ่งด้วย

## References

- Bawonsak Uwanno. *The Rule of Law and Democratic Governance*. Bangkok: Legal Education Training Institute of the Thai Bar Association, 2008. [In Thai]
- Ingram, David. *Law: Key Concepts in Philosophy*. U.S.A.: Continuum, 2007.
- Kijbodi Kongbenjapuch. *Constitutional Law and Political Institution*. 6<sup>th</sup> ed. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018. [In Thai]
- Kijbodi Kongbenjapuch. *Principles of Public Law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018. [In Thai]
- Kraphot Atsawinwichit. "The Rule of Law and Public Service of the State." *Journal of the Constitutional Court* 19, no. 55 (January-April 2017): 8. [In Thai]
- Pakon Ninpraphan. "Neutrality in the Interpretation of Laws." *Kritsadikan* 9, no. 3 (February-March 2014): 19. [In Thai]
- Phannarat Sothonpraphakorn. *The Thai Legal History*. Bangkok: Octoberprint Press, 2018. [In Thai]
- Pridi Kasemsap. "Interpretation of Criminal Law." *Law Journal, Thammasat University* 4, no. 4 (December 1984): 40. [In Thai]
- Robert Lingat. *History of Thai Law 1 Project Foundation*. Bangkok: Thai Watana Panich, 1938. [In Thai]
- Russell. *Legislative Drafting and Forms*. London: Butterworths, 1938.
- S.G.G., Edgar. *Craies on Statute Law*. 6<sup>th</sup> ed. London: Sweet & Maxwell, 1963.
- Thanin Kraiwichian, and Wicha Mahakhun. *Legal Interpretation*. Bangkok: Chuan Phim Press, 1980. [In Thai]
- Thanin Kraiwichian. *Reason in Law*. Bangkok: Chuan Phim Press, 2004. [In Thai]

---

Thanin Kraiwichian. *Thinking in the Interpretation of Thai Laws*. Bangkok: Chuan Phim Press, 2005. [In Thai]

Thanin Kraiwichian. *Thai Legal Language*. 10<sup>th</sup> ed. Bangkok: Thammasat University Press, 2010. [In Thai]

Yut Saenguthai. *Introduction to General Law*. 16<sup>th</sup> ed. Bangkok: Prakaiphruet Press, 2005. [In Thai]