

บทที่ 3

การใช้และการตีความกฎหมาย

เมื่อรัฐบัญญัติกฎหมายขึ้นแล้ว ย่อมมีการนำไปใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ ถ้าเป็นกฎหมายอาญาก็จะถูกนำไปใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ บางครั้งก็มีการนำไปใช้นอกราชอาณาจักร เช่น การกระทำความผิดในเรือไทย หรืออากาศยาน ไม่ว่าจะกระทำ ณ ที่ใด ๆ ให้ถือว่ากระทำในราชอาณาจักร¹ หรือการกระทำความผิดฐานกบฏนอกราชอาณาจักร² เป็นต้น ในส่วนที่เป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ก็เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ในฐานะที่เอกชนมีความเท่าเทียมกัน เพียงแต่ไม่ได้บังคับเด็ดขาดเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา กล่าวคือ คู่กรณีอาจตกลงกันเป็นประการอื่นได้ หากการตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงาม

จากการที่กฎหมายถูกนำไปใช้กับทุกคนในประเทศไทย เป็นเหตุให้บุคคลไม่สามารถอ้างว่าไม่ทราบว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้หรือทราบว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้แต่ไม่ทราบว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้หมายความว่าอย่างไร ซึ่งนำไปสู่ประเด็นที่ว่าใครเป็นผู้ใช้กฎหมายเป็นการเจาะจงให้แจ่มชัดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าผู้ใช้กฎหมายได้แก่

1. ศาล มีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ศาลอาจได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษี ฯลฯ ในการใช้กฎหมายทุกศาลย่อมมีหน้าที่ในการตีความเพื่อสามารถนำกฎหมายไปปรับใช้กับคดีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

2. เจ้าพนักงาน ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เจ้าพนักงานของรัฐ

¹ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 4 วรรค 2

²ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 7 (1).

เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงมีหน้าที่ตีความกฎหมายเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง แต่การตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่จะถูกต้องเสมอไป อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า การตีความกฎหมายของเจ้าพนักงานถือเป็นที่สุด การตีความของเจ้าพนักงานย่อมเป็นเด็ดขาด ไม่มีทางอุทธรณ์ต่อไปได้ แต่ถ้ากฎหมายยอมให้มีการอุทธรณ์ ก็ต้องมีการอุทธรณ์ตามช่องทางของกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน จึงใช้สิทธิทางศาลได้

ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้น ๆ ก่อนเอกชนผู้ได้รับผลร้ายจากการตีความของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถตีไปฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมหรือศาลที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

นอกจากนี้ให้สังเกตว่า การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่มีผลผูกพันศาล

3. ประชาชนทั่วไป ประชาชนทั่วไปเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย และต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนย่อมต้องตีความในกฎหมายเพื่อประโยชน์เอง เช่น การตีความกฎหมายอาญา เพื่อให้ตนเองไม่ต้องตกเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ประชาชนที่จะกล่าวข้อความต่าง ๆ จะต้องไม่เป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น ก็ต้องมีการตีความว่าการหมิ่นประมาทหมายความว่าอย่างไร การกล่าวถ้อยคำอย่างไรเป็นหมิ่นประมาท หรือในกรณีของกฎหมายภาษี อาจมีประเด็นว่า ค่าใช้จ่ายอะไรบ้างที่สามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายได้บ้าง หรือไม่สามรถหักเป็นค่าใช้จ่ายบ้าง ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ แม้แต่ผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ ยังอาจตีความได้ไม่ถูกต้อง อาจทำให้ประชาชนผู้ใช้กฎหมายมีความผิดทางอาญา หรืออาจต้องมีความผิดในการยื่นจ่ายภาษีไม่ถูกต้อง อาจถูกปรับหรือจ่ายเงินเพิ่ม เพราะบุคคลจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ปัญหาคือว่าประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างไร แม้บางครั้งจะไปปรึกษากับเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ แล้วก็ตาม

การตีความกฎหมาย

จากการที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า ผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายได้แก่ ศาล เจ้าพนักงาน และประชาชนทั่วไป ต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการตีความกฎหมาย

การที่ต้องมีการตีความกฎหมายก็เพราะเหตุว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือมีถ้อยคำที่กำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง จึงมีความจำเป็นต้องหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายมีความหมายอย่างไร ดังนั้นถ้ากฎหมายมีความชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการตีความ แต่มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติมีกรณีน้อยมากที่ถ้อยคำในกฎหมายมีความชัดเจนโดยไม่ต้องมีการตีความแต่ประการใด

หลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย

หลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย อาจแยกเป็น 2 กรณีคือ

1. การตีความกฎหมายอาญา
2. การตีความกฎหมายแพ่ง

1. การตีความกฎหมายอาญา

เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรืองดการกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ดังนั้น กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือต้องตีความเฉพาะการกระทำหรืองดเว้นการกระทำเท่าที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นความผิด ศาลจะตีความกฎหมายอาญาในทางขยายความไปเอาผิดกับการกระทำซึ่งไม่เป็นความผิดมาลงโทษไม่ได้ หรือจะตีความย้อนหลังไปลงโทษการกระทำซึ่งขณะกระทำไม่เป็นความผิดไม่ได้เช่นเดียวกัน ขณะเดียวกันศาลจะตีความไปเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดให้รับโทษหนักขึ้นก็ไม่ได้ เช่นการลอกให้ผู้อื่นส่งแรงงานให้ย่อมไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 เพราะแรงงานไม่ใช่ทรัพย์สิน

2. การตีความกฎหมายแพ่ง

วิธีการตีความตามกฎหมายแพ่ง มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคแรก ความว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ”

จากบทบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่จะต้องตีความนั้นได้แก่กฎหมายลายลักษณ์อักษร และแบ่งการตีความออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ การตีความตัวอักษร และการตีความตามเจตนารมณ์

1. การตีความตามตัวอักษร เพื่อให้ยังทราบความหมายของกฎหมายจากตัวอักษรที่บัญญัติไว้

1.1 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยภาษาธรรมดา ก็ต้องเข้าใจว่ามีความหมายตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ ตามที่บุคคลทั่วไปเข้าใจกัน ในกรณีมีข้อสงสัยว่า ถ้อยคำนั้น ๆ มีความหมายว่าอย่างไร ก็ต้องค้นหาความหมายจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หรือค้นหาจากบทบัญญัติที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษ ดังกรณีของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งในชั้นต้นร่างขึ้นเป็นภาษาอังกฤษแล้วจึงแปลเป็นภาษาไทย ตัวอย่าง เช่น คำว่า “แพ” แปลมาจากคำว่า “floating house” ซึ่งหมายถึงเรือแพ หรือคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” แปลมาจากคำว่า “immovable property” ซึ่งแปลว่าทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ หรือ “สังหาริมทรัพย์” แปลมาจากคำว่า “movable property” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ เป็นต้น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และ 2 บัญญัติใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ถ้อยคำ สำนวนภาษาไทยเมื่อครั้งรัชกาลที่ 6 อาจมีความแตกต่างจากภาษาไทยในปัจจุบันบ้าง ดังนั้นการตีความกฎหมายจึงอาจต้องตีความตามความเข้าใจในขณะบัญญัติกฎหมาย

1.2 ในกรณีบทบัญญัติกฎหมายใช้ภาษาเทคนิคหรือวิชาการก็ต้องเข้าใจตามความหมายทางเทคนิคหรือวิชาการนั้น ๆ เช่น ศัพท์ทางแพทย์ ทางเภสัชกรรม ทางวิศวกรรมหรือสถาปัตยกรรม ก็ต้องเข้าใจตามความหมายตามวิชาชีพนั้น ๆ เป็นต้น

1.3 ในกฎหมายเองบางครั้งผู้บัญญัติกฎหมายอาจมีความประสงค์ที่จะให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายเฉพาะ หรือมีความกว้างกว่าความเข้าใจของบุคคลทั่วไป จึงอาจมีการกำหนดคำวิเคราะห์ศัพท์หรือบทนิยาม (definition) ไว้ เช่น ในมาตรา 1 (5) ของประมวลกฎหมายอาญา คำว่า “อาวุธ” หมายรวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพแต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ ดังนั้น ตามคำวิเคราะห์ศัพท์ คำว่า อาวุธ จึงหมายถึง (1) สิ่งซึ่งเป็นอาวุธโดยสภาพ (2) สิ่งซึ่งไม่ใช่อาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ และ (3) สิ่งซึ่งไม่ใช่อาวุธโดยสภาพแต่เจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ

ข้อพึงระมัดระวัง คือว่า คำวิเคราะห์ศัพท์หรือคำนิยามของกฎหมายโดยอ้อมใช้ได้เฉพาะกับกฎหมายนั้นเท่านั้น จะนำไปใช้กับกฎหมายอื่นย่อมไม่ได้

2. การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ หมายถึงการหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายจากความมุ่งหมาย (Spirit) ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้น เหตุที่ต้องมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายตามความมุ่งหมายของกฎหมายก็เนื่องจากการตีความตามตัวอักษรแล้วผลของการตีความอาจยังไม่มีความชัดเจนพอ หรืออาจเข้าใจได้หลายนัย เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 เดิมบัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภริยาของตน...” มีการตีความตามมาตรา 276 ว่าผู้กระทำความผิดฐานนี้มีได้เฉพาะผู้ชายเท่านั้น หญิงไม่อาจกระทำความผิดฐานนี้ได้ ต่อมามีการแก้ไขเป็น “ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น...” โดยความมุ่งหมายให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างชายและหญิง คือหญิงก็อาจกระทำความผิดฐานนี้ได้ เช่นเดียวกับชาย หรือในกรณีที่มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัวในปี 2519 เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงเช่นเดียวกัน

แนวทางในการค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ดูได้จากคำปรารภของกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคำปรารภของกฎหมายมักจะมีข้อความสั้น ๆ ซึ่งไม่สามารถแสดงให้เห็นเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ประการใด เว้นแต่คำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีต รวมทั้งฉบับปัจจุบันได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ซึ่งสามารถนำไปใช้ตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้บ้าง

บางครั้งการค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย อาจดูได้จากบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนบันทึกของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเฉพาะบันทึกของรัฐสภาในวาระการพิจารณาเรียงมาตรา

ประการสุดท้าย การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจทราบได้จากหมายเหตุทำพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ตามปกติการตีความกฎหมายจะต้องเป็นการตีความทั้งตัวอักษรและตามเจตนารมณ์เสียก่อน เพื่อหยั่งทราบความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมาย หากการตีความทั้งสองนั้นมีความขัดแย้งกัน ต้องถือเอาการตีความตามเจตนารมณ์เป็นใหญ่